

\*\*

\*0: EK

\*1: 2005-2006

\*2: 31

\*3: WordXP

\*4: 31ste vergadering

\*5: Dinsdag 13 juni 2006

\*6: 10.15 uur

\*\*

**Voorzitter: Terpstra**

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

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

en de heer Bot, minister van Buitenlandse Zaken, de heer Donner, minister van Justitie, de heer Nicoláí, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, en de heer Luchtenveld.

\*\*

\*N

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

Rabbinge en Van Gennip, wegens verblijf buitenslands;

Schouw, wegens bezigheden elders;

Van Heukelum in verband met het parlementair overleg Koninkrijksrelaties.

\*\*

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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

\*\*

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

\*B

\*!Diverse wetsvoorstellen\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de jeugdzorg alsmede wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (30344);**  
- **het wetsvoorstel Verhoging van de kinderkorting in de Wet inkomstenbelasting 2001 (30434).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

\*B

\*!Beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).**

De **voorzitter**: Ik heet speciaal welkom de heer Luchtenveld. Wij waarderen altijd initiatieven waardoor iets goeds tot stand kan komen. Tevens heet ik welkom de minister van Justitie, de heer Donner. Wij zijn blij dat hij hier weer een dagje mag zijn. Ook heet ik welkom mevrouw Heida, de heer Schonewille en de heer Geldorp in hun hoedanigheid als adviseurs van de initiatiefnemers.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De controversen en emotionele ophef rondom dit initiatiefvoorstel van collega Luchtenveld van de VVD worden tot op het laatste moment geïllustreerd door de signalen die de Eerste Kamer de afgelopen tijd kreeg. Zo hebben wij via de mail op 6 juni jongstleden van de ondertekenaars van het Manifest Integriteit van het Ouderschap een dringend pleidooi vóór dit wetsontwerp ontvangen. De circa 50 hoogleraren, juristen, economen, psychiaters, en dergelijke, die het manifest hebben ondertekend, menen dat dit wetsontwerp dringend noodzakelijk is omdat het een constructieve, consistente aanscherping is van de huidige echtscheidingsregeling.

Daartegenover staat de Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsbemiddelaars (de VFAS), die ons verzoekt tegen dit wetsvoorstel te stemmen en de voorkeur uitspreekt voor het wetsvoorstel

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

---

van minister Donner. Bij de negen genoemde bezwaren in de brief van 6 juni 2006 noemt de VFAS als laatste de risico's van gerechtelijke overbelasting door de rechtstreekse toegang tot de rechter bij niet-nakoming van het ouderschapplan en het uitsluiten van hoger beroep en cassatie in dit soort zaken.

Het zijn inderdaad juist deze twee onderdelen die bij de fractie van de PvdA de meeste vragen en twijfels oproepen, zoals later in dit betoog nader aan de orde zal komen. Vooruitlopend daarop alvast de aankondiging dat zonder bevredigende oplossing voor vooral het ontbreken van hoger beroep en cassatie, de PvdA-fractie niet voltallig voor dit wetsvoorstel zal kunnen stemmen.

Dit wetsvoorstel heeft een lange en complexe ontwikkeling doorgemaakt sinds de indiening door de heer Luchtenveld op 7 juli 2004, dus bijna twee jaar geleden. De behandeling in de Tweede Kamer heeft tot ingrijpende amendering geleid, onder andere door toedoen van onze PvdA-collega aan de overzijde Ella Kalsbeek en mevrouw De Pater-van der Meer van het CDA. Over het algemeen wordt de amendering als verbetering gezien en die mening deelt de PvdA-fractie, hoewel voor sommigen, zoals onder anderen de hoogleraren mevrouw Wortman, de heer Nuytink en mevrouw Antokolskaia, deze verbetering helaas onvoldoende is om alsnog in te stemmen met dit voorstel.

Uit de schriftelijke inbreng van deze Kamer kwam naar voren hoe uiteenlopend de verschillende fracties tegen dit wetsvoorstel aankijken. De PvdA heeft zich gematigd opgesteld. Wij namen met belangstelling kennis van het voorstel, in tegenstelling tot het CDA dat grote bedenkingen had en de VVD die gemengde gevoelens weergaf. D66 en de SGP/CU spraken waardering uit en stelden vragen, en brachten fundamentele bezwaren naar voren.

Het wetsvoorstel maakt administratieve ontbinding mogelijk van een huwelijk of geregistreerd partnerschap. Door het amendement-Kalsbeek/De Pater-van der Meer is deze vorm van ontbinding op basis van gemeenschappelijk verzoek alleen mogelijk als er geen kinderen bij zijn betrokken over wie de partners, of een van hen, ouderlijk gezag uitoefenen.

Volgens art 1:149 a lid 3 BW verklaren de echtgenoten ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht. Deze ambtenaar spreekt vervolgens uit, dat het huwelijk is beëindigd en maakt daarvan akte op in het register. Voorafgaand hieraan moeten partijen overeenstemming hebben bereikt over eventuele partneralimentatie, het gebruik van de huurwoning, de verdeling van de gemeenschap, de verrekening van eventuele huwelijkse voorwaarden en de verevening van verrekening van pensioenrechten. Hiertoe is de medewerking vereist van een deskundige (notaris, advocaat of gekwalificeerde echtscheidingsbemiddelaar), die de overeenkomst toetst en ondertekent.

In de memorie van antwoord is deze toetsing omschreven als: controle of belangen van beide partijen zijn besproken en besproken is of het convenant op evenwichtige wijze uitdrukking geeft aan de desbetreffende belangen. De deskundige bewaakt dat partijen opereren op basis van "informed consent" en zal

zodanig één van de partijen adviseren een second opinion in te winnen bij een eigen, gekwalificeerde adviseur, bijvoorbeeld inzake verkapte pensioenregelingen in bonussen. De handtekening wordt onthouden als er strijd is met de openbare orde, goede zeden, dwingend recht of bij een onevenwichtige overeenkomst.

Onduidelijk is vervolgens de reikwijdte van de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand, mede in relatie tot die van de deskundige. Moet deze ambtenaar de overeenkomst marginaal of inhoudelijk toetsen? Kunnen verzoekers beroep instellen tegen een eventuele afwijzing? Gaat de ambtenaar van de burgerlijke stand het werk van de deskundige overdoen in een vervolgesprek? Graag een reactie hierop van de indiener, liefst met een concreet voorbeeld van de gang van zaken.

Bij de rechterlijke echtscheiding van partners met ouderlijk gezag over kinderen wil de initiatiefnemer van het wetsvoorstel ouders dwingen na te denken over de invulling van hun ouderschap na de scheiding, door het ouderschapplan als voorwaarde voor te schrijven. De opzet om tot een meer gelijkwaardige rol in de zorg- en opvoedingstaken te komen, acht de PvdA-fractie ook uit emancipatoir oogpunt gezien een loffelijk streven. Ouders die er niet in slagen op eigen kracht tot overeenstemming over een ouderschapplan te komen, kunnen door de rechter naar een bemiddelaar worden verwezen. De amendementen waarmee de minimumnorm voor de omgangstermijn is geschrapt, hebben onze instemming. Ook de mogelijkheid dat een ouder eenhoofdig gezag op aanvraag en in het belang van het kind verkrijgt, acht de PvdA-fractie essentieel in extreme situaties zoals huiselijk geweld.

De voorstellen over de rechtstreekse toegang tot de rechter, zonder verplichte procureurstelling bij executieproblemen over het ouderschapplan of de omgangsregeling, hebben veel vragen opgeroepen, ook van de zijde van de PvdA. Ondanks het pleidooi van minister Donner heeft de Tweede Kamer de motie-De Pater-van der Meer verworpen en de door de heer Luchtenveld voorgestelde procedure aanvaard. Dus kan een ouder zonder procureur, schriftelijk met afschrift van het ouderschapplan, een aanvraag tot mondelinge behandeling binnen een termijn van drie weken indienen. Zowel de griffie als de rechtbank kan partijen terugverwijzen naar een mediator. Als bij de scheiding een scheidingsbemiddelaar betrokken was, zijn ouders in ieder geval verplicht eerst met die instantie contact op te nemen alvorens naar de rechter te gaan. De indiener noemt als overige factoren voor de zeefwerking: het verschuldigde griffierecht en het risico van kostenveroordeling, de ambtshalve mogelijkheden van de rechter om maatregelen te nemen en sancties te treffen tegen querulanten.

De heer **Russell** (CDA): U zegt dat het verzoek dat de ouders bij de rechtbank kunnen neerleggen bij executieproblemen door de griffie terugverwezen kan worden naar een mediator. Is het niet juist dat de rechter eerst een zitting moet bepalen en partijen moet horen? De andere partij moet, uitgaande van het beginsel van fair play en hoor en wederhoor, de mogelijkheid hebben op het verzoek te reageren. Pas daarna kan de rechter een beslissing nemen over de vraag of het nuttig is dat hij er

zelf iets mee doet of dat een mediator wordt ingeschakeld. Het lijkt me evident dat de griffie niet naar een mediator kan doorverwijzen, maar wordt dit pingpongen in deze situatie niet uiterst ingewikkeld?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik heb uit de stukken begrepen dat voor de mondelinge behandeling de mogelijkheid bestond voor zowel de griffie als de rechtbank om partijen eerst terug te verwijzen naar een mediator. Ik hoor graag van de indiener of ik de juiste conclusie heb getrokken.

Niettemin deelt de PvdA-fractie de zorg van degenen die wijzen op het risico van een toevloed aan bagatelzaken bij de rechtbanken en de navenante gevolgen voor de werklust. Het moge duidelijk zijn dat de risico's zeer uiteenlopend worden ingeschat, ook door de rechterlijke macht. Daarom toch de vraag niet alleen aan de indiener, maar vooral ook aan de minister: wat staat ons te doen als onverhoopt deze regeling tot ontwrichting leidt door toevloed van de werklust?

De PvdA-fractie stemt in met het standpunt van mevrouw prof. mr. S.F.M. Wortman en anderen dat er geen goede reden is, het hoger beroep en de cassatie in deze zaken uit te sluiten als het gaat om executie van het ouderschapplan en een omgangsregeling, zeker als de beslissing een vergaande wijziging van de omgangsregeling kan inhouden. Het argument van de indiener is dat de rechter een knoop moet kunnen doorkhakken en zo moet voorkomen dat voormalige echtelieden tegen hoge kosten elkaar jarenlang bezighouden met procederen over hetzelfde geschilpunt, maar door de aanvaarding van het amendement op stuk nr. 26 is de aparte procedure voor gezagswijziging via verzoekschrift en met verplichte procureurstelling gehandhaafd. Bovendien zal een ontevreden ouder altijd een nieuw verzoek kunnen indienen door een wijziging in de omstandigheden aan te brengen. Wordt de wens het conflict niet te lang te laten voortslepen dan niet door deze mogelijkheden in de praktijk onderuit gehaald? En wordt dan het offer van extra waarborgen voor de zorgvuldigheid niet onevenredig groot? Onderschrijft de indiener de inschatting dat hoger beroep en cassatie via procureurstelling minder risico's voor de werklust van de rechterlijke macht inhouden? Voor de PvdA-fractie is dit een zeer zwaarwegend punt en wij vragen de indiener dringend zich hierop te beraden en ons een doorwrochte reactie te geven.

Wat betreft Brussel II en de erkenning van de problemen buiten de EU neemt de PvdA-fractie genoegen met de beantwoording in de memorie van antwoord. Daarin wijst de indiener op de vereisten van de in maart 2005 in werking getreden Verordening Brussel II inzake de "constitutieve beslissing" van een "autoriteit", de ambtenaar van de burgerlijke stand. Ook de verklaring van de minister van Justitie dat met de door de heer Luchtenveld voorgestelde wijzigingen de regeling van de administratieve scheiding "Brusselproof" is, wekt vertrouwen.

Tot slot, voorzitter, de meer wetstechnische aspecten van het voorstel-Luchtenveld. In de memorie van antwoord geeft de indiener aan op welke wijze hij te werk is gegaan, heeft samen gewerkt met Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer en de ambtenaren van het departement

van Justitie en heeft overlegd met prof. mr. A.J.M. Nuytinck en met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

In de memorie van antwoord worden de opmerkingen van de twee laatstgenoemden stuk voor stuk langsgelopen en becommentarieerd. Niettemin is de stroom kritische kanttekeningen niet alleen op inhoudelijk, maar ook op wetstechnisch gebied niet geluwd. Dat geldt voor de hiervoor geciteerde hoogleraren en ook voor diverse auteurs uit de mij door de indiener persoonlijk ter hand gestelde bundel "Herziening van het Echtscheidingsrecht" van voorjaar 2006.

Een citaat uit de Inleiding door prof. M. V. Antokolskaia: "Per saldo zijn er aan het initiatiefwetsvoorstel nog tal van serieuze bezwaren blijven kleven, zowel van juridisch-technische als van rechtspolitieke aard. De juridisch technische bezwaren zijn onder meer gelegen in een grote hoeveelheid wetstechnische slordigheden ...". "Een aantal van de problemen waarmee de Tweede Kamer, de minister en de adviesorganen in verband met het initiatiefwetsvoorstel hebben geworsteld, zouden misschien voorkomen of verminderd hebben kunnen worden wanneer de expertise uit de academische gemeenschap meer bij het wetgevingsproces zou zijn betrokken. Het politieke proces, gekenmerkt door de competitie tussen beide wetsvoorstellen, heeft er echter toe geleid dat in dit geval opvallend weinig beroep op de academische gemeenschap is gedaan. Er is niet gewerkt met een wetenschappelijk klankbord, noch zijn er adviezen uit de wetenschappelijke hoek gevraagd."

De heer **Russell** (CDA): Is mevrouw Tan het met mij eens dat, waar zij spreekt over "Brusselproof", er meer is dan alleen Europa? Hoe kijkt de PvdA-fractie aan tegen executieproblemen als het bijvoorbeeld om Marokko, Turkije, de VS of China gaat? Met deze landen zijn geen uitwisselingsrelaties met mensen die hier trouwen, hier kunnen scheiden maar vervolgens problemen ondervinden. Voor landen buiten Europa is niets geregeld. Een rechterlijk vonnis wordt in elk normaal land geaccepteerd als een definitieve uitspraak. Een andere regeling stuit meestal op grote problemen. Hoe ziet u dit in relatie tot de door mij zojuist genoemde landen?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Wij zien dit voorstel als een wijziging en verbetering van de huidige situatie en regelgeving. In de thans geldende regelgeving is evenzeer sprake van de problemen waarop de heer Russell wijst. Als wij die problemen willen verhelpen, moeten wij die langs een andere weg oplossen. Om deze reden zien wij geen doorslaggevend argument om nu grote bezwaren tegen het initiatief te hebben. Wij maken een vergelijking met de thans geldende situatie.

De heer **Russell** (CDA): Dat snap ik niet. In de huidige situatie doet de rechter een uitspraak. Er komt een beschikking in naam der Koningin en daarmee kan men executeren. Dat wordt straks anders. Er wordt een autoriteit in het leven geroepen, maar dit is niet de rechter. Het gaat nu om een latent probleem dat in de voorbereiding in deze Kamer ook aan de orde is geweest.

Als u dat afzet tegen de huidige situatie, zie ik niet in dat de rechter straks geen centrale rol meer speelt.

Mevrouw **Tan** (PvdA): De heer Russell weet, gezien zijn beroepspraktijk, beter dan ik dat naast de huidige echtscheidingsprocedure via de rechtbank er tal van andere mogelijkheden zijn, vaak aangeduid met "flitsscheiding". Sprekend over de huidige situatie, verwijs ik daarnaar.

Ik wil dus graag een commentaar op het citaat over het feit dat er zo weinig advies gevraagd is aan de academische gemeenschap en er niet met een wetenschappelijk klankbord is gewerkt, noch met uitgebreide adviezen uit de wetenschappelijke hoek. Ik hoor graag een reactie van de indiener en de minister van Justitie op de vraag wat dit voor gevolgen heeft voor de juridische kwaliteit van dit voorstel.

Voorzitter. Het geheel overziende zal duidelijk zijn dat de PvdA-fractie inzake dit wetsvoorstel een gematigd positief standpunt inneemt. Wij zijn voorstander van deze regeling tot beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst ter vervanging van de zogenaamde flitsscheiding. Van alle genoemde bezwaren tillen wij het zwaarst aan het ontbreken van hoger beroep en cassatie bij de rechtsgang voor executieproblemen bij het ouderschapplan. Daarnaast is voor ons de rechtstreekse toegang tot mondelinge behandeling binnen drie weken door de rechter een onderwerp van zorg. De toegezegde evaluatie na drie en zes jaar stemt ons positief, maar toch vraag ik of bij onverhoopte onbeheersbare toevloed van bagatelzaken eerder ingrijpen mogelijk is. De vragen en twijfels van anderen over het ouderschapplan zijn voor ons weliswaar merendeels navolgbaar, maar niet onoverkomelijk, met uitzondering van de kwestie van het ontbreken van hoger beroep en cassatie.

Een groot voordeel van de lange ontstaansontwikkeling van dit wetsvoorstel is dat er naar verluidt inmiddels inhoudelijke overeenstemming is tussen de minister en de indiener over het wetsvoorstel op stuk nr. 29676 in relatie tot het wetsvoorstel van de minister op stuk nr. 30145. Kan de minister aangeven wat zijn voornemen terzake het wetsvoorstel op stuk nr. 30145 is na de afhandeling van het wetsvoorstel op stuk nr. 29676?

Wij zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

\*N

De heer **Russell** (CDA): Voorzitter. Ook na de eerste gedachtewisseling omtrent onderhavig wetsvoorstel in de Eerste Kamer -- nadat het originele voorstel in de Tweede Kamer ingrijpend van karakter is gewijzigd -- blijft de CDA-fractie grote moeite hebben met dit wetsvoorstel en vraagt zich af wat dit wetsvoorstel toevoegt aan de huidige praktijk. Het enig voor de CDA-fractie denkbare voordeel is dat een kleine groep mensen -- namelijk partijen zonder kinderen die over alle relevante nevengevolgen overeenstemming hebben bereikt -- niet meer de gang naar de rechter hoeven te maken. Deze kleine groep mensen kan overigens naar huidig recht binnen vier weken na indiening van een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding bij de rechtbank tegen relatief lage kosten ook al een echtscheidingsbeschikking in handen hebben.

Tegenover dit voordeel staat een aanzienlijk aantal nieuwe problemen dat het wetsvoorstel oproept. Deze problemen betreffen de volgende door mij achtereenvolgens te behandelen onderwerpen: de administratieve echtscheiding, de rechterlijke echtscheiding, de rechtsgang voor executieproblemen, de mogelijke erkenningsproblemen buiten de EU en de op punten onvoldoende procesrechtelijke afwerking van het wetsvoorstel.

Met de door indiener aan de administratieve echtscheiding gestelde voorwaarde van voorafgaande overeenstemming over nagenoeg alle nevengevolgen, breekt hij niet alleen met het huidige recht, maar gaat hij ook in tegen ontwikkelingen in de rest van Europa die juist een vergroting van de partijautonomie voor zowel de administratieve als de rechterlijke echtscheiding impliceren. De CDA-fractie verwijst daartoe naar het rechtsvergelijkend onderzoek van de reeds eerder genoemde prof. mr. Antokolskaia, hoogleraar familierecht aan de Vrije Universiteit. Hieruit blijkt onder meer dat landen met een modern echtscheidingsrecht, zoals Engeland, Zweden, Finland, Zwitserland en natuurlijk Nederland bij echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek geen voorafgaande overeenstemming over de nevengevolgen eisen en bij echtscheiding op eenzijdig verzoek al helemaal niet, zoals hierna zal blijken.

In een eerder stadium van de discussie heeft de CDA-fractie reeds de vrees geuit dat van de advocaat, notaris en scheidingsbemiddelaar teveel wordt verlangd, namelijk dat deze een soort superpsycholoog/rechter is. Wat hier van deze particulier deskundigen verlangd wordt, is heel wat anders dan tot op heden het geval is. Tot nu toe rust de eindverantwoordelijkheid voor de toets immers bij de onafhankelijke rechter. Wij hebben toen opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat juist de "betere" advocaten, notarissen en scheidingsbemiddelaars niet in zijn voor deze gecombineerde taak van psycholoog/rechter. Belangrijker is dat die taak bezegeld moet worden met een kwaliteitshandtekening ter goedkeuring; deze handtekening geeft namelijk aan dat alle belangen evenwichtig in de regeling zouden zijn weergegeven. Met het oog op het feit dat zij bijna nooit van beide partijen, die midden in een verwerkingsproces zitten, een compleet inzicht krijgen en zij ook geen macht hebben, deze zich te verschaffen en met het oog op de beroepsaansprakelijkheid zal menig een wel eens medewerking kunnen ontzeggen aan administratieve echtscheidingen. De indiener heeft de vrees voor dit scenario niet weg kunnen nemen. Blijkens zijn antwoord, pagina's 6 en 7, acht hij immers de mediator/advocaat/notaris inderdaad aansprakelijk voor fouten in de overeenkomst over de nevengevolgen, zodat de angst van het CDA voor terughoudendheid in medewerking van genoemde beroepsgroepen gerechtvaardigd lijkt en er dan een verkeerde praktijk zou ontstaan, namelijk dat partijen, en vooral de sterkere partijen, op zoek gaan naar een dienstverlener die gemakkelijk zijn handtekening zet. Zoals Wortman in WPNR zegt, zou de toets overigens een andere dienen te zijn. Nagegaan moet worden of de echtgenoten zich voldoende bewust zijn geweest van de zin en strekking van het overeengekomene en zij de overeenkomst in vrijwilligheid zijn aangegaan.

Een belangrijk punt van zorg blijft de kwaliteitswaarborg van de mediator. Ook vanuit wetenschappelijke hoek wordt deze zorg gedeeld. In tegenstelling tot de gevestigde beroepsgroepen van advocaten en notarissen is de beroepsgroep van mediators een relatief jonge. De indiener heeft onze bezorgdheid niet kunnen wegnemen. In zijn antwoord gaat hij ten onrechte zonder meer uit van daartoe goed opgeleide mediators. Met zijn betoog heeft hij het CDA echter geenszins kunnen overtuigen dat mediators ook daadwerkelijk de vereiste kwaliteit bezitten. Hij maakt niet duidelijk hoe hij de door hem ook gewenste kwaliteit van mediators denkt te kunnen garanderen. In het wetsvoorstel vervult de Raad voor de Kinderbescherming geen rol meer in echtscheidingszaken, terwijl deze in decennia veel expertise heeft opgebouwd. Is dit wijs, zo vraagt de CDA-fractie aan de indiener.

Voor de indiener is ten aanzien van de invoering van de administratieve echtscheiding een belangrijke overweging van principiële aard geweest dat de rechter slechts daar een taak heeft waar burgers een geschil met elkaar hebben, zie pagina 6 van het antwoord. Met deze overweging miskent hij echter dat een rechter ook volontaire jurisdictie toekomt, in geval geen sprake is van een geschil. Voluntaire jurisdictie, ook wel oneigenlijke rechtspraak, is de meer administratieve taak van de rechter die, hoewel geen sprake is van een geschil, toch door de wetgever bij de rechter wordt neergelegd, omdat het voorwerp van die oneigenlijke rechtspraak (deels) van openbare orde is.

Uit het al genoemde onderzoek van Antokolskaia blijkt bovendien dat in geen enkel Europees land voorafgaande toestemming over de gevolgen van echtscheiding een voorwaarde is voor het initiëren van een echtscheiding op eenzijdig verzoek. Zij benadrukt dat in dit opzicht het Nederlandse wetsvoorstel volstrekt uniek is.

In de literatuur is de waarschuwing geuit dat de aan zowel het gemeenschappelijk als eenzijdig verzoek tot echtscheiding gestelde eis van een voorafgaand ouderschapplan mogelijk in strijd is met artikel 6 EVRM, omdat de toegang tot de rechter afhankelijk is gemaakt van het oordeel van de rechter over de vraag of partijen lang genoeg getracht hebben, overeenstemming te bereiken. Het CDA heeft de indiener eerder gevraagd op deze kritiek te reageren. Hij heeft mijn fractie met zijn reactie echter niet kunnen overtuigen. De vraag is namelijk of het verplichte ouderschapplan en de daaraan gekoppelde uitzonderingsmogelijkheden niet een te hoge drempel voor de rechtshulpzoekende opwerpen. Die vraag behandelt hij niet. Hij neemt in zijn antwoord zonder meer aan dat de uitzonderingsmogelijkheden voldoen aan artikel 6 EVRM en dat staat geenszins vast. Wij horen de indiener daar graag nader over.

Het in beginsel verplichte ouderschapplan impliceert harmonieus overleg in de voorfase van de echtscheidingsprocedure, waarin partijen meestal in een conflictueuze, soms zeer conflictueuze situatie zitten, die juist tot echtscheiding heeft geleid. Ik heb echter al eerder aangegeven dat in dat prille stadium van de huwelijksproblemen overleg en overeenstemming niet afdwingbaar zijn. In zijn antwoord is de indiener ook op dit punt niet overtuigend: enerzijds erkent hij de argumenten van mijn fractie dat het niet altijd gemakkelijk

zal zijn om partijen tot harmonieus overleg over het ouderschapplan te bewegen, anderzijds wil hij partijen wel daartoe dwingen. Hij laat echter na nader toe te lichten waarom hij die dwang noodzakelijk acht en of die dwang op deze wijze effectief zal zijn en tot het door hem gewenste doel zal kunnen leiden. Dwang leidt over het algemeen niet tot goede uitkomsten.

Onduidelijkheid bestaat bij het onderhavige wetsvoorstel over de sanctie bij een ontbrekend ouderschapplan. Het wetsvoorstel van minister Donner is wel heel duidelijk over deze sanctie, namelijk: niet-ontvankelijkheid van verzoekers in hun echtscheidingsverzoek. Het initiatiefvoorstel-Luchtenveld heeft deze sanctie echter -- bewust? -- niet overgenomen en merkt overigens niets over een sanctie op, een naar mijn smaak onnodige onduidelijkheid op een belangrijk punt.

Zoals de CDA-fractie in een eerder stadium aangaf, is zij met minister Donner van mening dat het gevaar levensgroot is dat de rechtbanken bedolven zullen raken onder zinnige -- in opwelling gedane? -- en veel minder zinnige schriftelijke aanvragen. Juist van mensen die na jaren procederen nog te maken krijgen met executieproblemen, kan bijna niet verwacht worden dat zij zich in de gang naar de rechter nog kunnen en zullen beheersen, want "de mogelijkheid is toch geschapen" zal de stelling zijn. En juist deze groep mensen wordt van een heel gemakkelijke manier voorzien om de rechter zonder enige rem te adïëren en daarmee het leven van de andere partner, en de rechter, onmogelijk maken, omdat die telkens -- al dan niet na inwinnen van advies -- zal moeten reageren en/of ter zitting zal moeten verschijnen. Minister Donner heeft tevergeefs als onzes inziens zinnig compromis voorgesteld dat deze informele rechtsgang wordt omgebogen tot een verzoekschriftprocedure, met procureurstelling, dus met advocaat, met behoud van de driewekentermijn voor een mondelinge behandeling. Hiermee kan in ieder geval enige selectie van de aan de rechter voor te leggen vragen door een advocaat in het belang van de rechtzoekende plaatsvinden. In zijn reactie op onze eerdere kritiek dienaangaande meent de indiener dat de toegang tot de rechter in geval van een executieprobleem reeds "beduidend moeilijker is gemaakt". Ik zie echter nog steeds niet in dat de gang naar de rechter in de artikel 253a-procedure moeilijk en al helemaal niet beduidend moeilijker is. De indiener zal ons nog moeten laten zien wat hij precies bedoelt.

Een van de door indiener genoemde drempels voor toegang tot de rechter is de rechterlijke verwijzing naar een mediator. Dit roept bij mijn fractie echter de vraag op wie de mediator moet betalen, indien de rechter daarnaar verwijst. Dat zijn uiteindelijk natuurlijk de partijen en te verwachten is dan ook dat zij in veel gevallen om puur financiële redenen niet akkoord zullen gaan met een verwijzingsvoorstel van een rechter, zodat die rechter zich toch zelf over de zaak zal moeten buigen. Je kunt namelijk niet gedwongen worden om in mediation te geraken en als het al gebeurt, kun je de mediation na één keer stuk laten lopen en dan zal de rechter toch zelf moeten gaan beslissen. Vrees voor toevloed van bagatel- en andere zaken lijkt dus zeker niet weggenomen door de indiener.

In een eerder stadium van de discussie heeft mijn fractie reeds gewezen op mogelijke erkenningsproblemen

in landen die niet aangesloten zijn bij het Brussel-II bis-verdrag en waarmee vele Nederlanders sterke banden hebben, zoals in Turkije, Verenigde Staten, China, Marokko en Suriname. Dit zou veel personen uit die landen die hier te lande reeds lang woonachtig zijn, zeer kunnen duperen. Indiener stapt naar onze mening te gemakkelijk over deze problematiek heen. In zijn antwoord beperkt hij zich in dezen tot de opmerking dat de administratieve echtscheiding "waarschijnlijk ook buiten de grenzen van de Europese Unie zal worden erkend". Ten aanzien van de Verenigde Staten, China, Marokko, Turkije, Egypte en Suriname is de erkenning dus geenszins gegarandeerd en blijft de CDA-vraag recht overeind.

Een in de politieke discussie onderbelicht punt, waar echter wel in de wetenschappelijke discussie aandacht voor is gevraagd, betreft de procesrechtelijke aspecten van de voorstellen. Mevrouw mr. dr. Coenraad van het Molengraaff Instituut in Utrecht, komt tot de conclusie dat meer aandacht voor de processuele kant van de voorgestelde regelingen dringend gewenst is. Zo strekt de substantiëringsplicht zich blijkens de wettekst slechts uit tot de "gevraagde voorzieningen". Betekent dit dat partijen dus bepaalde nevengevolgen buiten de rechter kunnen houden door er eenvoudigweg niet om te vragen? Dit zou echter in strijd zijn met de bedoeling van het wetsvoorstel om alle nevengevolgen onder de aandacht van de rechter te brengen. Onduidelijk is dus wát gesubstantieerd dient te worden. Ook de processuele vormgeving van de eis van het ouderschapplan bij eenzijdig verzoek laat te wensen over. Zo vraagt Coenraad zich terecht af waarom artikel 819 Rv niet tevens voorziet in de mogelijkheid het ouderschapplan in de echtscheidingsbeschikking op te nemen in geval van een eenzijdig verzoek tot echtscheiding. Artikel 819 Rv beperkt zich nu immers tot het gemeenschappelijk verzoek en dat wordt door het wetsvoorstel niet aangepast.

Tot slot laat ook de doorverwijzingsvoorziening naar mediation naar haar mening nog aan procesrechtelijke duidelijkheid te wensen over. Zo blijft in het midden of een rechter ook (of juist?) terzake van nevengevolgen die partijen bewust buiten de procedure hebben willen houden een aanbod tot mediation mag doen. Tevens blijft in de lucht hangen of de doorverwijzingsprocedure ook geldt voor de voorlopige voorzieningenprocedure. Dit zou als wettelijk signaal voor mediation in de voorfase heel wenselijk zijn. Dan is er nog het probleem van het ontbreken van hoger beroep en cassatie. Wat is de reactie van de indiener op deze onduidelijke punten van procesrechtelijke aard?

Nieuwe wetgeving is alleen acceptabel en nuttig indien die wetgeving noodzakelijk is voor een bestaand en urgent probleem. De grote vraag van de CDA-fractie is of er hier een bestaand en urgent probleem is. Eén ding is de CDA-fractie duidelijk, namelijk dat de Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsbemiddelaars van het begin af tegen dit wetsvoorstel is geweest en dat is wel een belangrijk signaal. Daarbij heeft zich nu ook onder andere mr. M.L.C.C. de Bruijn-Luckers, vice-president van het gerechtshof te Den Haag gevoegd, buiten de eerder genoemden in deze bijdrage.

Ik sluit kort en krachtig af: uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden dat het CDA worstelt met

dit wetsvoorstel en de eventuele toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel in zijn huidige vorm roept meer problemen op dan het naar de mening van de CDA-fractie oplost. Daarbij komt nog dat er consensus is dat geen nieuw wetgeving zal worden geïnitieerd als deze niet strikt noodzakelijk is voor een urgent en bestaand probleem.

Naar de mening van de CDA-fractie voldoet de bestaande wetgeving.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Wij behandelen vandaag het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld over de beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en de vormgeving van het voortgezet ouderschap. Het is de verdienste van de heer Luchtenveld dat hij met zijn wetsvoorstel de flitsscheiding afschaft en het ouderschapplan introduceert. De VVD-fractie heeft grote waardering voor haar partijgenoot, de heer Luchtenveld, dat hij zo'n groot project ter hand heeft genomen. Het is niet niks; menigeen zou zich door het gevoelige onderwerp en de omvang van het project hebben laten afschrikken. Zo niet de heer Luchtenveld: met groot doorzettingsvermogen, maar ook met flexibiliteit -- ik verwijs naar de behandeling in de Tweede Kamer waar het wetsvoorstel ingrijpend geamendeerd is, mét steun van de initiatiefnemer -- en tegelijk met vasthouden aan het oorspronkelijke uitgangspunt, al zou dit ook maar voor een deel gerealiseerd kunnen worden, heeft de heer Luchtenveld zich de pleitbezorger betoond van het wetsvoorstel.

Hulde voor het initiatief, voor de inspanningen, voor het geloof in de gekozen oplossingen. Dat neemt niet weg dat de VVD-fractie in de Eerste Kamer in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel heeft opgemerkt dat zij met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel heeft kennis genomen. Dat was geen gemakkelijke constatering en voor de indiener van het wetsvoorstel zonder twijfel teleurstellend. En toch brengt de taak van een lid van de Eerste Kamer, als medewetgever, met zich dat alle wetsvoorstellen die de Eerste Kamer bereiken na te zijn aangenomen door de Tweede Kamer, beoordeeld worden op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid. Dat geldt voor wetsvoorstellen die afkomstig zijn van de regering en dat geldt voor initiatiefwetsvoorstellen, ongeacht door wie het initiatiefwetsvoorstel ten koste van veel denkwerk, inspanning en tijd is ingediend.

Daar wil ik nog het volgende aan toevoegen. Voor wetgeving op het terrein van het personen- en familierecht geldt een uiterste zorgvuldigheid, om twee redenen: ten eerste geeft juist die wetgeving de sociale structuur van onze samenleving juridisch vorm; ten tweede houdt het personen- en familierecht zich bezig met de positie van minderjarigen, die zelf geen stem hebben in het wetgevingsproces.

De indiener van het wetsvoorstel heeft de in het voorlopig verslag gestelde vragen uitvoerig beantwoord in de memorie van antwoord. Dank daarvoor. Wij hebben echter op die vragen in het schriftelijk traject geen bevredigende antwoorden gehad. Er blijven dan ook desondanks voor de VVD-fractie een aantal wezenlijke

vragen over het wetsvoorstel over. Ik zal die vragen thans achtereenvolgens aan de orde stellen. Het betreft de volgende onderwerpen: (1) het huwelijk met en zonder kinderen; (2) de bemiddeling; (3) de procureurstelling; (4) het hoger beroep; (5) gelijkwaardig ouderschap; (6) artikel 247, lid 3; (7) de gezagsregeling; (8) artikel 821, lid 4 Rv.; (9) overgangsregelingen. Ik zal in mijn betoog steeds spreken over het huwelijk, maar het moge duidelijk zijn dat ik daaronder tevens begrijp het geregistreerd partnerschap.

In het voorlopig verslag is door mijn fractie het onderscheid aan de orde gesteld dat thans door het wetsvoorstel, in de geamendeerde vorm, wordt gemaakt, namelijk het onderscheid tussen huwelijken met en huwelijken zonder kinderen. Huwelijken zonder kinderen kunnen op twee manieren worden ontbonden: door de rechter of administratief. Een huwelijk met kinderen, of meer precies een huwelijk waarbij de ouders het gezamenlijk gezag over een of meer minderjarige kinderen uitoefenen, kan slechts door de rechter ontbonden worden. Naar het oordeel van mijn fractie doet dit onderscheid afbreuk aan het instituut huwelijk, zoals dit geregeld is in het Burgerlijk Wetboek. Kennelijk heeft een huwelijk zonder kinderen een mindere of in ieder geval een andere status dan een huwelijk met kinderen. Het antwoord van de indiener van het wetsvoorstel in de memorie van antwoord, namelijk dat er geen verandering van status plaatsvindt op het moment dat er kinderen worden geboren, overtuigt niet. De regeling van het wetsvoorstel geeft een andere indicatie. Om welke reden is de mogelijkheid van administratieve scheiding voor echtparen zonder kinderen gehandhaafd, naast de mogelijkheid van scheiding via de rechter, nu echtparen met kinderen slechts kunnen scheiden via de rechter? Ligt het niet veel meer voor de hand om voor alle huwelijken één lijn te trekken, namelijk scheiding via de rechter, nu voor die weg is gekozen voor echtscheiding mét kinderen? Per slot van rekening werd ook in de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel één lijn getrokken, namelijk de administratieve scheiding voor alle huwelijken. Het kostenaspect kan voor de huwelijken zonder kinderen geen rol spelen: de kosten voor een scheiding op gemeenschappelijk verzoek via de rechter of met wederzijds goedvinden via de administratieve procedure zijn vergelijkbaar, evenals de snelheid van de procedure. Graag een reactie van de initiatiefnemer van het wetsvoorstel.

Daaraan wil ik nog twee opmerkingen van belang toevoegen. Ten eerste is de erkenning van de administratieve scheiding niet zo vanzelfsprekend als de indiener doet voorkomen, zoals al eerder is opgemerkt. Allereerst doet zich de vraag voor of de administratieve scheiding erkend zal worden door landen buiten de Europese Unie. Dat is uiterst twijfelachtig. In hun bijdrage aan de bundel die verschenen is naar aanleiding van de studiedag van de VU, getiteld "Herziening van het echtscheidingsrecht" op 29 augustus 2005, schrijven Vlas en Ibili op pagina 252 dat landen als Turkije en Zwitserland te kennen hebben gegeven, een scheiding zonder rechterlijke tussenkomst niet te zullen erkennen. Dat levert toch problemen op? Hoe ziet de indiener dit? Vervolgens doet zich de vraag voor of de administratieve scheiding met een beroep op Brussel II bis in de landen

van de Europese Unie op erkenning kan rekenen. Daarover zal eventuele jurisprudentie definitief uitsluitel moeten geven.

Ten tweede is van belang dat artikel 149a, lid 7 bepaalt dat echtgenoten de overeenkomst bedoeld in artikel 150 kunnen overleggen, in welk geval de ambtenaar van de burgerlijke stand ervoor zorgdraagt dat de overeenkomst onderdeel uitmaakt van de akte van administratieve scheiding en dat kan dan weer een executoriale titel opleveren. Let wel: zij kunnen de overeenkomst overleggen. Ook een rechterlijke uitspraak en een notariële akte leveren een executoriale titel op. Nu voor de administratieve scheiding óf een advocaat óf een notaris óf een scheidingsbemiddelaar dient te worden ingeschakeld, lijkt het sterk te adviseren om de notaris in te schakelen, omdat in dat geval de verklaring inzake beëindiging van het huwelijk met wederzijds goedvinden de status van een notariële akte kan krijgen en dus een executoriale titel. Dan hoeven echtgenoten er niet over na te denken of ze gebruikmaken van artikel 149a, lid 7. Want stel dat ze het vergeten; dat kan een lastig probleem opleveren. Is dit zo bedoeld door de indiener? Zo nee, hoe ziet hij dan in de administratieve scheidingsprocedure de positie van advocaat en scheidingsbemiddelaar, die geen executoriale titel kunnen verschaffen, ten opzichte van die van de notaris? Is voor advocaat en scheidingsbemiddelaar nog wel een rol van betekenis weggelegd, nu de notaris in zijn nieuwe rol sterkere kaarten in handen heeft, namelijk de executoriale titel?

Het wetsvoorstel creëert een grote rol voor bemiddelaars. De vraag is wel hoe dit betaald moet worden. Bij navraag is mij gebleken dat een goede bemiddelaar een voorschot vraagt -- let wel: een vóorschot -- dat kan oplopen tot €3000 en dat is een fors bedrag! Er zijn namelijk meestal meerdere sessies nodig, al was het maar om het verdriet of de woede van beide partijen over het stuklopen van de relatie in goede banen te leiden, als therapie. Dat kost tijd, dat is niet in één uurtje opgelost. Het zal ongetwijfeld ook goedkoper kunnen, maar niet te ontkennen valt dat een succesvolle bemiddeling kwaliteit vergt en dat kwaliteit betaald moet worden. Voor de middengroepen, die de bemiddeling uit eigen zak zullen moeten betalen, zullen die kosten een grote barrière vormen. Is daaraan gedacht? Zijn daarvoor voorzieningen getroffen?

In artikel 253a, gezamenlijk gezag, en in artikel 377e, eenhoofdig gezag, is de vormvrije toegang tot de rechter opgenomen. De procedure vangt aan met het indienen van een schriftelijke aanvraag en procureurstelling is niet vereist. Binnen drie weken na de aanvraag dient er een mondelinge behandeling plaats te vinden. De geschillenregeling van artikel 253a ziet op ruzies over regelingen inzake de "zorg- en opvoedingstaken" bij gezamenlijk gezag van de ouders na scheiding. Kortom, ruzie over de uitvoering van het ouderschapplan. Als het gezag na scheiding aan een van beide ouders is opgedragen, geldt art 377e. Een verplichte procureurstelling is niet nodig want, zo stelt de indiener in zijn brief van 21 november 2005 aan de Tweede Kamer, "het oordeel van de rechter zie ik dus vooral als een ordemaatregel in een snelle mondelinge behandeling, om te voorkomen dat het geschil escaleert". Overigens is het

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

niet verboden dat ouders zich bij de mondelinge behandeling binnen drie weken na de aanvraag door een advocaat laten bijstaan, zo blijkt uit dezelfde brief. Mijn fractie heeft grote moeite met deze regeling. Zij voorziet een vloedgolf aan werk voor de rechter door deze regeling en het is zeer de vraag of escalatie van het conflict erdoor voorkomen wordt.

Ouderschapsconflicten kunnen aanleiding geven tot impulsieve reacties, een aanvraag is dan gauw geschreven. De filterende werking van een advocaat die met betrokkene de actuele situatie doorneemt en daarover adviseert, ontbreekt. Vervolgens moet de rechter binnen drie weken na indiening van de aanvraag een mondelinge behandeling beleggen. Dat is kort dag en dat moet dan maar in de agenda van de rechter ingepland kunnen worden. Wie zorgt voor de oproeping van de wederpartij? En wat te doen als het adres van de andere ouder inmiddels onbekend is? Dan wordt niet voldaan aan de vereisten van artikel 253a, lid 2 en artikel 377e, lid 2. De aanvraag is dan niet ontvankelijk. Een advocaat heeft toegang tot de GBA om een adres te achterhalen, maar een particuliere persoon niet. Kunnen of moeten minderjarige kinderen vanaf twaalf jaar op grond van artikel 809 Rv. eventueel worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling bij de rechter? Wie moet dat doen? Wie zorgt voor de nazorg van de ouders? Een advocaat kan na afloop die nazorg voor zijn rekening nemen, want die zal ongetwijfeld nodig zijn voor de partij voor wie de uitkomst van de mondelinge behandeling tegenvalt. En kan na kortere of langere tijd door een van beide ouders weer een aanvraag bij de rechter worden gedaan, omdat er nog steeds een ouderschapsconflict is, óf over dezelfde problemen óf over nieuwe problemen? De veronderstelling dat dit kan, is toch juist? En wat te doen als de ene ouder wél met een advocaat bij de mondelinge behandeling aanwezig is en de andere niet? Moet de rechter de andere ouder dan alsnog in staat stellen om met een advocaat te komen en moet er dan weer een nieuwe afspraak worden gemaakt? Dit is slechts een greep uit de problemen die zich ongetwijfeld zullen voordoen.

Kortom, zonder verplichte procureurstelling, met bovendien een te korte termijn van drie weken voor de mondelinge behandeling ziet mijn fractie de rechter voor een bijna onmogelijke taak gesteld. En wat moet de rechter nu bij de mondelinge behandeling beslissen? Met weinig gegevens kan de rechter niets anders doen dan naar de bemiddelaar verwijzen. Bovendien -- en daar moeten wij niet al te licht overheen stappen -- is het volkomen onduidelijk óf er procesrechtelijke regels van toepassing zijn en, zo ja, welke.

In de al eerder genoemde bundel over de herziening van het echtscheidingsrecht concludeert Coenraad op pagina 92 dat de processuele vormgeving van de plannen van de indiener over het voortgezet ouderschap bij echtscheiding nog veel, heel veel, te wensen overlaat. Ik laat gedetailleerde behandeling van de procesrechtelijke kwesties nu achterwege. Wél zou mijn fractie graag van de indiener vernemen hoe hij die kritiek beoordeelt.

In geval van een artikel 253a- c.q. een artikel 377e-procedure is er geen mogelijkheid van hoger beroep. De rechter kan wél ambtshalve dwangmaatregelen opleggen. De politie kan bijvoorbeeld ingeschakeld

worden bij de handhaving van de zorg- en opvoedingstaken op grond van artikel 253a, lid 5, respectievelijk artikel 377e, lid 5 in combinatie met artikel 812 lid 2 Rv. Dat lijkt ons overigens niet in het belang van het kind. Het inschakelen van de "sterke arm" is ook nu mogelijk, óf bij de afgifte van de woning óf bij de afgifte van een kind. Maar dat is eenmalig! Het inschakelen van de politie op grond van de artikelen 253a, lid 5 respectievelijk 377e, lid 5 in combinatie met artikel 812, lid 2 Rv. is niet eenmalig, dat kan steeds gebeuren als blijkt dat dit nodig is naar aanleiding van een aanvraag in verband met een geschil over de uitvoering van het ouderschapplan. Maar er is geen hoger beroep mogelijk! Alleen in het geval van gijzeling. Voor de ouder jegens wie de dwangmaatregelen worden genomen, is er dus geen rechtsbescherming.

De rechtsbescherming van hoger beroep is er ook niet als de rechter besluit tot een wijziging -- artikel 253a, lid 5 zegt "aanpassing" -- van de bestaande zorg- en opvoedingstaken, anders genoemd: de omgangsregeling. Ook niet als de rechter besluit tot een vergaande wijziging van die taken. Afgaande op de tekst, lijkt artikel 253a niet de mogelijkheid te bieden om de regelingen over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken van het kind -- tijdelijk -- op te schorten en een van beide ouders geheel daarmee te belasten. Dat kan alleen via artikel 251a, de toekenning van het gezag aan een van beide ouders en dus ontzegging van het gezag aan de andere ouder. Als een niet-verzorgende ouder een aanvraag bij de rechter doet om een regeling voor zorg- en opvoedingstaken vast te stellen en de rechter weigert dit, is er geen hoger beroep mogelijk.

Kortom, zonder de mogelijkheid van hoger beroep is er een gebrek aan rechtsbescherming. De mogelijkheid van hoger beroep kan ertoe leiden dat een van beide partijen van die mogelijkheid gebruikmaakt om te chicaneren en de andere partij het leven -- extra -- zuur te maken. Echter, in de afweging van eventuele chicanes enerzijds en rechtsbescherming anderzijds moet de balans doorslaan naar de rechtsbescherming, omdat door de rechter te nemen maatregelen dusdanig ingrijpend kunnen zijn dat de andere partij onrecht wordt gedaan als er geen mogelijkheid is van hoger beroep.

Nu het gelijkwaardig ouderschap. Een van de kernpunten van het initiatiefwetsvoorstel is het gelijkwaardig ouderschap. Dit is verwoord in artikel 251, lid 2. De wet maakt echter geen onderscheid tussen man en vrouw. De vraag kan dan ook gesteld worden wat de toegevoegde waarde is van de introductie van de nieuwe norm. Welke rechten kan een ouder ontlenen aan de norm gelijkwaardig ouderschap? Kan een ouder op grond van die norm co-ouderschap afdwingen? Zo nee, wat dan wel? Wanneer het kind bij een van de ouders de hoofdverblijfplaats heeft, dan brengt dit toch automatisch met zich dat het ouderlijk gezag niet langer op gelijkwaardige wijze door beide ouders wordt uitgeoefend? Dan neemt deze ouder toch vanzelfsprekend de meest voorkomende gezagsbeslissingen, in het belang van het kind? Gelijkwaardig ouderschap is mooi, indien en voorzover het betekent dat de ene ouder als zodanig niet meer bevoegdheden aan het gezag kan ontlenen dan de andere en gerechtigd is, evenzeer als de andere ouder, zich



voor het kind in te zetten en daarvoor iets te betekenen, zoals mevrouw Kok schrijft in haar bijdrage aan de eerdergenoemde bundel "Herziening van het echtscheidingsrecht". Of heeft de norm een meer dwingend karakter en levert de norm een niet te rechtvaardigen inbreuk op de vrijheid van ouders om hun kinderen op te voeden op de wijze die zij goed vinden? Is de huidige norm, namelijk dat het ouderlijk gezag van rechtswege doorloopt, niet voldoende? Het is terecht dat bij de beslissing over de invulling van het gezamenlijk gezag de gelijkwaardigheid van beide ouders uitgangspunt is, maar dat is iets anders dan de gelijkwaardige uitoefening van het ouderlijk gezag, zoals in het wetsvoorstel staat. Gezien de vragen die het begrip "gelijkwaardig ouderschap" oproept, zouden de leden van de VVD-fractie graag van de initiatiefnemer vernemen om welke reden het op gelijkwaardige wijze uitoefenen van het gezag in het wetsvoorstel met zoveel woorden nog is opgenomen.

In artikel 247, lid 3 is de verplichting opgenomen voor de ouder bij wie de kinderen normaal verblijven, om de band met de andere ouder te bevorderen. Die verplichting blijft gedurende de gehele minderjarigheid van het kind bestaan. Die verplichting miskent de onmacht daartoe in situaties waarin de andere ouder het kind in de steek heeft gelaten. Het kan zijn dat die ouder na jaren opeens opduikt. En dan moet op elk moment dat de uit het zicht verdwenen ouder de wens daartoe te kennen geeft, de verzorgende ouder klaarstaan om het ontwikkelen van de band te faciliteren. Ook kan het belang van het kind met zich brengen dat de bevordering van de band met de andere ouder "bevoren" wordt, bijvoorbeeld als de omgang aan die andere ouder is ontzegd op grond van artikel 377a, lid 3. Nadat die periode voorbij is, moet de verzorgende ouder weer de band gaan bevorderen. Is het in het licht hiervan niet een té zware emotionele belasting voor de verzorgende ouder om steeds weer geconfronteerd te worden met de verplichting van artikel 247, lid 3? Leidt dit niet juist tot spanningen voor de verzorgende ouder en is daarmee het belang van het kind gediend? Kortom, is artikel 247, lid 3 met het oog op de belangen van het kind niet te absoluut gesteld?

Ik heb zojuist, toen ik sprak over hoger beroep -- of liever gezegd het ontbreken van de mogelijkheid daartoe in verband met de artikelen 253a en 377e -- kort de gezagsregeling aangestipt. Ik wil daar nog op terugkomen.

De **voorzitter**: Mevrouw Broekers, omdat ik graag wil dat u vanavond ook nog mee discussieert, wijs ik u erop dat u nog twee minuten spreektijd hebt.

\*\*

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik heb nog één pagina. Ik hoop dat ik het even mag afmaken, want ik ben bijna klaar. Ik wil nog een belangrijk punt aan de orde stellen.

Zoals ik al zei, lijkt artikel 253a van het wetsvoorstel niet de mogelijkheid te bieden om de regelingen over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, zoals vastgelegd in het ouderschapplan, in het belang van het kind op te schorten en een van beide ouders daarmee te belasten. Dat kan wel op grond van het huidige artikel 1:377a BW, als het gezag aan een van beide

ouders is opgedragen na scheiding, en op grond van de uitspraak van de Hoge Raad van 18 november 2005, NJ 2005, 574, in het geval van gezamenlijke gezagsuitoefening. Een en ander betekent dat het wetsvoorstel met zich brengt dat als zwaarwegende belangen van het kind zich verzetten tegen de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken uit het ouderschapplan, de mogelijkheid om één van beide ouders te belasten met de zorg- en opvoedingstaken alleen kan worden gerealiseerd door aan een van beide ouders het gezag toe te kennen. Dit betekent dus dat aan de andere ouder het gezag ontnomen wordt. Dat is een drastische maatregel. Mijn fractie zou graag van de indiener vernemen hoe hij deze regeling beoordeelt in het licht van de zojuist genoemde beschikking van de Hoge Raad van 18 november 2005, waarin de Hoge Raad bepaalde dat ook bij gezamenlijk gezag de mogelijkheid dient te bestaan om de bestaande regelingen betreffende omgang, in het wetsvoorstel zorg- en opvoedingstaken, op te schorten.

Artikel 821 Rv. biedt de mogelijkheid aan ieder der echtgenoten om een voorlopige voorziening te vragen. Vervolgens moet volgens lid 4 van dat artikel binnen vier weken het verzoek tot echtscheiding worden gedaan, anders verliest de voorlopige voorziening haar kracht. Hoe pakt deze regeling uit in combinatie met het ouderschapplan? De kans lijkt namelijk uiterst gering dat in een periode van vier weken tussen de voorlopige voorziening en het verzoek tot echtscheiding een ouderschapplan tot stand komt in een relatie waarin de verhoudingen kennelijk grondig verstoord zijn. Biedt artikel 815 lid 5 Rv. dan een uitweg? Maar is artikel 815 lid 5 Rv. daarvoor geschreven en biedt het dan niet een mogelijkheid om het verplichte ouderschapplan te omzeilen?

Een laatste punt dat ik namens mijn fractie aan de orde wil stellen betreft overgangsregelingen. Ouders met minderjarige kinderen die onder het huidige recht gescheiden zijn, hebben geen ouderschapplan en dus lijkt de weg van artikel 253a naar de rechter voor hen niet open te staan. Is die conclusie juist? Of mag de rechter op basis van artikel 253a jo. artikel 815 en artikel 827 Rv. zelf een regeling over de zorg en opvoeding -- een ouderschapplan dus -- opstellen? Artikel 377h is vervallen. Wat betekent dit voor lopende omgangsregelingen die onder het huidige recht tot stand zijn gekomen?

Voorzitter, ik kom tot het slot van mijn betoog. Het voorstel tot invoering van een ouderschapplan en de afschaffing van de flitsscheiding beoordeelt mijn fractie positief. Er zitten echter heel veel haken en ogen aan de uitwerking van het wetsvoorstel. Op pagina 1 van de memorie van toelichting formuleert de initiatiefnemer zijn uitgangspunt. "Als je samen kunt trouwen en kinderen verwekken, kun je ook samen scheiden en regelingen treffen voor de zorg van de kinderen." Als dat uitgangspunt juist is, zouden er ook nu niet al te veel problemen hoeven te zijn. Ook nu kunnen ouders in goede harmonie heldere afspraken maken over bijvoorbeeld de zorg voor de kinderen na echtscheiding. Als je, zoals de initiatiefnemer doet, uitgaat van redelijk denkende en handelende echtgenoten in geval van echtscheiding met minderjarige kinderen -- en die zijn er nu ook -- welk probleem lost dit wetsvoorstel dan op? Of ontstaan er juist

weer nieuwe problemen, niet in de laatste plaats op het punt van de belasting van de rechterlijke macht?

Voorzitter, de VVD-fractie ziet het als haar taak om de grootste zorgvuldigheid te betrachten met het personen- en familierecht. Wij wachten dan ook met veel meer dan gewone belangstelling de beantwoording van onze vragen en opmerkingen af. Zoals de indiener uit onze inbreng zal begrijpen, hebben wij grote aarzelingen bij dit wetsvoorstel.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Volgaarne begin ik mijn bijdrage met een huldeblijk aan de initiatiefnemer, de heer Luchtenveld. Het ontwerpen en verdedigen van een initiatiefvoorstel is in het algemeen gesproken al geen sinecure. Gelet op de aard en omvang de reacties uit wetenschap, van regeringszijde en de Tweede Kamer op het voorliggende initiatiefvoorstel mag in dit geval zeker van een bovengemiddelde parlementaire prestatie gesproken worden. Daarvoor komt de initiatiefnemer naar de mening van de D66-fractie een nadrukkelijk compliment toe.

In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie zich in beginsel open opgesteld ten opzichte van het thans voorliggende concept. Wij stonden in beginsel positief tegenover de introductie van de mogelijkheid van echtscheiding zonder rechterlijke tussenkomst en een primair op het belang van het kind gerichte vormgeving van het ouderschap na een echtscheiding. Natuurlijk hebben wij gezien dat het aanvankelijke ontwerp als gevolg van het advies van de Raad van State, de invloed van het regeringswetsvoorstel 30145, de reacties vanuit de wetenschap en de gedachtewisseling met de Tweede Kamer op belangrijke onderdelen is aangepast. Ook mijn fractie heeft zich afgevraagd in hoeverre het voorliggende ontwerp nog een meerwaarde vertegenwoordigt ten opzichte van de bestaande situatie en in relatie tot het aangehouden wetsvoorstel van de regering.

Die meerwaarde ligt voor mijn fractie in de eerste plaats in het gegeven dat met dit wetsvoorstel de volwaardige rechtsfiguur van de administratieve scheiding in de plaats treedt van de bestaande flitsscheiding. Wij achten de mogelijkheid om te kunnen scheiden zonder rechterlijke tussenkomst in het geval er geen kinderen zijn, een belangrijke en goede ontwikkeling. De meerwaarde van dit voorstel zien wij in de tweede plaats vooral in het streven om de vormgeving van het ouderschap na een echtscheiding nadrukkelijker te plaatsen in de sleutel van de belangen van de betrokken minderjarige kinderen, alsmede in het perspectief van een in beginsel gelijkwaardige rol van beide ouders in de zorg- en opvoedingstaken van hun kinderen. Uit de beschikbare literatuur en mede gelet op niet zelden schrijnende ervaringen uit de maatschappelijke werkelijkheid mag mijns inziens toch wel worden geconcludeerd dat juist op het punt van de aard en omvang van het contact van kinderen met beide ouders sprake is van een indringende problematiek.

Naar aanleiding van de in de schriftelijke voorbereiding opgeworpen vragen en de reactie van de

indiener daarop wil ik nog enkele specifieke kwesties aanstippen.

De heer **Russell** (CDA): De D66-fractie zegt dat het in relatie tot de flitsscheiding van belang is dat dit wetsvoorstel wordt geaccepteerd. Ik wil de D66-fractie graag voorhouden dat er ongeveer 20.000 echtscheidingen zijn waarbij kinderen betrokken zijn, waaronder zo'n 2500 flitsscheidingen. De heer Engels doet alsof de flitsscheidingen een meerderheid vormen waarvoor nu het probleem wordt opgelost. De totaliteit van de echtscheidingen ligt rond de 30.000 tot 35.000. Het probleem van de flitsscheidingen met kinderen waarover de heer Engels het heeft, is dus een relatief klein probleem in relatie tot het totaal aantal. Hierbij leg ik hem de vraag voor wat nu het voordeel is ten opzichte van de huidige situatie. Dat heb ik nog niet gehoord. Het lijkt een soort magisch begrip: de flitsscheidingen worden opgelost. Daarover kunnen wij het eens zijn. Het gaat om 2500 scheidingen; dat is de praktijk.

De heer **Engels** (D66): Terugkomend op dat deel van mijn betoog, heb ik twee punten naar voren gebracht. Het eerste betrof het punt waarover de vraag is gesteld. Mijn fractie vindt dat de introductie van de administratieve scheiding in zijn algemeenheid een pluspunt zou zijn. Nu dat alleen is gekoppeld aan een situatie waarin de echtelieden geen kinderen hebben, is dat ten opzichte van de flitsscheiding nog steeds een pluspunt. Dit was echter een kwalitatieve redenering en geen kwantitatieve. Vervolgens heb ik aangegeven dat de belangrijkste overweging van mijn fractie om positief te kijken naar dit wetsvoorstel, juist ligt in die andere situatie: een echtscheiding met kinderen waar naar ons oordeel de voorgestelde regelingen op een aantal punten een verbetering betekenen. Dat was de lijn van het betoog.

Voorzitter. De fractie van D66 gelooft niet dat met de administratieve echtscheiding de deur naar lichtvaardige echtscheidingen wordt opengezet. Nog afgezien van de vraag in hoeverre deze afweging in principe deel uitmaakt van de verantwoordelijkheid van huwelijkspartners zelf, moet worden vastgesteld dat ook de rechter uit hoofde van zijn taak geen waarborg biedt tegen mogelijk onvoldragen motieven voor echtscheiding. In dit verband zou men wellicht ook de vraag moeten stellen naar mogelijk te lichtvaardig aangegane huwelijken. Wij kunnen ons vinden in de benadering dat het, los van de formele beëindigingsfiguur, uiteindelijk gaat om de daaraan vooraf gaande materiële fase van onderhandelingen en afspraken. De kwaliteit en zorgvuldigheid van dit primaire proces bepaalt ook naar mijn mening immers in hoge mate de procesgang van de formele afwikkeling.

Evenmin gelooft mijn fractie dat een van beide partijen in een procedure zonder rechterlijke betrokkenheid eerder onder druk van de andere partij zou instemmen met bepaalde regelingen. Ook op dit punt is de kwaliteit en zorgvuldigheid van het voortraject bepalend. Uiteraard blijft het altijd mogelijk geschilpunten aan de rechter voor te leggen. In dat licht kan mijn fractie ook instemmen met de in het voorstel opgenomen procedurele drempels die de gang naar de rechter enigszins ontmoedigen.

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

---

De heer **Russell** (CDA): Ik vind het een mooi verhaal.

De heer **Engels** (D66): Dank u wel.

De heer **Russell** (CDA): Nee, echt. Als de praktijk zo was, dan zou het echt fantastisch zijn. De heer Engels zegt: "als de kwaliteit in de voorfase goed is en partijen hun best doen". Maar hoe reageert hij op de praktijk waarin nu juist de verwerking in die voorfase zo'n grote rol speelt? Hoe kan hij nu beweren, als je de praktijk ziet en de partijen op het moment dat die echtscheiding gaat lopen juist niet in een gelijkwaardige situatie verkeren, dat het allemaal zonder enig probleem gaat lopen? Dat suggereert hij met zijn verhaal dat je niet naar de rechter toe moet, omdat het in de voorfase wel goed komt. Zo begrijp ik zijn verhaal. Mijn verhaal is, vanuit de praktijk, wat minder idealistisch. Men komt tot de echtscheiding vanwege gedoe. Dat gedoe is niet opgelost als je over een ouderschapplan of over geld of over kinderen gaat praten. Juist niet! Dan worden er spelletjes gespeeld door beide partijen. Hoe ziet de heer Engels dat in de praktijk?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter, mag ik een vraag stellen aan de heer Russell? Ik kan zijn betoog niet meer volgen. In het geval van een echtscheiding waarbij de echtelieden grote, bijna onoverbrugbare conflicten hebben, bestaat toch de keuze om allebei een advocaat te nemen en naar de rechter te gaan? Het is toch gewoon een keuze die men heeft om gezamenlijk via de administratieve weg te scheiden? Als die conflicten groot zijn, zal dit inderdaad een moeilijk begaanbare weg zijn.

De heer **Russell** (CDA): Dat was mijn punt niet. Mijn punt was dat de D66-fractie een ideaalbeeld schetste van hoe je tot een ouderschapplan en afspraken komt. Ik zou willen dat die ideaalsituatie bestaat, dus ik had het niet over onoverbrugbare zaken. Ik wees alleen op het punt dat als je gaat scheiden om een bepaalde reden, die ideaalsituatie niet bestaat. Daarop vroeg ik een reactie van de D66-fractie, maar ik wil mevrouw Tan graag ook faciliteren met mijn antwoord. Ik maak mij zorgen over het praktische gehalte van de gedachte van de D66-fractie dat het wel los zal lopen en de rechter dus niet aan de orde komt.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het gaat er gewoon om dat er diverse varianten van mogelijkheden tot echtscheidingen zouden moeten zijn.

De heer **Engels** (D66): De heer Russell heeft nu twee keer gesuggereerd dat mijn betoog erop neer zou komen dat het in de praktijk allemaal wel los zal lopen met de afwikkeling van een echtscheiding, ook gelet op de belangen van de kinderen, maar dat was natuurlijk geenszins het geval. Ik heb een aantal opmerkingen gemaakt naar aanleiding van twee vraagpunten. Het eerste was of met het aannemen van dit wetsvoorstel lichtvaardiger tot echtscheiding zou worden overgegaan. Daarvan heb ik gezegd dat mijn fractie dat niet ziet. De heer Russell hoeft mij niet te overtuigen van de indringendheid van alle aspecten die te maken hebben met een echtscheiding. Daarover hebben wij geen verschil van mening. Noch in de huidige situatie, noch in de situatie die

zou intreden na aanneming van dit wetsvoorstel, zal hij mij ooit horen beweren dat wij daarmee betrekkelijk losjes met de hand in de zak deze praktijk verder kunnen volgen. De realiteit laat zien dat echtscheidingen vrijwel altijd indringend zijn en dat het in veel situaties heel moeilijk zal zijn om te voorkomen dat er niet onnodige problemen ontstaan, zeker ook in relatie met de kinderen. Dat is de invalshoek. Ik mag zeggen dat dit de primaire invalshoek is van waaruit mijn fractie dit wetsvoorstel heeft bekeken. De opmerkingen die ik maakte over het voordeel van een administratieve scheiding of over het voordeel van een rechterlijke tussenkomst, betreffen slechts enkele aspecten. Mijn opvatting daarover is dat ik niet zie -- maar misschien dat de praktijk later uitwijst dat het wel zo is -- dat een administratieve scheiding de deur naar echtscheidingen verder zal openzetten. Dat was mijn stelling.

Voorzitter. Het kan niet de bedoeling zijn dat voormalige echtelieden een eventueel voortgezette "vechrelatie" voeden met allerlei gerechtelijke procedures en daarmee in wezen een conflict ten koste van een hoge prijs in stand laten. Nog afgezien van het kostenaspect speelt hier het belang van de werklust binnen de rechterlijke macht -- al wordt daarover verschillend geoordeeld -- en vooral de effecten daarvan op het welzijn van de betrokken kinderen.

Ik kom aan een afronding van mijn inbreng. Met buitengewoon veel aandacht heeft mijn fractie kennis genomen van de negatieve effecten die conflictueuze echtscheidingen kunnen hebben op het welzijn van de betrokken kinderen. Met name de studie Het verdeelde kind heeft de nodige indruk gemaakt. Waar het welzijn van het minderjarige kind een goede band met beide ouders veronderstelt, benadrukt het wetsvoorstel in mijn ogen terecht de verantwoordelijkheid van de ouders om in een ouderschapplan goede en vooral ook conflictregulerende afspraken te maken. Het ouderschapplan dwingt gescheiden ouders daarmee allereerst om elkaars gelijkwaardigheid in de contacten, opvoeding en verzorging te erkennen. Bovenal dwingt het de ouders vervolgens de afspraken daarover zodanig in te richten dat uiteindelijk niet het belang van een der ouders of dat van beide ouders, maar het belang en het welzijn van het kind prevaleert. Een ouderschapplan met een dergelijke uitkomst vormt uiteindelijk de uitdrukking van het gegeven dat ouders ook na een scheiding ouders blijven. Wat mij betreft, vormt dit element uiteindelijk de crux van het initiatiefvoorstel. Ik zou -- deels ten overvloede, maar voor alle duidelijkheid -- de indiener willen vragen of hij zich in deze interpretatie van het voorliggende ontwerp kan vinden.

Tot slot realiseert mijn fractie zich met de indiener dat dit voorstel niet het sluitende antwoord kan zijn op de zich hier voordoende problemen, maar dat het hopelijk wel een bijdrage kan leveren aan een vermindering daarvan.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Sprekend namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie zou ik in deze gedachtewisseling graag het volgende naar voren brengen. Het dwingt altijd weer respect af wanneer een Tweede-

Kamerlid erin is geslaagd om het zo ver te brengen dat hij in deze Kamer een initiatiefwetsvoorstel kan presenteren en verdedigen. Dat geldt temeer in dit geval, gelet op de behandeling die het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft ontvangen. Het ging, ik zeg het nu maar simpel, allesbehalve vlot en soepel. Iemand typeerde die wijze van behandeling in de Tweede Kamer als een "lijdensgang door de parlementaire molen". Het voorstel dreigde inderdaad bij tijd en wijle vermalen te worden door aangenomen amendementen en de min of meer afgedwongen nota's van wijziging, terwijl op de achtergrond stond het "concurrerende" regeringsvoorstel. Een direct gevaar leverde dat regeringsvoorstel niet op, omdat door de Tweede Kamer het verslag eerst in februari 2006, na de eindstemming over het initiatiefvoorstel, is uitgebracht.

Het oorspronkelijke initiatiefvoorstel heeft veel kritiek geogst. Deze stelling is mijns inziens onweerlegbaar. Gedurende de behandeling in de Tweede Kamer zijn veel bepalingen uit het regeringsvoorstel door middel van amendementen of door overname door de indiener in het initiatiefvoorstel terechtgekomen. Al naar gelang men oordeelde over het oorspronkelijke voorstel, is men thans van oordeel dat die veranderingen gedurende twee jaar behandeling in drie plenaire termijnen, het voorstel al dan niet ten goede zijn gekomen. Een gegeven is in elk geval dat het eindresultaat op een brede steun, van tweederde van de stemmen, in de Tweede Kamer heeft mogen rekenen. Alleen het CDA en onze fracties stemden ten slotte tegen het voorstel.

Het blijft intussen eveneens een gegeven dat het voorstel in zijn huidige gedaante, zoals het nu hier voor ons ligt, allerm minst onomstreden mag heten. Ik wijs slechts op de kritiek van de hoogleraren Nuytinck en Antokolskaia, alsook van de vice-president van het Gerechtshof te Den Haag, mevrouw De Bruijn-Luckers. Zelfs de principiële voorstanders van administratieve echtscheiding zijn verdeeld over het nut en de wenselijkheid, alsook de meerwaarde van het onderhavige voorstel. Naar alle waarschijnlijkheid is dat het gevolg van het uitgesproken compromis-karakter dat het uiteindelijke voorstel kenmerkt.

Wij hebben kennis genomen van de omvangrijke stukkenwisseling tussen de indiener en de Tweede Kamer, alsook van de uitvoerige mondelinge gedachtewisseling. Gezien dit gegeven, gevoegd bij de kennisneming van de memorie van antwoord aan deze Kamer, bestaat er aan onze kant geen behoefte aan een (gedeeltelijke) herhaling van de discussie, waaraan onzerzijds geen nieuwe elementen kunnen worden toegevoegd.

Een andere opstelling zou volgens mij in dit geval een misplaatste indruk kunnen wekken -- de indiener zal begrijpen waar ik op doel -- en onnodig beslag op de tijd van de Kamer leggen. Het is de indiener in de discussie met onze geestverwante fracties in de Tweede Kamer reeds gebleken dat zij vrij principieel getoonzette bezwaren hebben geuit over het terugdringen van de rol van de rechter bij echtscheidingen. Wij delen die bezwaren en om die reden zouden wij kunnen volstaan met te verwijzen naar de stemverklaring van de heer Rouvoet die hij bij de eindstemming op 29 november verleden jaar in de Tweede Kamer heeft afgelegd.

Ondanks de op zich goede elementen die wij in het wetsvoorstel bespeuren, houden wij bezwaren tegen het mogelijk maken van een administratieve scheiding zonder rechterlijke tussenkomst. Ook in praktische zin waarderen wij de positie van de rechter anders dan die van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Ook trekken wij ons de opmerking van mevrouw De Bruijn-Luckers aan als zij schrijft over de totstandkoming van een ouderschapplan: "In dit wetsvoorstel wordt de rol van de rechter op de zitting onderschat. Sommige ouders zijn nu eenmaal gevoeliger voor het machtswoord van de rechter dan voor de goede raad van hun advocaat."

Als het gaat om de positie van de rechter, leek het mij onnodig om te herinneren aan het aspect van de volontaire jurisdictie. Ik ben blij dat de heer Russell dat zojuist wel gedaan heeft in zijn bijdrage. Ik hoop dat daarmee duidelijk is geworden dat het aspect van openbare orde bij de rechter ook een rol speelt, ook al is er geen sprake van een geschil. Bij een echtscheiding zijn beide elementen evenwel verenigd. Immers, er is een geschil en de openbare orde is daarbij in het geding.

Tot slot zou ik nog een vraag aan de regering willen voorleggen. In de memorie van antwoord aan deze Kamer (pagina 19) schrijft de indiener, wijzend op de convergentie die tussen zijn wetsvoorstel en het voorstel van de regering is ontstaan, dat uit de op 14 december 2005 -- dus na de eindstemming in de Tweede Kamer over het initiatiefvoorstel -- verschenen derde nota van wijziging bij wetsvoorstel 28167, nr. 12, inzake de aanpassing van de wettelijke gemeenschap van goederen, blijkt dat de regering reeds rekening houdt met het op enig tijdstip in werking treden van wetsvoorstel 29676. In de bundel "Herziening van het echtscheidingsrecht" (Amsterdam 2006), waaraan vandaag al vaker is gerefereerd en die ons door de initiatiefnemer is toegezonden, op zijn initiatief zo mag ik aannemen, staat dat het duidelijk is dat het contraseign door de regering niet zal worden geweigerd indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaardt. Mijn vraag aan de regering is dan ook: wordt deze conclusie volgens de minister van Justitie met recht door de indiener getrokken? Zo ja, mag daaraan dan de conclusie worden verbonden dat de minister het regeringsvoorstel (30145), als het initiatiefvoorstel in de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal intrekken?

Met belangstelling zien wij naar een reactie op onze bijdrage uit.

\*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Als je eenmaal besluit om te gaan trouwen, moet je eigenlijk niet meer willen scheiden. Dat vind ik. De praktijk is echter helaas anders: jaarlijks scheiden er meer dan 30.000 echtparen en daarbij zijn meer dan 30.000 kinderen betrokken. De helft van het aantal kinderen blijkt na een scheiding geen of slecht contact te hebben met de niet-verzorgende ouder. Steeds meer scheidingen zijn zogeheten flitsscheidingen: voor weinig geld, op zeer korte termijn en zonder tussenkomst van de rechter.

In mijn opvatting over scheiden ben ik ook een beetje bevooroordeeld geraakt. Ik heb namelijk onlangs

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

---

mijn vriendin Preeti ten huwelijk gevraagd en zij heeft daarop met "ja" geantwoord.

De **voorzitter**: Gefeliciteerd.

\*\*

De heer **Van Raak** (SP): Dank u wel. U zult ook begrijpen, voorzitter, dat ik mij nu niet kan voorstellen, ooit te willen scheiden. Als het toch zo ver zou komen, denk ik dat dit, mijn vriendin kennende, niet in een flits zal gebeuren.

Voorzitter. Gelukkig staat de indiener van dit wetsvoorstel wat dichter bij de huwelijkse werkelijkheid. Alhoewel... Als je samen kunt trouwen, moet je ook samen kunnen scheiden, zo luidt zijn devies. Dat vragen wij ons echter ernstig af. Ik denk eerder dat je, als je zoiets als een scheiding in goede onderlinge harmonie kunt regelen, eigenlijk een bijzonder goed huwelijk hebt.

De behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitputtend geweest. Dat heeft geleid tot een beter inzicht, alsook tot een aantal aanpassingen en compromissen. Mijn fractie was bij aanvang erg gelukkig met dit wetsvoorstel, maar met de vele aanpassingen heeft zij telkens een klein beetje van haar enthousiasme verloren. Ik noem bijvoorbeeld het amendement-Kalsbeek/De Pater dat een administratieve scheiding niet openstelt voor ouders met minderjarige kinderen. Dat amendement had voor ons dus niet gehoeven.

Het initiatiefwetsvoorstel is ook enigszins uitgekleed. Er ligt nu bij ons een staketsel dat eigenlijk om een nieuwe aankleding vraagt. Daarvoor is deze Kamer evenwel niet in het leven geroepen. Wij keuren namelijk wetten of goed of af. Dit wetsvoorstel zullen wij in ieder geval met welwillendheid tegemoet treden. Ik hoop in ieder geval dat de indiener in zijn nieuwe functie als wethouder in Amersfoort deze wet ook zal kunnen houden. Laten wij er het beste van hopen!

Over dit initiatiefwetsvoorstel hing de schaduw van een wetsvoorstel van de minister. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is dit initiatiefvoorstel, mede door de vele aanpassingen, naar het voorstel van de minister toe gegroeid. Kan de indiener uitleggen waarom hij eigenlijk ooit besloten heeft tot een initiatiefwet en niet heeft gewacht op het voorstel van het kabinet? Wat zijn op dit moment de verschillen tussen zijn voorstel en dat van de minister? Evenals enkele andere woordvoerders leg ik de vraag aan de minister voor of wij na eventuele goedkeuring van dit initiatiefwetsvoorstel alsnog zijn voorstel in deze Kamer mogen verwachten.

Het doel van deze initiatiefwet is niet in de eerste plaats om flitsscheidingen te voorkomen, zoals in sommige media is gesuggereerd. Dit wetsvoorstel is vooral bedoeld om een regeling te treffen voor een voortgezet ouderschap ná de scheiding. Op deze manier moet een gelijkwaardige verzorging en opvoeding van beide ouders bevorderd worden. Is de indiener het met ons eens dat het veel beter zou zijn als niet pas tijdens de echtscheiding, maar al veel eerder een ouderschapplan werd opgesteld en dat ook na de echtscheiding de ouders de gang van zaken met elkaar zouden moeten bespreken? Waarom is dit laatste niet in de wet opgenomen? Natuurlijk gaan wij eigenlijk niet over het eerste deel van mijn vraag.

In hoeverre de echtscheidingsovereenkomst en het ouderschapplan in de praktijk van goede kwaliteit blijken te zijn en recht doen aan de belangen van beide ouders en kinderen, moet nog worden afgewacht. Veel hangt af van de notaris, de advocaat of de scheidingsbemiddelaar. De bemiddelaars zijn getraind in het tot een goed einde brengen van een dergelijk gezamenlijk proces. Advocaten hebben doorgaans meer ervaring met het behartigen van de belangen van één partij. De vraag is of in de praktijk niet één partij toch het onderspit delft in de onderhandelingen. In het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt een groot beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel en de redelijkheid van mensen. Hoe graag wij dat ook zouden zien, het zijn juist deze eigenschappen die gemakkelijk sneuvelen in het emotionele mijnenveld van de echtscheiding.

Wij hebben begrepen dat aan het voorstel ook een meer principiële overweging ten grondslag ligt, en wel dat de rechter er vooral is om geschillen te beslechten en niet zozeer om overeenkomsten te bekrachtigen. Door een gezamenlijk op te stellen echtscheidingsovereenkomst en een eventueel ouderschapplan moet een gang naar de rechter dus worden voorkomen. Als ouders echter niet uit een ouderschapplan komen, komt de zaak toch voor de rechter. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe vaak dat het geval zal zijn. Is de indiener het met ons eens dat scheidingen zelden gebeuren in een sfeer van goede harmonie en dat de kans wel erg reëel is dat de rechter niet minder, maar juist vaker als scheidsrechter zal moeten optreden?

De mogelijkheden om bij niet-naleving van de echtscheidingsovereenkomst of het ouderschapplan naar de rechter te stappen, zijn ruim. De rechter moet binnen drie weken het verzoek om een uitspraak mondeling behandelen. Dit is vandaag al een paar keer gezegd. Gezien de doorlooptijd bij de rechtbanken moet de haalbaarheid hiervan echter ernstig worden betwijfeld. Voor een toevloed van bagatelzaken moet toch gevreesd worden. Mevrouw Tan wees hier ook al op. Dat de rechter in dat geval kan doorverwijzen naar bemiddeling, is goed, maar ook dit is geen wondermiddel, zo meent mijn fractie. Veel mensen zullen naar onze verwachting uiteindelijk toch bij de rechter terechtkomen.

Mijn fractie vindt dat er een relatief snelle remedie mogelijk moet zijn bij het frustreren van de afspraken door een van beide partijen. Tegelijk vragen wij ons wel af of in dit wetsvoorstel niet wat te veel wordt gevraagd van de rechterlijke macht. Als wij het goed hebben begrepen, valt de bemiddeling onder de regeling van de rechtsbijstand. Kan de minister dit bevestigen?

In de memorie van antwoord aan deze Kamer spreekt de indiener geruststellende woorden over de erkenning van de administratieve scheiding in het buitenland. Wat dit betreft, was er een knelpunt bij de flitsscheiding. Het lijkt er evenwel op dat dit probleem in dit initiatiefwetsvoorstel geen rol meer speelt. Het moet wel bijzonder goed in de gaten gehouden worden, of dit werkelijk zo is. Mocht blijken dat de administratieve scheiding in sommige niet-EU-landen, zoals Turkije of de Verenigde Staten, niet wordt erkend, dan zal de wet moeten worden aangepast. Anders zijn de familierechtelijke problemen waarin mensen terecht

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

kunnen komen, niet te overzien. De heer Russell heeft hier ook al op gewezen.

De heer **Russell** (CDA): Ik heb mij afgevraagd of ik u de volgende vraag wel mag stellen, omdat ik daarmee enigszins uw prille geluk verstoort. Toch doe ik het. In uw betoog miste ik wel het kostenaspect. Ook u gaat ervan uit dat het niet zo gemakkelijk zal gaan. Ik noem mediation, advocaat, notaris, et cetera. Wij kunnen ervan uitgaan dat die een grote rol spelen. Mevrouw Broekers heeft ons in verband met het kostenaspect al voorgehouden wat een voorschot van een mediator is. Bij het opstellen van het ouderschapplan is een mediator wellicht nodig, alsook eventueel voordat men naar de rechter gaat en nadat men bij de rechter is geweest. Welnu, dat komt neer op twee keer een voorschot van €3000. Hebt u daar een mening over? Hebt u daarover al nagedacht met uw vriendin? Ik maak mij er namelijk grote zorgen over.

De heer **Van Raak** (SP): Met mijn vriendin heb ik het er nog niet over gehad. Ik ga dat ook niet doen, want wij worden heel gelukkig.

Mijn fractie gaat ervan uit dat ook bij bemiddeling partijen een beroep kunnen doen op rechtsbijstand. Misschien bedoelt de heer Russell met zijn vraag dat, wanneer iedereen vaker een bemiddelaar inschakelt of vaker naar de rechter stapt, dit meer geld gaat kosten. Als een bemiddeling echter slaagt, levert dat alleen maar geld op.

De heer **Russell** (CDA): Wij moeten dan even invullen wat rechtsbijstand is. Dat lijkt nu een soort toverwoord te zijn. Bedoelt u dat mensen beneden een bepaalde inkomensgrens een beroep kunnen doen op bijstand door een advocaat die door de Staat betaald wordt? Dat betreft slechts een relatief klein gedeelte. Hoe zit dit met de anderen? Immers, in het grootste deel van de gevallen zal men het zelf moeten betalen of zelf een bijdrage moeten doen, ook met een inkomen dat niet zo hoog is. Dat brengt natuurlijk een extra last met zich.

De heer **Van Raak** (SP): Ik kan mij de zorg van de heer Russell indenken. Mede door het sociale beleid van uw partij en uw ministers zullen steeds meer mensen een beroep kunnen doen op die rechtsbijstand. Overigens merk ik op dat dit kostenaspect voor ons geen doorslaggevend argument zal zijn om tegen deze wet te stemmen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Justitie\*!

Aan de orde is het **themadebat over het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (30300-VI)**, met als thema's:

- veiligheid versus fundamentele rechten (inclusief bestrijding terrorisme);

- bruikbare rechtsorde (regeldruk, handhaving, vertrouwen in de rechtspraak en de internationale rechtsorde).

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Enige tijd geleden vierde Ajax een feestje in de Amsterdamse binnenstad. Dat leidde tot de maar al te gebruikelijke relletjes. De politie riep nu de hulp van omstanders in om hun digitale foto's en video's van die gebeurtenissen in te leveren, zodat de releshoppers konden worden geïdentificeerd en opgepakt. Deze onorthodoxe aanpak had een zeker succes, maar dat succes roept wel de vraag op of de balans tussen het bevorderen van de veiligheid en het beschermen van de vrijheid hier wel juist is getroffen, zeker als wij bedenken dat dit incident niet op zichzelf staat. Er zijn tegenwoordig kliklijnen waardoor burgers elkaar anoniem bij de overheid kunnen aangeven en daar wordt druk gebruik van gemaakt. Het is staand beleid geworden om burgers op allerlei manieren en momenten bij de politietaken te betrekken. Dat beeld van die fotograferende bezoekers van het Ajaxfeestje die andere bezoekers aangeven, is zo gezien meer dan een nieuwsincident. Het is een metafoor voor de richting waarin onze rechtsstaat zich lijkt te ontwikkelen, naar een door veiligheid en straf geobsedeerde staat. Landen die op grote schaal hun burgers bij de rechtshandhaving inschakelen zijn doorgaans geen democratische rechtsstaten. Denk maar aan het communistische Oost-Duitsland en de praktijken van de Stasi. Waar trekken wij de grens? En hoe doen we dat bij het stellen en handhaven van regels?

Twee jaar geleden koos de regering voor een principieel andere aanpak van de verhouding tussen overheid en samenleving met het doel de regeldruk te beperken. In de nota Bruikbare rechtsorde, waar de hand van deze minister duidelijk in te herkennen is, kiest de regering voor een wetgevingsbeleid dat enerzijds stabiele en duidelijke kaders biedt en anderzijds meer ruimte geeft aan burgers en maatschappelijke verbanden om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Praktisch gesproken, betekent dat een streven naar minder gedragsvoorschriften en meer "wetgeving die het onderlinge verkeer tussen burgers van een duidelijke en bestendige ordening voorziet", maar ruimte laat voor zelfregulering. De regering werkt met zorgplichten, streeft naar open communicatie met het veld en stemt de modaliteiten van de handhaving en het toezicht ook op deze ontwikkelingen af. In abstracto klinkt dat mijn fractie allemaal aantrekkelijk in de oren. De vraag is natuurlijk wel hoever de regering twee jaar later is gevorderd in dit streven naar een meer bruikbare rechtsorde. Misschien is het moment aangebroken voor een korte tussenbalans. Heeft de minister de indruk dat op de meeste terreinen van overheidsregulering het doel al naderbij komt? Ik hoop dat hij mij op zijn minst enkele concrete voorbeelden kan geven van behaalde successen, maar liefst niet in het ronkende proza van de reportages over de "andere overheid". Het zou geen moeite kosten om vele voorbeelden te noemen van terreinen waarop door het

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

---

moderniseringsstreven van dit kabinet nieuwe bureaucratie is ontstaan, zoals in de zorg en in het hoger onderwijs.

In dit beleidsdebat hebben we het dan vooral over de spanning tussen veiligheid en vrijheid. In een invloedrijke analyse heeft de criminoloog Boutellier juist deze spanning kenmerkend voor onze tijd genoemd. Volgens hem gaat de vitale vrijheidsdrang van de postmoderne samenleving hand in hand met een soms obsessief streven naar veiligheid. Hij spreekt over een veiligheidsutopie, over een utopisch verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en optimale bescherming. Deze culturele typering van de omgang met risico's heeft uiteraard consequenties voor het strafrecht en het strafrechtelijke beleid. In de criminaliteit projecteert men moreel onbehagen en utopisch verlangen. Het strafrecht wordt niet meer als ultimum remedium gezien maar als een noodzakelijke, permanente, alomtegenwoordige institutie die de veiligheid garandeert zonder de vrijheden van de burgers te beperken. De tendens is cultureel gesproken geen tendens naar minder gedragsvoorschriften en meer zelfregulering of naar minder directe handhaving en minder toezicht. Een overheid die het strafrecht terughoudend en selectief wil gebruiken en de burgers meer verantwoordelijkheid wil laten dragen, moet tegen deze tendens in opereren. En dat is moeilijk. Het lijkt er in de praktijk meer op dat de overheid deze veiligheidsutopie tot de haren heeft gemaakt, deze overneemt en nog versterkt.

In dit debat bekijken wij nu verder twee onderwerpen. Allereerst de inzet van het strafrecht voor terrorismebestrijding; een terrein waar de spanning tussen veiligheid en vrijheid evident en maximaal is en vervolgens bij wijze van contrast de sluipende opmars van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke regulering en handhaving die zich richten op het uitvergroten en zwaarder straffen van delicten en het in de overheidsfeer trekken van sociaal hinderlijk gedrag wat neerkomt op een trivialisering van het strafrecht en bestuursrecht. De spanning tussen veiligheid en vrijheid is hierbij wat meer aan het oog onttrokken, maar wel degelijk relevant.

Omdat er weer nieuwe wetgeving over terrorismebestrijding aankomt, houd ik het kort. Dat er bewust naar gestreefd moet worden de veiligheid te vergroten en daarbij ook de vrijheid beschermd moet worden, lijkt mij evident, en het is dan telkens de vraag hoe de afweging uitpakt. De minister weet dat wij zware bedenkingen hebben bij het strafbaar stellen van gedachten en gevoelens en dat voor ons een begin van uitvoering van gevaarlijke plannen vereist is om repressief optreden te rechtvaardigen. Maar hoe zit het met de preventieve inzet van het strafrecht, gericht op het moeilijk maken en verstoren en hinderen van activiteiten die tot terroristische misdrijven kunnen leiden? Ook daar is het weer de vraag hoever men kan gaan zonder de vrijheid te ver in te perken en van onze rechtsstaat een halve politiestaat te maken. De Raad voor het Openbaar Bestuur deed op dit terrein onlangs enkele interessante voorstellen, waar ik de reactie van de minister graag op verneem.

Hoe denkt de minister over het voorstel van de ROB om in het middengebied tussen oorlog en vrede een apart afgebakende bestuursrechtelijke ruimte te scheppen om onder andere preventief te kunnen optreden? Dit is dan

een alternatief voor de inzet van het strafrechtelijke instrumentarium. De raad is namelijk geen voorstander van het "oprekken" van het strafrecht om de handelingsmogelijkheden van de overheid te vergroten in reactie op problemen tussen oorlog en vrede, zoals terroristische activiteiten. Het gaat vooral om preventief handelen en het strafrecht is hiervoor niet het geëigende instrument. De raad houdt onverkort vast aan het uitgangspunt dat er geen straf is zonder schuld. Het moet gaan om overtuigend en wettig bewijs en niet om het overtuigen. Het strafrecht dient überhaupt niet in de eerste plaats een sturingsinstrument te zijn met het oog op het oplossen van specifieke problemen. Ik citeerde uit het advies van de ROB, getiteld "Tussen oorlog en vrede", de pagina's 54 en 55. Alleen al deze formulering geeft aan dat de raad helemaal denkt in de lijn van de uitgangspunten van de nota Bruikbare rechtsorde. Ik hoor graag een reactie van de minister.

Het kabinet wil de regeldruk beperken, aldus de Bruikbare rechtsorde, maar dat geldt dan kennelijk niet voor het strafrecht. De regeldruk is daar elk jaar groter geworden. Ook is het strafrecht geen rustig bezit, geen codificatie van wat de genoemde nota stabiele verhoudingen in het verkeer tussen overheid en burger noemt. In de tien jaar tussen 1993 en 2003 zijn er van de 232 artikelen uit het Algemeen Deel van het Wetboek van Strafrecht, 137 minstens eenmaal gewijzigd. En dan hebben we het alleen nog over het klassieke strafrecht. Het zogenoemde economische strafrecht dat in vele wetten en op vele niveaus van regulering, ook Europees, is geregeld, is een onoverzichtelijke, steeds uitdijende en veranderlijke massa regels. Hoe staat het daar dan met de balans tussen veiligheid en vrijheid? Wat het klassieke strafrecht betreft, slaat die balans de laatste jaren duidelijk uit naar de kant van de veiligheid. Veel klassieke delicten worden met zwaardere straffen bedreigd, maar ook betrekkelijk lichte delicten worden van semantisch zwaardere delictomschrijvingen voorzien en maken een soort ontwaarding door die Buruma in zijn aanbevelenswaardige boekje "De dreigingsspiraal" treffend een "miniaturisering" van het strafrecht noemt. Wat gisteren een zware mishandeling was, heet nu een poging tot doodslag. Buruma noemt nog veel meer voorbeelden in wetgeving en rechtspraak, die als een inflatie van delictomschrijvingen kunnen worden gezien. Daarbij past het beeld van een Nieuwe Gestrengheid, waarover De Wijckerslooth opmerkte: "Het effect van de Nieuwe Gestrengheid op het strafrecht is vooral nog onsystematisch en fragmentarisch (...). Kenmerkend voor de meeste voorstellen om strafmaxima te verhogen, bepaalde vormen van criminaliteit prioriteit te geven of om de OM-richtlijnen aan te scherpen, is dat het gaat om een reactie op een vermeend probleem dat op dat moment in het nieuws is. Naarmate dit proces van spontane verbouwingen in het strafrecht langer doorgaat, raakt het evenwicht zoek." Aldus een van de belangrijkste functionarissen uit ons strafrecht die inmiddels als hoogleraar vanuit Leiden deze zaken vanaf de zijlijn bekijkt. Ik vraag de minister om op deze opmerkingen te reageren. Let op de formulering over "spontane verbouwingen" van het strafrecht. De terminologie alleen

al kan toch niet passen in de gedachtegang van de minister die in zijn nota daarover kennelijk anders denkt?

Nu in het heersende maatschappelijke klimaat de nadruk op veiligheid is komen te liggen, misschien zelfs wel op een veiligheidsutopie zoals Boutellier meent, moet de kwaliteit van de procedures en operationele processen in de strafrechtketen. Ook daar is echter het evenwicht verdwenen. Er is meer geld gegaan naar het OM en de politie, maar er is te weinig geïnvesteerd in de rechterlijke macht. De Raad voor de Rechtspraak vraagt daar aandacht voor in zijn stuk "In het belang van goede strafrechtspraak" van mei 2006. Hoe oordeelt de minister over de vele voorstellen van de raad? Is hij bereid hier geld voor vrij te maken? Een ander manco, door ons vele malen eerder gesignaleerd, is de beleidskeus om geld weg te halen bij de instellingen voor preventie en resocialisatie met als gevolg dat de recidive wordt versterkt en dat gemeenten worden opgezadeld met de problemen. Uit een recente beleidsbrief van de minister aan de Kamer van 23 mei 2006 wordt vooral duidelijk dat er nog steeds grote coördinatieproblemen zijn. Hoe zit het hiernaast met de budgettaire problemen die de bezuinigingen op de reclasering voor de gemeenten hebben teweeggebracht? Die budgettaire keuzes zijn noch in het voordeel van de veiligheid, noch in dat van de vrijheid. Ook baren de bezuinigingen op het gevangeniswezen zorgen, omdat daardoor de arbeidsomstandigheden van het personeel en de detentiecondities van de gedetineerden zijn verslechterd, hetgeen van tijd tot tijd veel spanning geeft. Wat heeft de minister de afgelopen tijd aan dit al sinds zijn aantreden bestaande probleem gedaan?

In een streven naar meer bedrijfsmatig werken, meer efficiency en meer scoren in de strijd tegen de misdaad zijn er checks en balances weggesneden die nu eenmaal vertragen en minder doelmatig maken. Buruma wijst in zijn boekje "De dreigingsspiraal" op enkele onbedoelde neveneffecten van de strijd tegen de misdaad die hiertoe ook nog eens hebben bijgedragen. Hij schrijft: "Als reactie op de overheersende aandacht voor vormfouten in de oudere rechtspraak, de in belang toegenomen functie van het Openbaar Ministerie als leider van het opsporingsonderzoek en het terugdringen van de rol van de rechter-commissaris lijkt er nu een situatie te zijn gekomen waarin de checks en balances ten aanzien van het opsporingswerk zijn verdwenen." Het is een krasse opmerking dat de checks en balances in het opsporingswerk niet zozeer zijn ontregeld, als wel zijn verdwenen. Daar komt, nog steeds volgens Buruma, bij dat de rol van de officier van justitie aan het verschuiven is van magistraat naar die van openbaar aanklager. Dat heeft als onbedoeld gevolg dat in een meer accusatoire proceshouding de officier minder betrouwbaar is als adviseur van de rechter die hij als magistraat geacht werd te zijn. De gevolgen zijn kwaliteitsverlies van het dossier en het verzwakken van een belangrijke traditionele waarborg voor de vrijheid in de strafrechtelijke procedure. De genoemde factoren hebben volgens Buruma waarschijnlijk al een rol gespeeld bij het fiasco van de Schiedamse parkmoord. Dat alleen al is reden tot zorg. Hoe beoordeelt de minister de lijn van redeneren van Buruma? Zijn de checks en balances in het ongerede

geraakt en heeft de verschuiving naar de rol van openbare aanklager als ongewenste gevolg dat de kwaliteit van het dossier en dus ook de informatie van de rechter erop achteruitgaat, zodat gevreesd moet worden voor de kwaliteit van het rechterlijke oordeel?

De verstoorde balans tussen veiligheid en vrijheid werkt ook door bij een andere opmerkelijke ontwikkeling van de laatste jaren. Omdat de verschillende onderdelen van de strafrechtketen onder zware druk staan en het duidelijk is dat de capaciteit achterblijft bij de veiligheidsvraag, wendt men zich tot het bestuursrecht. Het succes van de bestuursrechtelijke afdoening van verkeersovertradingen heeft tot een snelle maar onoverzichtelijke proliferatie van bestuurlijke boetesystemen geleid en nu ook tot nieuwe wetgeving. Tegelijk is binnen het strafrecht een quasi bestuurlijke afhandeling bedacht die de OM-afdoening genoemd wordt. De nota Bruikbare rechtsorde omarmt dit streven naar bestuursrechtelijke handhaving. Als de desbetreffende wetgeving hier binnenkort aan de orde komt, zullen we er natuurlijk pas uitgebreider over kunnen spreken, maar nu dringt zich al een voorvraag op. Het naast elkaar plaatsen van vele verschillende handhavingssystemen leidt tot een onoverzichtelijkheid die moeilijk te rijmen is met de intenties die de regering met de bruikbare rechtsorde uitspreekt. De regeldruk wordt er echt niet minder op als gemeenten boetes gaan oplegen voor per gemeente gedefinieerde vormen van overlast. De rechtszekerheid van de burgers is met vele handhavingssystemen en verschillende rechtsgangen niet gediend. Zou het niet consequenter zijn om de bestuurlijke boetes zoveel mogelijk onder te brengen in het nieuwe systeem van OM-afdoening? Gemeenten kunnen nog steeds bestuurlijke boetes in hun eigen regelgeving invoeren, maar er bestaat een uniform systeem van afhandeling, dat voor burgers meer duidelijkheid schept. Dit zou de duidelijkheid voor de burgers en de stabiliteit in de relaties tussen overheid en burgers ten goede komen. De discussie kan zich dan richten op de vraag hoe binnen de nieuwe strafbeschikkingsprocedure een goede balans kan worden aangebracht tussen het bevorderen van veiligheid en het waarborgen van vrijheid. Over dit onderwerp is het laatste woord nog niet gesproken. Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de OM-afdoening zullen, naar ik hoop, velen in deze Kamer hieraan nog aandacht besteden.

Ik heb dit onderwerp niet voor niets voor het laatst bewaard. De Tweede Kamer is immers al ver gevorderd met de behandeling van de voorstellen voor de bestuurlijke boetes. Het is nu nog mogelijk om op initiatief van de minister van koers te veranderen en de bestuurlijke boetes in de OM-afdoening te integreren. Ik vraag de minister, maar ook mijn collega-woordvoerders om een reactie want dat kan de duidelijkheid over het lot van deze wetsvoorstellen in de Eerste Kamer bevorderen. Zelf zal ik open kaart spelen: ik overweeg om mijn fractie te adviseren om pas met de OM-afdoening in te stemmen als er een manier is gevonden om de bestuurlijke boetes te kanaliseren naar de OM-afdoening.

Voorzitter. Ik realiseer mij dat ik te weinig van mijn spreektijd heb gebruikt, maar op een dag als deze zult u mij dat waarschijnlijk niet euvel duiden. Ik spreek mijn grote belangstelling uit voor de antwoorden van minister



Donner die mij vanmorgen al liet weten dat hij met plezier dit debat tegemoet treedt. Dat plezier is, wat mij betreft, wederzijds.

\*N

De heer **Franken** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Bij de aanvang van dit debat wil ik graag verklaren dat er bij de fractie van het CDA grote waardering bestaat voor de wijze waarop minister Donner zijn portefeuille beheert. Onder moeilijke omstandigheden de rug recht houden, vraagt karakter en inzet en de CDA-fractie verheugt zich erover dat deze minister daarvan blijk geeft.

Dit debat heeft onzerzijds dan ook voornamelijk het karakter van "meedenken", zoals een bekende bank dat vroeger blijkens haar reclameslogans deed, om te proberen in de discussie samen als partners in het wetgevingsproces verder te komen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er ook enige kritische vragen zullen worden gesteld.

Ik stel mij voor om twee hoofdonderwerpen aan de orde te stellen, te weten 1. Quis custodiet custodes? en 2. Hoe staat het met de praktische bruikbaarheid van de rechtsorde? Bij dit laatste onderwerp vraag ik aandacht voor het probleem van de regeldruk en voor het vertrouwen in de rechter.

In de jaren zestig van de vorige eeuw werden politie en justitie geconfronteerd met een groep mensen die zich in de rechtszaal verweerden met de uitspraak: "uw rechtsorde is de mijne niet". Dat is iets wat wij nu weer horen, maar op een heel andere schaal. Er is nogal een verschil tussen het veroorzaken van olopjes door het uitdelen van krenten en het kuchen van de antirookmagiër van de provobeweging toen, en het bedreigen en uitvoeren van grof en grootschalig geweld, zoals nu gebeurt. Maar het fundamentele verweer is, puur rationeel bezien, hetzelfde.

De rechtsorde wordt gekenmerkt door een samenstel van coherente regels voor het gedrag van burgers en van de overheid met de instelling van een apparaat om dat gedrag te controleren en te doen corrigeren. Noodzakelijke voorwaarde voor een voor ons acceptabele rechtsorde is dat we moeten kunnen spreken van een rechtsstaat waarvan de scheiding van staats- of overheids machten, de wettigheid of rechtszekerheid van het overheidsoptreden en een aantal wel gedefinieerde grondrechten de ingrediënten vormen.

Het probleem dat in de jaren zestig van de vorige eeuw aan de orde is gesteld, was de expansie van de uitvoerende macht en de ondoorzichtigheid in de bestuurlijke verhoudingen. Daar is actie op genomen door het verschaffen van meer openheid en transparantie en waarborgen voor de burger ten gevolge waarvan de protesten na een aantal voor bestuurders onthutsende ervaringen zijn verdwenen. Nu betreft het verweer de acties van mensen die grof en grootschalig geweld gebruiken, waarmee zij ook niet een aanpassing van de verhoudingen in de rechtsstaat beogen. Hun motieven verwijzen naar een religie of naar een botsing van culturen, naar een afkeer van een bepaalde levenswijze of soms alleen maar naar de behoefte om te laten zien dat er met de daders niet te spotten valt. Hier is geen toenadering mogelijk; concessies in de sfeer van betere

leefomstandigheden of verandering van de staatkundige verhoudingen bieden geen oplossing. Het is een strijd tussen denkwerelden en die kan niet met louter maatregelen in de sfeer van het recht worden beslecht.

Toch leven wij in een burgerlijke samenleving waar de rechtsstaat een basisvoorwaarde is voor ons functioneren. Wij komen dan ook bij de vraag hoe onze rechtsstaat, waarvan wij weten dat deze een begrip betreft dat beweeglijk en normatief van lading is, zich moet beschermen tegen de figuren die onze samenleving willen ondergraven. Daartoe acht het kabinet "passende maatregelen" nodig; maatregelen met betrekking tot integratie van moslims in onze samenleving, de immigratie van vreemdelingen, het volgen van financiële stromen en aanvullingen in het strafrecht. Nieuwe strafbepalingen worden voorgesteld ten aanzien van voorbereidingshandelingen, deelneming aan een terroristische organisatie, samenspanning en werving van mogelijke medeplegers, die specifiek op de categorie van gevaarlijke personen zijn gericht. Daarnaast worden en zijn op het gebied van de strafvordering maatregelen genomen met betrekking tot de inzet van bijzondere opsporingsmethoden zoals afluisteren, tappen en observeren ook wanneer er nog geen concrete verdenking van een strafbaar feit is gerezen, en het hanteren van dwangmiddelen, waarmee onder meer het habeas corpus beginsel is gemoeid, die tegen iedereen -- dus ook niet verdachte personen -- kunnen worden ingezet.

Hier bevinden wij ons -- zoals niet geldt voor het scheppen van nieuwe strafbepalingen, waar de brave burgers in beginsel niets mee te maken hebben -- op het terrein dat alle burgers aangaat. Daarbij zien wij -- en dit is de laatste keer dat ik de slechts rationeel toepasbare vergelijking maak -- een omgekeerde tendens in vergelijking met hetgeen in die merkwaardige jaren zestig van de vorige eeuw is bewerkstelligd. De overheid neemt bevoegdheden terug, die zij eerder heeft afgestaan of overgelaten, en beperkt op diverse manieren de vrijheden van de burger.

Nu is het volstrekt terecht dat er, wanneer de veiligheid van de burgers in het geding is, maatregelen worden genomen waartoe een belangenafweging wordt gemaakt, die hier en daar anders uitkomt dan zonder een dergelijke dreiging het geval zou zijn. Enig ongemak door controles op Schiphol, camerabewaking bij de samenkomst van grote groepen mensen, de plicht tot identificatie in risicogebieden en het aldaar fouilleren van passanten en een ruimere toepassing van opsporingsbevoegdheden moeten wij -- helaas -- accepteren. Daarmee is nog niet a priori de rechtsstaat in het geding. In de strafvordering past ook niet een eenzijdige oriëntatie op alleen de belangen van de verdachte. Bij de rechtsstaat hoort het zoeken naar een evenwicht tussen het belang van een verdachte en van de slachtoffers en "omstanders" die in hun rechtsbelangen zijn geschaad.

Maar wij zien nu bij het zoekproces om tot dit evenwicht te komen een voortschrijdende inperking van fundamentele rechten. Er is sprake van een tendens, die blijkt uit recentelijk aangenomen wetten en een aantal voorstellen, dat wordt overwogen. Ik denk daarbij aan: - een bredere en meer diepgaande controle van vertrouwelijke persoonsgegevens; met name de

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

---

bewaarplicht voor verkeersgegevens van bijna 560 miljoen (onschuldige) burgers;

- het toekennen van bevoegdheden tot het hanteren van dwangmiddelen en ook sanctieoplegging aan het OM en niet -- zoals gebruikelijk -- aan de rechter;
- het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen;
- het toekennen van opsporingsbevoegdheden op grond van "aanwijzingen" en niet alleen naar aanleiding van "een redelijk vermoeden" van het plegen van een strafbaar feit, zoals in het wetsvoorstel 30164, waarin nog andere vergaande maatregelen zijn geformuleerd.

Ik bekritiseer deze maatregelen niet stuk voor stuk. Zij kunnen per geval best legitiem zijn. Wij hebben echter al veel bevoegdheden voor de overheid om te kunnen ingrijpen in de persoonlijke sfeer van de burgers en ik durf te stellen, dat die ook in de huidige situatie nog heel wat ruimte geven. Ik beweer slechts dat al die nieuwe maatregelen en bevoegdheden een tendens aangeven, waardoor een essentieel element van de rechtsstaat, te weten het evenwicht tussen overheidsingrijpen en fundamentele rechten steeds meer onder druk komt te staan. En ook een ander evenwicht kan gerechtvaardigd zijn, mits wij criteria hanteren, waarmee de afweging wordt gemaakt tussen het belang van meer veiligheid en minder vrijheidsrechten voor de burger. Ik noem daartoe drie toetsingscriteria.

In de eerste plaats moet de bedreiging van de veiligheid reëel zijn, zodat de ingreep noodzakelijk is. In de tweede plaats moet de beveiligingsmaatregel, die één of meer fundamentele rechten beperkt, effectief zijn. Ten derde mag de maatregel geen grotere inbreuk veroorzaken dan nodig is om het gestelde doel te bereiken; dat is de eis van proportionaliteit. Bij iedere voorgestelde feitelijke of juridische inperking van een grondrecht zal uitdrukkelijk moeten worden aangegeven of aan deze drie criteria wordt voldaan. Daartoe past geen "clause de style" of toverformule, maar gaat het om berekeningen of wetenschappelijk onderbouwde bewijzen, dan wel empirisch gefundeerde bevindingen, waarbij ook de mogelijke sociaal-psychologische gevolgen worden betrokken.

Deze criteria geven even zo veel noodzakelijke voorwaarden aan voor het nemen van een op fundamentele rechten inbreukmakende maatregel. Daar komt nog een vierde noodzakelijke voorwaarde bij: de maatregel moet met betrekking tot de genoemde criteria worden getoetst door de onafhankelijke rechter. Ik leg de minister de vraag voor of hij ermee kan instemmen, dat dit de weg is waar langs wij moeten trachten een evenwicht in de spanning tussen veiligheid en fundamentele rechten te bereiken.

Ik kom aan mijn tweede onderwerp. Het motto van dit kabinet is: "Meedoen, meer werk, minder regels". Wij kijken naar het laatste onderdeel. De hoeveelheid en mate van detaillering vormen inmiddels een maatschappelijk probleem, waarvan burger en overheid zich beiden bewust zijn. Het is ook wel enigszins uit de hand gelopen. Een voorbeeld, dat tot mijn spijt nooit in de literatuur wordt vermeld, maar dat mij altijd duidelijk voor ogen staat, is het feit dat de Tien Geboden uit 200 woorden bestaan en een EG-regeling over eendeneieren ongeveer 200.000 stuks telt. Dat spreekt boekdelen!

Maar het tegengaan van regeldruk -- een inmiddels veel besproken en beschreven thema -- is buitengewoon lastig. Het betreft het bevechten van een veelkoppige draak. Bovendien is er sprake van een regelgevingsparadox: wij klagen over te veel regels, maar vragen tegelijkertijd om meer. De wetgever zit dan ook in een spagaat. De overheid zal voor de noodzakelijke ordening van de samenleving ook steeds nieuwe regels moeten blijven geven ter behartiging van het algemeen belang en tot waarborg van de belangen van individuen.

Wij hebben in Nederland een uitgebreid pakket van regels in ons bezit. De cijfers zijn bekend en wij zijn het ook wel eens over de oorzaken van de overmaat. Alle departementen hebben nu dan ook programma's om de eigen regelgeving te herijken. Soms onder "aansprekende" namen, zoals "OCW ontregelt". Justitie hanteert het programma "Bruikbare rechtsorde". De kern van al die programma's is ten eerste het opsporen van overbodige regels en het afschaffen of vereenvoudigen daarvan, ten tweede het streven naar een betere onderlinge afstemming, en ten derde het verminderen van de door de burger gepercipieerde last, dat wil zeggen met name het verminderen van de administratieve lastendruk.

Welke instrumenten zijn nu daarbij te hanteren? Ik denk dat hier de crux zit voor een succesvolle aanpak. Voor het debat maak ik een snelle exercitie. Daarbij ga ik geen dubbel werk doen met betrekking tot de modellen die in de nota Bruikbare rechtsorde zijn beschreven. Ik denk aan de volgende serie.

Het eerste instrument is het hanteren van open normen en doelvoorschriften. De wet is richtsnoer en laat ruimte voor verschillende oplossingen. Nu hebben wij overheidsregels, die lijken op Amerikaanse contracten, waarin ieder detail is vastgelegd. In ons civiele recht kunnen we met de "redelijkheid en billijkheid" uitstekend uit de voeten. Waarom kan dat niet in de relatie overheid-burger? Wij moeten de burger dan wel vertrouwen geven in de wetenschap dat de rechter er is voor een eventuele correctie achteraf. Dat is totaal iets anders dan een piramide van gestapeld wantrouwen, tot uiting komend in vergunningen en toezichtinstanties. Anders gezegd: in plaats van normeren van toegelaten marges alleen aangeven hoe een bepaald resultaat te motiveren.

Het tweede instrument is de inzet van ICT, vaak als wondermiddel beschouwd en daarom even vaak teleurstellend. Het is nu eenmaal zo, dat je uit een hoge hoed krijgt, wat je er eerst in hebt gestopt en daarop moet men zijn verwachtingen baseren. ICT kan op twee manieren echter een fantastisch hulpmiddel zijn. Ten eerste door een "éénloketsfunctie" zoals bij een digitaal klantendossier en een verwijsindex. Ten tweede door het verkleinen van interpretatieproblemen. Recht is taal en het gebruik van taal geeft nu eenmaal interpretatieproblemen. Daar valt wat aan te doen. Ik wil hier wijzen op een uitermate belangrijk project, dat op het ministerie van deze minister is opgezet, waarmee door standaardisatie van het begrippenapparaat voor het brede terrein van het jaarrekeningenrecht en het hanteren van een bepaalde computertaal -- als ik het helemaal uitspreek is het volgens mij extended business reporting language, XBRL -- als grammatica het aantal gegevenselementen, dat de burger moet aanleveren, gigantisch kan worden verkleind. Bij

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

inventarisatie bleken er ongeveer 200.000 gegevenselementen nodig te zijn, die nu zijn verminderd tot 4500. Dat zal, naar ik heb begrepen, op de totale lasten van de jaarverslaglegging van 2,5 mld. tot een besparing voor het bedrijfsleven leiden van ongeveer 750 mln. per jaar.

Het derde instrument is de veel genoemde en te veel geroemde zelfregulering. Ik noem als echt effectieve vormen het overlaten van regulering aan lagere overheidsniveaus of beroepsgroepen en branches. De kans op acceptatie van dit soort regelgeving is veel groter dan van wat er van boven wordt opgelegd. Vertrouw daartoe op de professional. Laat men het op kleinschaliger of gespecialiseerd niveau zelf uitzoeken. Zie de algemene voorwaardenregelingen, zoals die in het verband van de Commissie consumentenaangelegenheden van de SER totstandkamen. Verder valt al veel te doen met convenanten, gedragscodes en gentlemen agreements. Ik vraag nog aandacht voor een muurbloempje, dat na de invoering van Boek 6 BW nog nooit is gebruikt: de standaardregeling van art. 6:214 BW, het -- laat ik het nu maar even noemen -- algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten binnen een bepaalde bedrijfstak of beroep. Hier ziet men een regeling van onderop, die wetgeving vormt in materiële zin. Het departement van deze minister heeft alle vragen daaromtrent tot dusver afgehouden. Ik ben dan ook benieuwd naar het antwoord van de minister.

Het vierde instrument is het in kaart brengen van de mogelijke effecten van wetgeving. Wetgeving kan vaak averechts of niet werken. Het schoolvoorbeeld is natuurlijk de drooglegging in de VS. Maar ook onze financiële bijsluiter blijft door 95% van de gebruikers ongelezen. Je kunt dan een betere aanpak hanteren door een assessment te organiseren met het oog op het realiseren van de uitgangspunten. Een dergelijke hantering van Delphi-methodes, brainstormgroepen, pilots en de inschakeling van rechtsociologen levert meer op dan een simpele uitvoerbaarheidstoets of een handhavingstoets. Na de formulering van de doelstellingen van de wet en hypothesen over de gedragsbeïnvloeding kan men met behulp van de huidige methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek een vrij realistische inschatting maken van de te verwachten effecten, zowel de beoogde als de tegengestelde en de neveneffecten.

Het vijfde instrument is het eerst uittesten van bestaande overheidsbevoegdheden alvorens nieuwe bevoegdheden worden geschapen. Ik denk hier met name aan de strafvordering waarvan de hantering van diverse bevoegdheden tot een mandarijnen wetenschap is geworden, waarmee een "gewone politieman" nauwelijks meer uit de voeten kan.

Ik laat het bij deze inventarisatie. Misschien heb ik de minister nog op enige ideeën gebracht. Ik hoor graag zijn commentaar en vraag hem tevens naar de regelmonitor waarover vanuit mijn fractie bij een eerder beleidsdebat is gesproken.

Ik heb nog een laatste punt. De actualiteit van een aantal schokkende rechtszaken en de uitgebreide berichtgeving in de media geven aanleiding tot het aannemen van een vertrouwenscrisis in de rechterlijke macht. Toch zei de Wetenschappelijke raad voor het

regeringsbeleid in 2002: "Het vertrouwen van de bevolking in de rechter blijft opvallend groot." Meer recent onderzoek -- ik verwijs naar het blad Rechtstreeks -- toont aan, dat het vertrouwen wel groot is, maar op lange termijn sterk is gedaald. Dat kan samenhangen met een verminderd vertrouwen van de burger in de overheid, maar dat doet niet af aan het feit, dat dit verschijnsel ook voor de rechter aandacht verdient. De vraag doet zich voor of wij in Nederland met betrekking tot de rechterlijke macht, die een belangrijke taak voor de veiligheid heeft, niet voor een dubbeltje op de eerste rij willen zitten. Wij geven voor de rechterlijke macht op jaarbasis €41 uit per hoofd van de bevolking, 0,6% van de overheidsuitgaven. Daarmee zitten wij in de middenmoot van Europa, maar beduidend lager dan Duitsland en België.

Wij hebben maar weinig rechters, gelet op ons bevolkingsaantal, dat door gerechten in eerste instantie wordt bediend. Hier springt Nederland er zeer ongunstig uit. Nu kan men mij tegenwerpen, dat het budget van het ministerie van Justitie ten opzichte van tien jaar geleden meer dan verdubbeld is, maar er worden nu andere eisen gesteld. Strafrechters besteden hun tijd niet meer voor het grootste deel aan relatief eenvoudige gewelds- en vermogensdelicten. Economische criminaliteit (voorkennis, Ahold), criminele organisaties (drugshandel, witwassen) leiden tot mega-zittingen met een groot beslag op de capaciteit. Dat heeft een enorme toename van de werklast van de rechter gegeven. Ik ben benieuwd te horen hoe de ontwikkelingen in de civiele rechtspleging zijn. Heeft de minister daar cijfers over beschikbaar?

Onze rechters werken efficiënt, maar moeten steeds meer schrijven op productie -- aantal afgedane zaken en omloopsnelheid -- en worden als gevolg daarvan minder gericht op rechtvaardigheid. Zij gaan minder motiveren en meer standaardformules gebruiken. De kwaliteit van het product zal gaan dalen. Er is ook geen tijd meer voor (voortgezette) opleiding, omdat steeds minder in meervoudige kamers wordt afgedaan. Dat is de beste manier om het vak te leren: als bijzitter in een meervoudige kamer. De roep om de rechter te ontlasten door middel van mediation -- ook en vooral na verwijzing door de rechter -- blijkt niet te werken. Het zou nauwelijks om 5% van de zaken gaan. De apparaatzorg van de rechterlijke macht vormt een reden tot zorg. En die zorg wordt niet geheel weggenomen door een steeds verdere verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht. Met zo'n verschuiving moeten wij bijzonder voorzichtig zijn. Knigge en Groenhuysen hebben met betrekking tot de vernieuwing van de strafvordering doordachte voorstellen gedaan. Ik erken dan ook de noodzaak, dat het OM tot op zekere hoogte zelf zaken gaat afdoen. Over de vraag tot welke hoogte zullen wij spreken bij de behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening. Maar het wordt kwestieus wanneer een steeds groter leger van bijzondere opsporingsambtenaren wordt ingeschakeld, dat niet onder magistratelijk toezicht zal opereren. Dan liggen beleidsvorming, beleidsuitvoering en handhaving in één hand en dat is niet zonder meer gewenst. Over de voorstellen bestuurlijke boete zijn wij dan ook uitermate bezorgd. Het zou goed zijn als invoering van de Wet OM-afdoening de verdere behandeling van de voorstellen voor bestuurlijke boetes overbodig zou maken. Ik meen dat ik

daarmee ook een antwoord heb gegeven aan mijn voorganger op dit spreekgestoelte.

Ten slotte. Wij spreken met betrekking tot de rechtsorde veel over wetgeving en de verandering daarvan, maar wij moeten ons realiseren dat het effect van wet en recht afhankelijk is van het product van drie factoren, te weten: wetgeving, dat wil zeggen de strafbaarstelling en strafmaat, de snelheid van berechting en de subjectieve pakkans. Als een van deze factoren nul is, is ook het product nul. Factor een, de wetgeving, krijgt veel aandacht, factor twee gaat niet slecht, maar factor drie levert nog steeds een probleem op.

Ten aanzien van de handhaving en criminaliteitsbestrijding worden in de begrotingsstukken operationele doelstellingen beschreven, waarin doeltreffendheid als criterium is geformuleerd, zowel met betrekking tot de opsporing als het strafrechtelijk optreden. Maar is de aandacht in dit hoofdstuk niet erg eenzijdig gericht op bedrijfsvoering en organisatie? Spelen inzetbaarheid en kwaliteit c.q. deskundigheid niet een even grote rol? De informatiesamenleving leidt tot nieuwe vormen van criminaliteit en de mogelijkheden tot opsporing en de aangiftebereidheid van slachtoffers zal rechtevenredig zijn met de deskundigheid en alertheid van de opsporingsambtenaren. Een burger die 104 km/u rijdt op de A4 is gemakkelijk te flitsen, maar de criminelen, die van achter hun computers de energievoorziening trachten lam te leggen, hebben de aandacht nodig van goedopgeleide specialisten. Aan de minister de vraag op dit aspect nog eens in te gaan.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Op de uitnodiging voor het bijwonen van zijn promotie over het proefschrift "Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?" haalt Jan-Peter Loof, de promovendus, een citaat aan van Carl Friedrich uit zijn boek "Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order" van 1957: "How are we to get effective, vigorous governmental action, and yet limit the power of governmental bodies so as to forestall the rise of despotic concentration of power? Logically it is a paradox, but practically it has been done. The task requires all the wisdom man can muster. The prize is his greatest achievement: freedom."

Het beleidsdebat Justitie dat wij vandaag voeren, heeft twee onderwerpen: veiligheid versus fundamentele rechten en de bruikbare rechtsorde. Ik zal in de bijdrage van de VVD-fractie aan dit debat over beide onderwerpen iets zeggen. Ik zal inderdaad "iets" zeggen; ik zal mij beperken tot enkele punten, want het is zonneklaar dat een tijdsbestek van de door mij opgegeven vijftien minuten volstrekt ontoereikend is om beide onderwerpen ook maar enigszins de aandacht te geven die deze verdienen. Het citaat van Friedrich kan een leidraad zijn voor beide onderwerpen.

Allereerst het onderwerp veiligheid versus fundamentele rechten. Sinds de terroristische aanslagen in New York op 11 september 2001 staat het woord "veiligheid" met grote, helder verlichte letters geschreven, niet alleen in de Verenigde Staten en

Nederland, maar wereldwijd. Na de aanslagen in New York is die roep om veiligheid niet verstomd, integendeel: door nieuwe terroristische acties waarbij op grote schaal dood en verderf werd gezaaid -- ik noem Madrid en Londen -- is in verhevigde mate de angst bij de burgers aangewakkerd en is de behoefte aan veiligheid nog urgenter geworden dan voorheen. In eigen land is het gevoel van veiligheid van de bevolking aangetast door de laffe moord op Theo van Gogh.

Die behoefte aan veiligheid als gevolg van terroristische aanslagen en de dreiging van terroristische aanslagen vraagt om daadkracht van de politiek; daadkracht die nú om maatregelen vraagt en die niet gebaat is bij weliswaar diepgravende, maar veel tijd vergende onderzoeken naar het waarom. De veiligheidsrisico's vragen om wetgeving die het mogelijk maakt terroristen op te sluiten of uit te schakelen en de activiteiten van personen die het terroristische pad dreigen op te gaan, in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren. De fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer, Uri Rosenthal, verwoordde het als volgt in de NRC van 20 maart 2004: "Stop het debat over oorzaken van terreur en concentreer je op bestrijding". Aan die oproep is door de regering gehoor gegeven, als wij het afmeten aan de wetgeving in het kader van de terreurbestrijding die ons bereikt heeft en nog steeds bereikt. Tegelijkertijd hoeft het een het ander niet uit te sluiten: neem effectieve maatregelen ten behoeve van de veiligheid nú en start op hetzelfde moment onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van de terreur die onze veiligheid bedreigt.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Mevrouw Broekers-Knol citeerde haar fractievoorzitter, die zei dat we niet te veel meer moeten nadenken, maar dóen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat was niet het citaat, dat heeft hij niet gezegd.

De heer **Kox** (SP): Kort samengevat dan.

U zei dat veiligheid ons zeer bezighoudt sinds de aanslagen. Maar hoe kan dat eigenlijk? Daar moeten wij over nadenken, want het was vreselijk wat er gebeurde in 2001, maar sinds jaren worden bijvoorbeeld in de VS veel meer mensen het slachtoffer van criminaliteit, ook in de zin dat zij het leven daarbij laten. Hoe verklaart u dat het denken over veiligheid klaarblijkelijk op die dag is begonnen? Dat had toch al veel langer het geval moeten zijn? Ook uit de literatuur blijkt dat we al twintig jaar bezig zijn met nadenken over veiligheid. Waarom dacht men daarvoor dan niet na over veiligheid? Wat is er precies gebeurd?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Zoals blijkt uit het vervolg van mijn betoog, doel ik op veiligheid in het kader van terrorismebestrijding. U hebt het over veiligheid in het algemeen. Ik ben het ermee eens dat dit een belangrijk onderwerp is. Mensen worden gedood door het verkeer en dat eist enorm veel slachtoffers, maar mijn verhaal gaat specifiek over veiligheid in het kader van terrorismebestrijding, en wel met name versus de bescherming van fundamentele rechten. De veiligheid van ons allen wordt aangetast door ongelukken in het verkeer.

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

---

Het fundamentele recht op leven hangt daar wellicht mee samen -- als ik de straat op ga, wil ik niet doodgaan -- maar dat is niet het onderwerp waarop ik me vandaag in dit debat concentreer.

De heer **Kox** (SP): Ik doelde ook niet op verkeersslachtoffers of drugsslachtoffers. Ik doelde op de grote aantallen mensen die in de VS jaar op jaar op jaar worden vermoord. De discussie over veiligheid zou daarom toch langer bezig moeten zijn dan vanaf 2001? Maar ik zal verder luisteren naar uw betoog over veiligheid en terrorisme; ik begrijp dat u de rest laat zitten.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Goed, dank u wel.

Is de inhoud van al die wetgeving op het terrein van de veiligheid in het kader van de terrorismebestrijding wel in overeenstemming met de beginselen van onze democratische rechtsstaat? Maakt die wetgeving geen inbreuk op fundamentele rechten? Leidt meer veiligheid niet tot uitholling van de burgerrechten? Die vraag wordt bij herhaling gesteld en die vraag is onderwerp van debat vandaag.

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst worden vastgesteld dat het "nieuwe" terrorisme, waardoor onze samenleving sinds de aanslagen in New York van september 2001 wordt bedreigd, anders is dan het "oude" terrorisme. Het "nieuwe" terrorisme bedoelt terreur te zaaien onder de gehele bevolking en richt de terreurdaden op alle mensen. Het "oude" terrorisme was vooral op autoriteiten en militaire objecten gericht. Het nieuwe terrorisme is dus veel bedreigender voor de "gewone" burger. Die "gewone" burger wordt angst aangejaagd en hij weet niet van welke kant het gevaar dreigt. Die burger zal dan ook graag bereid zijn om iets van zijn grondrechten in te leveren voor het verminderen van zijn angst, om freedom from fear ervoor terug te krijgen.

Niemand zal ontkennen dat de democratische rechtsstaat, waarin de fundamentele rechten van burgers verankerd zijn, een groot goed is dat bescherming verdient. Maar van welke kant kijken wij naar de democratische rechtsstaat, van welke kant kijken wij naar de fundamentele rechten? In het boek "Het terroristische kwaad" dat hij samen met Erwin Muller en Arnout Ruitenbergh schreef, kijkt Uri Rosenthal naar de democratische rechtsstaat vanuit de kant van de wetsgetrouwe burger die recht heeft op vrijheid en veiligheid. Hij stelt dat het vertrouwen in de rechtsstaat echt niet op het spel staat wanneer de wetgever de bevoegdheden van de politie of inlichtingendiensten uitbreidt en de daartoe bevoegde gezagsdragers en volksvertegenwoordigers daarop de gebruikelijke controle uitoefenen. Inderdaad is het zo dat als terrorisme een kans krijgt, onze veiligheid ernstig wordt aangetast en onze grondrechten belemmerd worden. De rechtsstaat stelt dan niets meer voor, de rechtsstaat is dan voor de wetsgetrouwe burger verdwenen. De terreur heeft de overhand gekregen en houdt ons dagelijks leven in de greep. De fundamentele rechten van de wetsgetrouwe burger liggen op de vuilnisbelt.

Anderen, zoals prof. mr. Ties Prakken, waarschuwen tegen een klimaat waarin de politiek zich veel inbreuken op fundamentele rechten meent te kunnen

permitteren, bijvoorbeeld de inbreuk op het recht op privacy. Ook de procureur-generaal bij de Hoge Raad, prof. mr. J.W. Fokkens, waarschuwt in zijn in het NJB gepubliceerde rede voor de jaarvergadering van de NJV van 2004 dat men -- hij bedoelt de politiek -- zich moet realiseren dat een zorgvuldig proces en een zorgvuldige afweging van belangen van wezenlijk belang zijn voor de rechtsstaat. Hij constateert dat het dreigend terrorisme om doortastend en volhardend optreden vraagt, maar dat die dreiging nooit een reden kan zijn om minder zorgvuldig te zijn bij de waarheidsvinding en om de minimumwaarborgen van een eerlijk proces niet in acht te nemen. In zijn rede verwijst hij naar het door het comité van ministers van de Raad van Europa opgestelde Protocol bij de European Convention on the Suppression of Terrorism en de Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism. Het comité van ministers onderstreept dat ook bij de bestrijding van terrorisme de in het EVRM omschreven mensenrechten van kracht blijven, zij het met de nodige beperkingen in verband met de veiligheid van de staat.

Waarom leidt dit nu? "The task requires all the wisdom man can muster." Gaat het erom de juiste balans, het juiste evenwicht, te vinden tussen enerzijds de grondrechten van wetsgetrouwe burgers op vrijheid en veiligheid en anderzijds, zo goed en zo kwaad als dat mogelijk is in geval van terroristische misdrijven, de grondrechten van de verdachte? Of mag en kan de balans doorslaan in het voordeel van de wetsgetrouwe burger, omdat het nieuwe terrorisme meedogenloos is? Zijn er dan nog voldoende waarborgen voor de verdachte voor een eerlijke procedure? Naar het oordeel van mijn fractie mag, kan en moet zelfs de balans doorslaan in het voordeel van de wetsgetrouwe burger. Deelt de minister die opvatting?

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik hoor mevrouw Broekers zeggen dat wij onderscheid moeten maken tussen de fundamentele rechten van wetsgetrouwe burgers en de fundamentele rechten van terroristen. Een dergelijke afweging is niet zo moeilijk te maken; je bent natuurlijk altijd voor de fundamentele rechten van wetsgetrouwe burgers. Maar het lijkt mij dat de waarborgen van de strafprocedure toch juist zijn bedoeld voor de gevallen waarin wij nog niet weten of iemand een wetsgetrouwe burger is of een nieuwe terrorist? Voor hen zijn er die waarborgen, voor mensen van wie wij het vermoeden hebben dat ze terroristen zijn, maar dat nog niet hebben kunnen vaststellen. Wil de VVD nu werkelijk de onschuldpresumptie opgeven?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als ik mijn betoog heb afgemaakt, zult u horen dat ik mij concentreer op bepaalde maatregelen in het kader van terrorismebestrijding en hoe het is gesteld met de fundamentele rechten van degenen die zich schuldig maken of dreigen schuldig te maken aan terrorisme. Ik kom zo meteen toe aan de toets van de heer Ignatieff.

Maar laten wij wél, alvorens nieuwe wetgeving op te stellen, eerst reeds bestaande wetgeving goed doorspitten om te zien of daarmee niet al een heel eind kan worden gekomen. Die wijsheid moeten wij hebben. Ik noem als voorbeeld de Wet Bijzondere

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

Opsporingsbevoegdheden, de wet BOB. Mijn vraag aan de minister is of zo'n exercitie steeds wordt ondernomen vóórdat wordt overgegaan tot het formuleren van nieuwe wetsvoorstellen.

In zijn boek "The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror" somt Michael Ignatieff een vijftal maatstaven op waaraan speciale maatregelen in het kader van terrorismebestrijding moeten voldoen: (1) de waardigheidstoets; (2) de behoudstoets; (3) de doelmatigheidstoets; (4) de laatste uitwegtoets; (5) de open democratische toets. Die maatstaven zijn goed bruikbaar bij de beoordeling van veiligheid versus fundamentele rechten. Is de minister hiermee bekend en, zo ja, maakt hij daarvan ook gebruik?

Tot slot komt het ons voor dat wanneer er één veiligheidswet zou zijn, zoals onder andere door de Raad voor het Openbaar Bestuur voorgesteld, het vraagstuk veiligheid versus fundamentele rechten geen vraagstuk meer zou zijn, omdat in die wet veiligheid het leidende thema zou zijn. Zo'n wet zou de balans verwoorden die is gevonden tussen de verschillende fundamentele rechten voor het overheidsoptreden in situaties "tussen oorlog en vrede". Vervolgens is het aan de rechter, zowel de nationale als de internationale, om de wet in de praktijk te toetsen. Mijn vraag aan de minister is of aan één zo'n veiligheidswet gewerkt wordt. Zo nee, waarom niet? Ik concludeer, ter afsluiting van dit onderdeel van het betoog van de VVD-fractie, dat de stelling "veiligheid versus fundamentele rechten" niet correct is. Er wordt meer recht gedaan aan de realiteit als de stelling meer precies wordt geformuleerd, namelijk als volgt: de fundamentele rechten van wetsgetrouwe burgers op vrijheid en veiligheid versus de fundamentele rechten van degenen die zich schuldig maken aan het "nieuwe" terrorisme. Die stelling moet haar weerslag vinden in wetgeving en vindt ook haar weerslag in wetgeving. Het is vervolgens uiteindelijk aan de rechter om in het concrete geval vast te stellen of fundamentele rechten zijn geschonden. En daarmee is de rechtsstaat gewaarborgd.

De heer **Witteveen** (PvdA): Misschien heb ik iets gemist, maar zat daar nu ook het antwoord op mijn vraag in? Ik hoor mevrouw Broekers de tegenstelling tussen de fundamentele rechten van de brave burgers en van de nieuwe terroristen simpelweg herhalen als conclusie.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De vraag van de heer Witteveen was of wij de onschuldpresumptie opgeven ten faveure van de fundamentele rechten van de wetsgetrouwe burger. De VVD-fractie is bepaald geen voorstander van het uitgangspunt dat iemand al bij voorbaat schuldig is zonder dat er een proces heeft plaatsgevonden. Natuurlijk, je bent onschuldig totdat het tegendeel is bewezen. Wanneer er echter speciale wetgeving nodig is om bepaalde vormen van terrorisme goed te kunnen bestrijden -- daar gaat mijn betoog eigenlijk over -- mag je bepaalde maatregelen treffen. In de strafprocedure is de onschuldpresumptie echter altijd het uitgangspunt.

De heer **Kox** (SP): Mevrouw Broekers zegt dat je er anders naar mag kijken als het om terrorisme gaat. Eindigt dat bij het terrorisme of mag het bijvoorbeeld ook als je te maken

hebt met misdadigers die drugs gebruiken, mensen verhandelen of grootkapitaal aan de samenleving onttrekken waardoor de samenleving een aantal zaken niet kan doen? Met andere woorden: is dat terrorisme iets exclusiefs? Kunnen dus de burgerrechten van vermeende terroristen exclusief worden aangetast of zou dat eigenlijk voor alle criminelen moeten gelden? Waar legt mevrouw Broekers de grens?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als er één veiligheidswet was, zou die met name gelden voor de situatie tussen oorlog en vrede. Dan zit je in de terreursfeer en niet in de "gewone" criminaliteit, ook al is dat zware criminaliteit. Mijn betoog is niet gericht op de gewone criminaliteit, hoe zwaar die ook moge zijn.

De heer **Kox** (SP): Dat betekent dus dat mevrouw Broekers wel iets wil doen aan de fundamentele rechten van een bepaald soort daders -- namelijk van terroristen of vermeende terroristen -- maar niet wil praten over die van alle andere daders. Ik begrijp dat onderscheid niet precies. Wij zijn het erover eens dat terreur vreselijk is, maar massale moordpartijen zijn ook vreselijk. Dan heb je het over bendes die andere mensen uitmoorden. Op een of andere manier zegt mevrouw Broekers dat zij dat minder erg vindt dan terrorisme.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Net is al even gesproken over auto-ongelukken en dergelijke. Veiligheid doet zich op allerlei fronten voor. Als ik in mijn huis wordt overvallen door een inbreker die mij een mes op de keel zet, is mijn veiligheid heel ernstig aangetast, maar daar hebben wij een uitstekend strafrechtelijk systeem voor. Er zijn zaken, waarop het betoog van mijn fractie in dit debat is gericht, die buiten de gewone criminaliteit treden. Nogmaals, ook die gewone criminaliteit tast onze veiligheid sterk aan, maar daar heb ik het niet over. Ik heb het over onze veiligheid versus de fundamentele rechten in het licht van terreur en terreurbestrijding. Daarom noem ik de mogelijkheid van een veiligheidswet omdat daar al een keuze is gemaakt, maar dan praat ik dus over een situatie tussen oorlog en vrede. Voor oorlog hebben wij oorlogswetgeving. Voor de vredessituatie hebben wij de gewone strafwetgeving. Voor de tussenvorm heb ik gesproken over die ene veiligheidswet.

Voorzitter. Ik kom bij het tweede onderwerp van dit beleidsdebat, namelijk de bruikbare rechtsorde. Ik zal mij daarbij beperken tot het onderdeel regeldruk, een onderwerp dat bij de VVD hoog op de agenda staat. Veel mensen ervaren regeldruk -- hoge administratieve lasten -- namelijk als een politiek en maatschappelijk probleem. En het is ook een probleem! Dat wordt ook door het kabinet erkend, als wij afgaan op het motto van het kabinet Balkenende "meedoen, meer werk, minder regels". Op 21 april 2004 stuurde de minister van Justitie een nota naar de Tweede Kamer betreffende het beleid om de bruikbaarheid van de rechtsorde te bevorderen, kort gezegd de nota Bruikbare rechtsorde. De gedachte achter de nota verwoordde de minister in de eerste alinea van de inleiding als volgt: "Het kabinet wil de verhouding tussen overheid en samenleving verbeteren, onder meer door de regeldruk te beperken. Het wil daarbij tot bestendige resultaten

komen en de problemen aanvatten door een fundamentele benadering te kiezen. Die weg is niet die van beperking van regels zonder meer, maar de meer principiële aanpak, die inhoudt dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders moeten worden verdeeld en de burgers in de gelegenheid moeten worden gesteld, zo veel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen."

Allereerst dit: die regeldruk is er. In het rapport van het WODC, "Alle regels tellen", staat op pagina 19 vermeld dat er in januari 2004 ongeveer 1800 wetten waren, 2675 AMvB's en KB's en 7717 ministeriële regelingen. Al die wetten, AMvB's, KB's en ministeriële regelingen leverden ongeveer 140.000 van toepassing zijnde artikelen op. Op pagina 32 van het rapport wordt vermeld hoeveel nieuwe wetten en regelingen er jaarlijks bijkomen en hoeveel er worden gewijzigd. Op pagina 33 valt dan de volgende constatering te lezen: "Het wijzigen van regelingen vormt kennelijk geen alternatief voor het intrekken van oude regelingen en het vervangen daarvan door nieuwe regelingen." Dat leidt dan tot een jaarlijkse groei. Voor rechtsgeldige wetten bedraagt die groei ruim 2,5% per jaar. Dit staat op pagina 53 van het rapport. Bij dit overzicht van de regeldruk is Europese en andere internationale regelgeving overigens niet meegerekend.

Wat zijn de mogelijke oorzaken van regeldruk? In een essay uit februari 2006, getiteld "In regels gevangen", dat geschreven is door een werkgroep van de ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt een antwoord op die vraag gegeven. In het essay wordt regeldruk gedefinieerd als de investering en inspanning die burgers, bedrijven en instellingen moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die zij ondergaan om zich aan de regels te houden. Regeldruk beïnvloedt de kwaliteit van het dagelijks leven en de maatschappelijke en economische ontwikkeling. De aandacht moet worden verplaatst van het bestrijden van regeldruk naar het voorkomen dat regeldruk ontstaat, aldus de werkgroep.

De werkgroep identificeert zes oorzaken van regeldruk. Ten eerste de vraag om controle. In collectieve sectoren bestaat controlezucht van de overheid. Ambtenaren zijn bevreesd om persoonlijk verantwoordelijk te worden gesteld voor hun handelen en die angst leidt tot een bestuurlijke kramp. Dus: regels. Ten tweede de bureaucrativering. Verschillende overheidsorganisaties zijn dikwijls tegelijk verantwoordelijk voor hetzelfde maatschappelijke probleem. Eenieder probeert zijn risico's op het eigen deelgebied af te dekken. Dus: regels. Ten derde de behoefte aan regels en gelijkheid in regels. Het in onze samenleving gewortelde gelijkheidsstreven leidt ertoe dat in wetgeving met veel verschillende situaties rekening wordt gehouden en dat ernaar wordt gestreefd om zoveel mogelijk gevallen zoveel mogelijk gelijk te behandelen en om daarbij ook nog inkomensnivellering te bewerkstelligen. Dus: complexe regels. Ten vierde het zoeken naar draagvlak. Er is sprake van een consensussamenleving. Dus: complexe regels. Ten vijfde de omgang met incidenten. Incidenten vormen voor de politiek nogal eens aanleiding om per direct nieuwe regels uit te vaardigen. Dus: meer regels. Ten zesde de internationalisering. Bovennationale regelgeving leidt

nogal eens tot aanvullende nationale regels. Dus: meer regels. Ik voeg daar nog een zevende oorzaak van regeldruk aan toe: onduidelijke of meervoudige doelstellingen van een wet.

Voorzitter. De VVD-fractie is van mening dat er wat betreft de regeldruk een tweesporenbeleid moet worden gevoerd: terugdringen van de bestaande regeldruk en tegelijkertijd de oorzaken zo krachtig mogelijk bestrijden. Zo wordt het niet dweilen met de kraan open, namelijk dat de regeldruk weliswaar wordt bestreden, maar nieuwe regeldruk niet wordt voorkomen. De minister van Financiën, en hij niet alleen, heeft zich inmiddels opgeworpen als een ware kampioen van het verminderen van de bestaande regeldruk en van het verminderen van administratieve lasten. De minister van Justitie levert met de nota Bruikbare rechtsorde zijn bijdrage aan de strijd tegen de regeldruk. De vraag is of de in de nota Bruikbare rechtsorde voorgestelde reguleringsmodellen om tot een meer principiële aanpak van het probleem te komen, effectief zijn om nieuwe regeldruk te voorkomen. Naar het oordeel van de VVD-fractie dient in ieder geval met het volgende rekening te worden gehouden. Worden de problemen en vraagstukken die regulering behoeven vanuit de burger benaderd? Wordt ernaar gestreefd om inzicht te krijgen in de opvattingen, wensen en keuzes van burgers? Wordt de vraag gesteld tegen welke administratieve lasten de burger oploopt, of daarin gesnoeid kan worden of dat meer kan worden overgelaten aan de burger en, indien het antwoord bevestigend luidt, op welke wijze dat kan gebeuren?

Diezelfde vragen kunnen worden gesteld aan organisaties die op een bepaald maatschappelijk terrein werkzaam zijn. Worden die vragen gesteld? Is het veld adequaat betrokken bij projecten in het kader van de nota Bruikbare rechtsorde, zoals ook de SER vraagt in zijn advies van 7 september 2005 over de Bruikbare rechtsorde? Wordt er daarnaast, van binnenuit, aan gewerkt om de regelgevende activiteiten van de verschillende departementen beter op elkaar af te stemmen? Wordt er serieus werk van gemaakt om te bezien of in een bepaald geval nieuwe regelgeving noodzakelijk is of dat de bestaande regelgeving adequaat is? Wordt erop gelet dat de doelstelling van regelgeving helder is? Wanneer de problematiek van de regeldruk vanuit het gezichtspunt van de burger en vanuit het gezichtspunt van de bedrijven en instellingen wordt benaderd, bieden de in de nota Bruikbare rechtsorde voorgestelde reguleringsmodellen perspectief. Dan kan er een omslag worden bereikt in het bureaucratisch model. Dan zal wellicht eindelijk een vermindering van de regeldruk gerealiseerd kunnen worden, na de vele voorgaande jaren waarin dat op een fiasco is uitgelopen. The task requires all the wisdom man can muster. Lukt dat, dan is de prijs groot: freedom from red tape!

Mijnheer de voorzitter, wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Wij spraken eerder af dat wij in eerste termijn een aantal kwesties kort zouden aanstippen om daarop in tweede termijn, na het antwoord van de minister, wat verder in te gaan. Laat ik in ieder

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

geval proberen om mij aan dat plan te houden bij de bespreking van de twee thema's van vandaag: veiligheid versus fundamentele rechten en bruikbare rechtsorde. Ik heb overigens met grote belangstelling naar de verhalen van collega's Witteveen en Franken geluisterd. De PvdA-fractie lijkt nu in een keer volledig afwezig te zijn, maar die zullen wel zaken in het landsbelang te doen hebben. Voor een debat is het volgens mij wel nuttig als je naar elkaar luistert en niet alleen de een naar de ander. Ik heb ook met grote interesse naar het verhaal van mevrouw Broekers geluisterd, maar dat ga ik straks in de pauze nog een keer doorlezen. Volgens mij zaten daar een aantal verrassende opvatting in voor een liberaal. Ik begreep dat zij zich had laten inspireren door haar fractievoorzitter. Ik wil haar betoog nader bekijken om er in tweede termijn op terug te komen.

Ik begin met een aantal opmerkingen over het thema veiligheid versus fundamentele rechten. Volgens de laatste voortgangsrapportage van het veiligheidsprogramma daalt de criminaliteit in Nederland, voelen meer mensen zich veilig en worden criminelen vaker opgepakt. Dat is mooi -- de complimenten van onze fractie voor deze minister -- maar welke betekenis hebben die verbeteringen, afgezet tegen de nog steeds grote omvang van onveiligheid en criminaliteit? Moeten wij ons niet te snel rijk rekenen? Welke relatie hebben die cijfers met de waardering en de bescherming van fundamentele rechten? Wordt het in ons land veiliger omdat wij wat minder aandacht geven aan de bescherming van fundamentele rechten? Mag dat zo, zoals ik mevrouw Broekers begrijp, of draagt het beter beschermen van fundamentele rechten juist bij tot een groter veiligheidsgevoel? Dat laatste verhoudt zich echter weer slecht met recente wetgeving waarin de bescherming van fundamentele rechten wordt beperkt ten behoeve van grotere veiligheid, althans een groter veiligheidsgevoel en meer mogelijkheden voor het justitieel apparaat om sneller en efficiënter te kunnen optreden tegen een dreigende aantasting van de veiligheid. Als meer veiligheid leidt tot minder bescherming van fundamentele rechten, is dat dan een acceptabele zaak? Zo ja, onder welke omstandigheden? Wie bewaakt dan de verhouding tussen veiligheid en fundamentele rechten? Wie zorgt ervoor dat wij niet van de regen in de drup komen?

Afluisteren, fotograferen, massaal verklikken, e-mailgegevens van miljoenen mensen opslaan, preventief fouilleren van burgers die zich van geen kwaad bewust zijn, infiltreren, camera's overal, achtervolgen, hinderlijk volgen van mensen, eerder en harder straffen, minder privacy en minder respect. Bij elkaar vindt mijn fractie dat nogal een hoge prijs voor een waar zonder garantie. De hoop op meer veiligheid wordt betaald met de zekerheid van minder vrijheid en respect. Dat meer veiligheid in de praktijk ten koste gaat van minder bescherming van fundamentele rechten, vindt niet alleen mijn fractie, maar bijvoorbeeld ook de Raad voor het Openbaar Bestuur. Hoe reageert de minister op de volgende conclusies van de Rob in het al meermalen genoemde rapport Tussen oorlog en vrede van oktober 2005? "De beperkingen die momenteel langs strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg worden aangebracht in de vrijheidsrechten kunnen ook -- onbedoeld maar al te gemakkelijk -- een ruimere of andere

toepassing krijgen dan het specifieke probleem waarvoor zij in het leven geroepen zijn." Een ander citaat luidt: "Het kabinet heeft in zijn pogingen om de veiligheid te vergroten niet voldoende aandacht voor de principes van de democratische rechtsstaat. De maatregelen die het kabinet ontwikkelt zijn weinig samenhangend, beperken onnodig de vrijheid van burgers en zijn niet altijd effectief." Ik hoor graag een reactie van de minister hierop.

Ook het Humanistisch Overleg Mensenrechten oordeelt in zijn notitie Rechtsbescherming op de helling van november 2005 uiterst kritisch over de recente inbreuken en de aanstaande inbreuken op fundamentele rechten door wetgeving van dit kabinet. Ik geef nog een citaat: "De (voorgestelde) wetgeving op het terrein van terrorismebestrijding heeft negatieve gevolgen voor de mensenrechtenbescherming in Nederland. Bij elkaar opgeteld betekenen de effecten van de verschillende maatregelen een vergaande beperking van de vrijheden en rechten van burgers in Nederland." Wat vindt de minister van deze conclusie?

Een van de maatregelen die deze regering heeft doorgevoerd om de veiligheid van de samenleving tegenover de dreiging van expliciet terrorisme te vergroten, is de uitbreiding van de identificatieplicht geweest. Wij herinneren ons nog het debat dat wij in deze Kamer daarover gevoerd hebben. Na anderhalf jaar weten wij nu dat er in dit kader 80.000 bonnen zijn uitgedeeld met een opbrengst van 4 mln. Daarmee feliciteer ik de minister. Hoeveel terroristen hebben wij nu gevangen met deze identificatieplicht? Kan de minister ons daarover informeren?

Klopt het dat de identificatieplicht vooral jongeren treft (vier maal meer dan gemiddeld) en inwoners van grote steden? Zijn het vooral fietsers zonder licht, brommers zonder helm, autorijders zonder gordel en verder wildplassers, softdrugsgebruikers, bedelaars en daklozen die op de bon gaan? Hoeveel terroristen zaten er onder die mensen? Is de uitgebreide identificatieplicht in de praktijk niet vooral een platte boeteverdobelaar geworden? Dit heeft iemand zo treffend geformuleerd. Bewijst de toename van het aantal verloren en gestolen identificatiebewijzen (28.000 meer in 2005 dan in 2004) niet juist dat de regel, zoals was voorspeld, averechts uitpakt in de praktijk?

Het streven naar meer algemene veiligheid gaat nogal eens ten koste van de rechtsbescherming en de rechten van specifieke groepen, omdat die als groep gecriminaliseerd worden of dreigen te worden, zoals migranten, allochtone jongeren, moslims en illegalen. Wat vindt de minister in dit verband bijvoorbeeld van de constatering van de Tilburgse prof. Van Kalmthout, dat er sprake is van toenemende criminalisering van illegalen en dat de huidige bejegening van vreemdelingen zonder verblijfstatus erop neerkomt dat zij slechts in beperkte mate aanspraak kunnen maken op de waarborgen die de rechtsstaat hun zou moeten bieden? Zij zouden minder fundamentele rechten hebben dan andere burgers in dit land. Deelt de minister die opvatting? Wat vindt hij van deze opvatting?

Er wordt nu ook anders aangekeken tegen veiligheid dan twintig jaar terug. Ik doelde daarop in mijn interruptiedebatje met mevrouw Broekers. Dit is dus niet



iets van de laatste tijd; het is eigenlijk al enkele decennia gaande. Dat bleek onder andere ook op het seminar Public safety in Europe, waarvan de resultaten buitengewoon goed zijn weergegeven in Justitiële verkenningen nr. 7, 2004. De samenleving, zo werd uitgesproken op dit seminar, staat momenteel veel meer inbreuken toe op wat tot nu toe als fundamentele rechten werden beschouwd en maakt zich veel minder illusies over de kans op het voorkomen van misdaad en het resocialiseren van daders. Vrijheid heeft en mag haar prijs hebben, zo lijkt de conclusie te zijn van de afgelopen twee decennia. Ziet de minister die ontwikkeling en wat vindt hij eigenlijk van dat stap voor stap inleveren van vrijheid voor veiligheid? Wat vindt deze minister van mijn voorspelling dat wij ons over tien jaar massaal zullen verwonderen, verbazen, beklaren en verontwaardigd zullen tonen over de snelheid en het gemak waarmee de politiek in deze tijd bereid is, in te leveren op fundamentele rechten vanwege de veronderstelling dat zoiets structureel tot meer veiligheid leidt?

Ik heb nog enkele opmerkingen over het tweede thema van vandaag. Twee jaar geleden legde de minister op de Academie voor wetgeving uit dat in zijn visie wets- en rechtsregels gebruiksinstrumenten zijn voor de rechtssubjecten en geen abstracte materie, los van de werkelijkheid. Het criterium voor een bruikbare rechtsorde zou moeten zijn de bruikbaarheid van regels en de mate waarin door het gebruik het gewenste resultaat wordt bereikt. In die visie, zo zei de minister, is de wet er niet primair om de maatschappij te ordenen en maatschappelijke problemen op te lossen, maar om mensen in staat te stellen, hun problemen op te lossen en hun onderlinge verhoudingen te regelen. Ik vind dat een sympathieke redenering, maar is de minister het niet met mij eens dat wetten toch meer zijn dan alleen dat, dus dat wetten ook het resultaat kunnen zijn van democratische besluitvorming om gewenste en afdwingbaar gemaakte probleemoplossingen en onderlinge relaties tussen burgers en instituties vast te stellen?

Het is onze indruk dat de discussie over bruikbare rechtsorde inmiddels aan het versmallen is tot het streven naar minder wetten en minder regels. Wat vindt de minister daarvan? Vindt hij met ons dat "bruikbaar" geen synoniem van "minder" zou moeten zijn? Zijn de burgers in dit land er tot dusverre opgeschoten met zijn project "bruikbare rechtsorde"?

Ziet de minister een verband tussen het wegvallend vertrouwen en het toenemend wantrouwen in burgers, instituties, onderwijzers, dokters, verplegers, ambtenaren en managers en de toenemende vraag om toezicht op die burgers en instituties? Hoe gaan wij weer vertrouwen opbouwen?

Bij het bespreken van het thema "bruikbare rechtsorde" wordt er vaak gewezen op het belang van handhaving en naar onvoldoende prestaties van politie en justitie. Met prestatieafspraken met de politie, het openbaar ministerie en met de rechters denkt de regering daar iets aan te kunnen doen. Wat vindt de minister echter van kritische geluiden van bijvoorbeeld de Raad van hoofdcommissarissen over de schijnveiligheid die met allerlei prestatieverplichtingen wordt gecreëerd? Wat vindt de minister van de uitspraak van een korpschef dat de

prestatieverplichtingen voor de politie leiden tot een verkleuterling van professionals? En wat vindt hij van de stelling van een andere korpschef dat de politie ervoor past, geregeerd te worden door de waan van de dag van politiek Den Haag? Daarmee wordt overigens waarschijnlijk de overkant bedoeld.

Nog iets over internationale rechtsorde. De kolossale wachtlijsten bij het Europese Hof voor de rechten van de mens duiden erop dat er ook mankementen in die rechtsorde zitten. Wat kunnen wij daar als Nederlandse samenleving aan doen?

Ik zie met belangstelling uit naar de beantwoording door de minister.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Tussen beide in dit beleidsdebat centraal staande thema's bestaan nauwe en specifieke banden. Zowel het vraagstuk van de verhouding tussen grondrechten en veiligheid als dat van een bruikbare rechtsorde zijn van een fundamenteel karakter. De plaats en betekenis van zowel de fundamentele mensenrechten als die van wet- en regelgeving raken immers aan de grondbeginselen van rechtsstaat en democratie.

Aan de democratie ligt het beginsel van de volkssoevereiniteit ten grondslag: staatsbestuur van, door en voor het volk. Hierin herkent men het motief van zelfwetgeving en zelfbestuur als middel om een zo groot mogelijke vrijheid van individuele burgers tot stand te brengen. Democratie impliceert vrijheid door een maximale inbreng in het staatsbestuur.

Aan de rechtsstaat liggen ten grondslag de beginselen van machtscheiding en grondrechten. Hierin herkent men het motief van de binding van statelijke macht aan het recht als middel om een zo groot mogelijke vrijheid van individuele burgers te verzekeren. De rechtsstaat impliceert vrijheid door een zo groot mogelijke afstand tot het staatsbestuur.

In het concept van de democratische rechtsstaat komen beide lijnen samen. Het principe van de heerschappij van de wet drukt in de eerste plaats uit dat de wet via de doorslaggevende stem van de volksvertegenwoordiging beschikt over een volwaardige democratische legitimatie. In samenhang daarmee drukt dit principe tevens uit dat de wet de burgers beschermt tegen de staat en tegen elkaar. In dat perspectief staan vaste ankerpunten als wetmatig bestuur, onafhankelijke rechtspraak en grondrechtelijke waarborgen.

Voor een vrijzinnige en progressief-liberale stroming als D66 zijn deze democratische en rechtsstatelijke noties altijd van grote betekenis geweest. Zowel democratie als rechtsstaat, zeggenschap in en bescherming tegen de staat vormen in onze ogen het constitutionele raamwerk voor het ideaal van vrije en mondige burgers. Zonder democratie is de rechtsstaat immers niet meer dan een statisch en formeel systeem; zonder de rechtsstaat kan de democratie door een gebrek aan beteugeling onberekenbaar worden. Vanuit datzelfde perspectief kijkt de fractie van D66 naar de plaats en functie van de grondrechten in een door gevoelens van onveiligheid bedreigde samenleving en naar de door een

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

---

voortgaande toevloed van regels en beleid uit zijn voegen gegroeide rechtsorde.

Ik ga eerst spreken over veiligheid en grondrechten. Onze grond- en mensenrechten vormen in constitutionele zin niet alleen een van de twee pijlers onder de rechtsstaat, maar vertegenwoordigen ook een groot deel van wat als fundamentele en materieel-normatieve rechtsbeginselen wordt aangeduid. En hoewel zij in die zin onvervreemdbaar zijn, zijn zij daarmee niet tevens onaantastbaar. Binnen het democratisch-rechtsstatelijke complex zijn grondrechten niet absoluut. In de formulering van onze gecodificeerde grondrechten komt dan ook tot uitdrukking dat zij niet onder alle omstandigheden onbeperkt of met voorrang gelden.

De strijd tegen zware criminaliteit en terrorisme brengt aan de ene kant een verhoogde druk op de individuele rechten en vrijheden van burgers met zich. Aan de andere kant beoogt deze strijd diezelfde rechten en vrijheden als ankerpunten van de democratische rechtsstaat te beschermen tegen ondemocratisch en anti-rechtsstatelijk handelen. Grondrechten en veiligheid staan daarmee in een gespannen en vooral ook complexe verhouding tot elkaar. Beide beogen immers een vrije samenleving.

Een centrale vraag is: moeten en kunnen mensenrechten en maatschappelijke veiligheid na 11 september 2001 met elkaar verenigd blijven? Kunnen of moeten wij onze westerse verworvenheden uiteindelijk alleen verdedigen door deze in te perken? In een democratische rechtsstaat kunnen grondrechten immers op democratische wijze worden beperkt. Op deze in abstracte termen geformuleerde vraag ligt het goede antwoord voor de hand. De D66-fractie meent dat ook in zeer ernstige en bedreigende crisissituaties grondrechten slechts gedeeltelijk en tijdelijk terzijde gesteld kunnen worden. Hoe verder de beperkingen op grondrechten worden opgerekt, des te meer het terrorisme in wezen lijkt te slagen.

In de discussie op een concreter niveau van bijvoorbeeld wetgeving ziet men grosso modo twee benaderingen. In de ene opvatting -- en als ik het goed zie, geldt dat ook voor de regering -- vragen rechtsstaat en democratie elementaire moed om krachtig en doortastend, dat wil zeggen met meer repressieve juridische instrumenten, op te treden tegen fundamentalisme, radicalisme en terrorisme. De democratie zal weerbaar zijn of niet. Het materiële grondrecht op veiligheid staat uiteindelijk op een hoger plan dan andere burgerrechten, zoals privacy.

Daar tegenover staat de opvatting dat ook of zelfs juist in tijden van bedreigingen, angst en onzekerheid, de veroorzakers daarvan niet bestreden moeten worden met middelen die in termen van democratie en rechtsstaat als een terugval moeten worden aangemerkt. Dit is zeker niet het geval, als zich ook cumulatieve effecten voordoen. Als wij onze waarden willen beschermen, moeten wij deze dan ook niet relativiseren, maar ten grondslag leggen aan het wegnemen van de voedingsbodem voor het terrorisme.

Deze tegenstelling tussen beide opvattingen openbaart zich met name in het debat over de in gang gezette wettelijke hervormingen van ons straf- en strafprocesrecht. Zonder op de behandeling van nog op stapel staande wetgeving vooruit te willen lopen, wil ik

aangeven dat mijn fractie zich in beginsel beter thuisvoelt bij de tweede geschetste benadering op hoofdlijnen. Voor de goede orde: terrorisme moet natuurlijk worden bestreden. Om dat effectief te kunnen doen, is repressieve strafwetgeving onontbeerlijk. Maar het is niet meer dan een sluitstuk. Aan door illusiepolitiek ingegeven symboolwetgeving hebben wij uiteindelijk niets. De eigenlijke aanpak moet zich richten op het wegnemen van de politieke, sociale en culturele spanningen die de voedingsbodem voor het terrorisme vormen.

De heer **Kox** (SP): Ik hoor de woordvoerder van D66 de woorden gebruiken: aan door illusiepolitiek ingegeven symboolwetgeving hebben wij niets. Zijn hem voorbeelden bekend dat deze regering zich daaraan bezondigd heeft? Of wil hij hiermee zeggen dat dit in het verleden gebeurd is in onder andere kabinetten waar D66 aan deelnam? Of is het volgens hem iets wat in de toekomst dreigt en waarvoor hij nu waarschuwt? Kortom, is het meer een illusie van hem of doelt hij op reëel bestaande praktijken?

De heer **Engels** (D66): Ik denk dat het meer uw illusie is om te denken dat ik met een illusie rondloop. Ik bedoelde dat wij met het oog op de toekomst ervoor moeten waken, daarin verzeild te raken. Het zou dus kunnen gebeuren.

De heer **Kox** (SP): Het is dus nog niet gebeurd?

De heer **Engels** (D66): Ik kan u daar geen voorbeelden van noemen.

De heer **Kox** (SP): Dat is duidelijk.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Een veilige samenleving vraagt een evenwichtige invulling van de relatie tussen veiligheid en grondrechten. Het zou naïef zijn, vast te houden aan het ideaal van onder alle omstandigheden onaantastbare grondrechten. Het lijkt echter evenzeer naïef, te veronderstellen dat wij met een zogeheten moedig en krachtadig wetgevingsprogramma daadwerkelijk de maatschappelijke veiligheid zouden kunnen bewaren.

Ik kom te spreken over mijn tweede thema: rechtsstaat en rechtsorde. De huidige problemen van regelgroei en regeldruk bestaan al vele jaren. Het negentiende-eeuwse ideaal van de wet als "Dreh- und Angelpunkt" van regelgeving en codificatie van maatschappelijke ontwikkelingen is verguisd. Naast de oorspronkelijke functie van ordenen en handhaven is de wet steeds meer kaderinstrument geworden voor meer presterende overheidsfuncties als zorg, dienstverlening en ruimtelijke economische sturing. De instrumentalisering van de wet, lagere vormen van regelgeving en beleidsregels hebben de oorspronkelijke waarborgfunctie van wet- en regelgeving uitgehold. Ook door het streven naar "Einzelfallgerechtigheit" heeft de juridisering van het overheidsbeleid een grote vlucht genomen. In onze regelgeving lijkt welhaast een multipliereffect aanwezig: nog steeds op alle maatschappelijke ontwikkelingen inspelende regels lokken op hun beurt alleen maar meer verfijnde en corrigerende regels uit.

De rechtsfunctie van de overheid is door een teveel aan ambities en pretenties onder grote druk gekomen. Dat geldt zowel voor de beheersbaarheid van de overheidsregulering als voor de legitimering daarvan. De samenleving lijkt, en voelt zich in ieder geval overbelast. De over de samenleving onverminderd uitgestorte wolk van regels en beleid draagt bij aan ontwikkelingen als calculerende en assertieve burgers, fraude en nimby-gedrag. Gemeenschapsvoorzieningen en gemeenschapszin lijken uit elkaar te groeien. Hier openbaart zich de grote paradox van een in kwantitatieve zin groeiende, maar in termen van daadwerkelijke invloed afnemende overheidsmacht.

Intussen lijken de onderliggende verhoudingen tussen wetgever, executieve en rechterlijke macht steeds meer aan spanningen onderhevig. Leden van het wetgevend orgaan, zowel van de kant van het parlement als van regeringszijde, ontzien zich niet meer in het leveren van kritiek op rechterlijke uitspraken. Eerder opvallend dan verontrustend is de trend van meer gearticuleerde observaties en adviezen van de rechterlijke macht aan de wetgever. De relatie tussen rechtsstaat en rechtsorde lijkt op dit moment problematisch, zo niet zorgelijk. Het vraagstuk van regeldichtheid en regeldruk wordt al meer dan twintig jaar onderkend. Eigenlijk weten wij al sinds de jaren tachtig dat onze regelgeving gebreken vertoont op punten als transparantie, consistentie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Over oplossingen in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin is in de loop der jaren het nodige bedacht en opgeschreven. Tot indrukwekkende resultaten in de zin van een meer transparant, consistent, uitvoerbaar en handhaafbaar rechtsstelsel heeft dat vooralsnog echter niet geleid. Uit het bekende empirische onderzoek van De Jong en Herweijer uit 2004 blijkt dat de productie van wetten en AMvB's fluctueert met de activiteitenschommeling in een kabinetscyclus, maar per saldo geen trendmatige groei vertoont. Voor ministeriële verordeningen en beleidsregels ligt dat anders.

Debet aan de tot dusver haperende hersteloperatie lijkt de fictie van het politiek primaat, zowel in de zin van een regering en bureaucratie nauwelijks aansturend parlement als in de zin van een de bureaucratie moeizaam aansturende ministerraad. Ook factoren als de niet zichtbare afstemming met andere operaties, zoals het programma Andere Overheid, spelen echter een rol. Daarnaast blijken de neiging om uitvoeringsproblemen aan te pakken met nieuwe regelgeving, de neiging om bij het oplossen van maatschappelijke problemen de verantwoordelijkheid primair bij de overheid te leggen en vooral ook de neiging om in vervaardiging en toepassing van rechtsregels absolute voorrang te geven aan het gelijkheidsbeginsel niet bij te dragen tot een substantiële vermindering van de omvang en de belasting van regels. Over dat laatste aspect heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur recentelijk een indringend advies uitgebracht, met de titel Verschil moet er zijn. Al eerder heeft de WRR in het rapport De toekomst van de nationale rechtsstaat vraagtekens gezet bij het klassieke patroon van hiërarchische overheidsregulering met als veronderstelling dat de wet een gelijke behandeling van burgers door de overheid waarborgt.

Voorzover in de nota Bruikbare rechtsorde uit 2004 een visie is ontwikkeld op een nieuwe aanpak van het probleem van regelgroei en regeldruk, kan mijn fractie een heel eind meegaan. Is wetgeving wel altijd de oplossing voor een probleem? Zijn de beperkingen van regels vaak niet groter dan het nut of de noodzaak? Leiden regels die worden ontdoken of niet aansluiten bij het normbesef van de doelgroep niet tot onrechtvaardigheden? Zijn regels die vanuit verschillende belangen worden opgesteld niet op voorhand tegenstrijdig of inconsistent?

Deze en vergelijkbare vragen maken duidelijk dat het inderdaad tijd is voor een principiële omkering van het reguleringperspectief. Een omkering van overheidsbelang naar burgerbelang; een omkering van uitgangspunt dat alleen algehele gelijkheid en een gedetailleerde regeling daarvan tot in alle uitzonderingen tot rechtvaardigheid leidt; een omkering van een alle verantwoordelijkheid op zich nemende overheid naar meer eigen verantwoordelijkheid, zelfregulering en zelfcontrole in de samenleving. Daarmee is de vraag gesteld naar een radicale terugtrek van rechtsfiguren die aan de hand van verboden en geboden gedragsnormerend werken en de introductie van nieuwe regelmodaliteiten als zorgplichten, convenanten, certificering, vraagfinanciering en persoonlijke aansprakelijkheden.

Het leek de D66-fractie goed in dit beleidsdebat in kort bestek en op hoofdlijnen enkele punten te noemen die naar haar oordeel van belang zijn binnen het thema rechtsstaat en rechtsorde. Wij realiseren ons dat staat en samenleving constant in beweging zijn. Processen van integratie en desintegratie volgen elkaar op. Via de rechtsorde proberen wij een zekere mate van stabiliteit en continuïteit te bewaren. Zeer bepalend voor de bruikbaarheid van de rechtsorde zijn echter de slingerbewegingen in de maatschappelijke normativiteit. Deze hebben met name betrekking op de vraag wat gemeenschappelijk is en wat tot de individuele sfeer behoort.

De reactie van de minister op onze inbreng wachten wij uiteraard met belangstelling af.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie zal ik mij in dit beleidsdebat over de Justitiebegroting van 2006 concentreren op het thema "bruikbare rechtsorde". Als ik het goed zie, is de toelichting op de begroting van het departement van Justitie voor het jaar 2003 -- de eerste begroting waarop deze minister zijn stempel heeft gedrukt -- het eerste moment waarop het begrip "bruikbare rechtsorde" opduikt. Dan wordt al duidelijk gemaakt dat de zaak achter het begrip een operatie van het hele kabinet zal zijn en dat Justitie, Economische Zaken en BZK de operatie dragen. Vervolgens wordt uit een reeks van samenhangende documenten duidelijk dat met recht van een operatie mag worden gesproken. Ik noem slechts stukken als Andere Overheid, Aanpak administratieve lasten, de reactie op het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving Van wetten weten, het standpunt over de WRR-nota Toekomst van de nationale rechtsstaat, Naar een slagvaardiger bestuursrecht,

Mediation en het rechtsbestel en last but not least de nota Bruikbare rechtsorde.

Vanaf het begin is duidelijk vanuit welke filosofie wordt geopereerd. Het kabinet wil tot een aanpassing van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid komen. Er zullen meer verantwoordelijkheden naar de burger en zijn instituties gaan met als doel meer ruimte te scheppen voor burgers en bedrijven. Deze filosofie, gericht op aanpassing of herschikking van verantwoordelijkheden, zodanig dat het met de regelgeving beoogde doel beter wordt bereikt, kan ten principale op ondersteuning van onze fracties rekenen. Hernieuwde aandacht voor met name vermindering van de publieke regeldruk is zeker op zijn plaats. Op dat aspect van de bruikbare rechtsorde zal ik in het vervolg van mijn bijdrage wat dieper ingaan.

Uit onderzoek dat rechtseconoom Van Velthoven, verbonden aan de Universiteit Leiden, heeft uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat een goede juridische infrastructuur, met andere woorden het goed functioneren van de wetgeving, de rechtsspraak en de rechtshandhaving, betekenisvol bijdraagt aan de groei van de economie. Traditioneel worden als bekende factoren voor economische groei genoemd: het opleidingsniveau, gezondheid, het investeringspeil, de omvang van overheidsinvesteringen, enzovoort. De laatste twintig jaar is echter het inzicht gegroeid dat ook een passende politieke en juridische infrastructuur invloed heeft op de economische groei. Vooral de bescherming van het eigendoms- en contractenrecht, het functioneren van de onafhankelijke rechtsspraak en algemeen de afwezigheid van corruptie en de aanwezigheid van een integer bestuursapparaat zijn in dat verband kernpunten. Het economisch aspect is uiteraard niet het enige criterium voor een bruikbare rechtsorde. Ik zal daarop straks terugkomen.

In het algemeen gesproken zal geen redelijk mens tegen vermindering van overbodige regelgeving en vermindering van onnodige administratieve lasten zijn. Enige scepsis bij de zoveelste poging om tot vermindering van de regeldruk te komen, moet echter wel overwonnen worden, zo moet ik mijzelf bekennen. Immers, al ruim twintig jaar -- ik herinner ook de heer Engels hieraan -- is het overheidsbeleid gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving, en sedert begin jaren negentig ook op alternatieven voor en in wetgeving. In het onderdeel beleidsgeschiedenis van de nota wordt onder meer melding gemaakt van commissies onder leiding van Geelhoed, Van der Grinten, Hirsch Ballin en Kortmann. Al deze activiteiten hebben niet tot een substantiële vermindering van en structurele trendbreuk in de regeldruk geleid, althans niet in wat intussen wel de "gevoelsregeldruk" wordt genoemd, zoals "gevoelstemperatuur" vermoed ik. Dit wil overigens niet zeggen dat er in het verleden in het geheel geen resultaten zouden zijn geboekt. De nota Zicht op wetgeving en de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid hebben zeker vruchten afgeworpen. Mede daardoor wordt de kwaliteit van wetgeving al sinds jaar en dag bepaald door de mate waarin deze voldoet aan de eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze

eisen zijn al in 1993 in de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen. Op deze wijze zou onderscheid aangebracht moeten kunnen worden tussen bruikbare en onbruikbare regelgeving.

Of er ook altijd in overeenstemming met deze eisen en met de Aanwijzingen wordt gehandeld, is een andere zaak. Zo wordt bij herhaling ook in deze Kamer de vraag gesteld of Nederland in strijd met de Aanwijzingen niet onnodig ver gaat in de implementatie van Europese regelgeving. Een kardinale vraag is ook of het wetgevingskwaliteitsbeleid geleid heeft tot structureel minder regels. Voor ons een niet eenvoudig te beantwoorden vraag.

De hieraan voorafgaande vragen zijn in hoeverre de regeldruk is toegenomen, wat regeldruk eigenlijk is en vanuit wiens perspectief de bruikbaarheid van de rechtsorde moet worden bekeken. De nota geeft geen definitie van het begrip "regeldruk". Burgers en overheden klagen erover. Gaat het om de kwaliteit, de gedetailleerdheid, de complexiteit, het sturend karakter van regels, of is de uitvoering en controle het punt? Subjectieve gevoelens kunnen toch niet de maatstaf zijn voor bruikbaarheid? Objectivering en representativiteit van klachten is toch noodzakelijk? Gevoelens van ergernis en gebrek aan nalevingsbereidheid kunnen toch niet alles beslissend zijn? In onze visie zijn wetten en regels er -- en zij zullen ook blijven -- om de ongebondenheid van de mensen in te toemen, om met de woorden van de Nederlandse geloofsbelijdenis te spreken. Met de Heidelberger katechismus geloven wij nog altijd "dat de mens ganselijk onbekwaam is tot enig goed en geneigd tot alle kwaad, tenzij wij door de Geest Gods wedergeboren worden". Dit uitgangspunt doet ons ook gereserveerd staan, maar niet principieel afwijzend, tegenover diverse vormen van relatieve zelfregulering.

Dit brengt mij op diverse voorstellen en programma's, die tot een meer bruikbare rechtsorde moeten leiden. Zullen zij tot vermindering, of alleen maar tot verplaatsing van regelgeving leiden? En zijn de in de nota beschreven alternatieven voor wetgeving als zorgplichten, certificeringssystemen, metatoezicht, mediation, et cetera bruikbaar, en zo ja, onder welke voorwaarden zijn zij dat?

In het algemeen gesproken zijn wij er voorstanders van om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de herijking te betrekken, ondanks ons zo-even vertolkte uitgangspunt. De projectgroepen die tot nu toe zijn ingesteld, bestaan vrijwel uitsluitend uit medewerkers van de desbetreffende departementen of gelieerde diensten. Deze werkwijze impliceert dat juist de meest betrokkenen in deze fase niet participeren. Overleg met betrokkenen vindt in de gekozen opzet eerst plaats nadat de projectgroep voorstellen heeft ontwikkeld. Zou inschakeling van de deskundigheid uit het veld ook reeds in de fase van de ontwikkeling van de voorstellen geen meerwaarde kunnen hebben? En zo ja, zou dan voor de diverse projecten niet nagegaan moeten worden hoe hieraan een goede invulling kan worden gegeven? Uit onderzoek van mevrouw Stoter en de heer Huls blijkt overigens dat branchevertegenwoordigers van het bedrijfsleven hun belangen in het beleids- of wetgevingsproces goed weten in te brengen en regeldruk

juist goed vinden, maar daarbij afstemmen op de grotere bedrijven. De belangen van kleinere bedrijven, laat staan die van niet-aangesloten bedrijven, spelen echter nauwelijks een rol, met als gevolg dat deze laatste categorie juist klaagt over toegenomen regeldruk.

Welke resultaten zijn er reëel te verwachten van alternatieven voor wetgeving? Zijn die verwachtingen niet te hoog gespannen? Zulke verwachtingen had men in de jaren tachtig van de convenanten als alternatief voor wetgeving, maar de animo ervoor lijkt intussen sterk geluwd. Convenantprocessen bleken taai te zijn en vertragend te kunnen werken, terwijl de effectiviteit van de gemaakte afspraken vaak afhankelijk bleek van andere instrumenten, onder andere de wettelijke stok achter de deur. In elk geval lijken die convenanten weinig wetten overbodig te hebben gemaakt.

Een ander voorbeeld is de Wet rechtstreeks beroep die op 1 september 2004 in werking is getreden, maar waarvan onlangs werd vastgesteld dat er uiterst spaarzaam gebruik van wordt gemaakt. Hoezo minder zinloze en tijdrovende administratieve procedures, wat toch het motief voor de Wet rechtstreeks beroep was? Het lijkt ook de vraag of met de introductie van zorgplichten op meer terreinen dan alleen het leefmilieu en het onderwijs nog aansprekende resultaten zijn te boeken. Overigens mag opgemerkt worden dat de uitbreiding van zorgplichten voor inrichtingen krachtens de Wet milieubeheer en meer doelvoorschriften voor een gigantische deregulering hebben gezorgd. Voor 75% van alle inrichtingen is de vergunningplicht door algemene regels vervangen en het aantal beroepen op de Afdeling bestuursrechtspraak is aanzienlijk teruggelopen.

Als het gaat om de introductie van certificeringssystemen, waarbij overheidstoezicht wordt vervangen door controles door certificatie-instellingen, lijkt enige voorzichtigheid en terughoudendheid geboden. Blind vertrouwen op de aanwezigheid van een certificaat als bewijs van de daadwerkelijke naleving van regels, blijkt in de praktijk nog al eens riskant. Voorwaarden voor het goed werken van certificeringssystemen lijken in ieder geval ook dat betrokken overheidsdiensten goed geïnformeerd blijven over wat er in de betreffende sector omgaat en dat gebleken is dat er al enig zelfregulerend vermogen in de sector aanwezig is. Iets vergelijkbaars geldt voor vormen van zogenaamd metatoezicht, waarbij als het ware de speurhondfunctie van de overheid wordt vervangen door een waakhondfunctie.

De nota Bruikbare rechtsorde wil ook een proces van herziening en herijking van een wetgeving op het gebied van bestuursrecht in gang brengen, teneinde de bruikbaarheid van de Algemene wet bestuursrecht voor burgers en bestuursorganen waar nodig en mogelijk te vergroten. Op dit punt heb ik enkele vragen over de voortgang van een en ander. Welke verdere ontwikkeling wordt voorzien wat betreft het voorontwerp wetsvoorstel omgevingsrecht? Wat is de stand van zaken met betrekking tot het voornemen om een schadevergoedingsregeling in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen? Ingrijpen van de wetgever lijkt mij hier dringend noodzakelijk, omdat naar mijn inzicht de rechtsontwikkeling op dit punt sinds een aantal jaren uit de hand is gelopen. Eenzelfde vraag stel ik met betrekking tot

een wettelijke regeling van het hoger beroep. Met name aan de zogenaamde bestuurlijke lus, welke benadering door het kabinet wordt toegejuicht, zitten nogal wat haken en ogen. Zo concludeerde de Raad van State dat de bestuurlijke lus vooralsnog onvoldoende een effectieve waarborg biedt voor een tijdig onherroepelijk besluit. Dat de bestuurlijke lus geen bestuurlijke strop worde!

Een soortelijke vraag, dus over de voortgang, stel ik met betrekking tot de invoering van een vorm van incidenteel hoger beroep, oftewel beroep, in te stellen bij verweerschrift. Een pleidooi daarvoor is gevoerd door de commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, de commissie-Boukema. Incidenteel hoger beroep zou mijns inziens inderdaad een positieve uitwerking kunnen hebben op het evenwicht tussen partijen in het hoger beroep.

Ten slotte viel mijn oog op een zinnetje in de toelichting bij de begroting 2006, pagina 9. Daar staat: "Bezien wordt of het programma ook iets zou betekenen voor de wetgeving van decentrale overheden." Dat kan ik mij voorstellen, omdat het immers niet ondenkbaar is dat vermindering van rijksregelgeving leidt tot extra regelgeving bij de medeoverheden. Daar zijn voorbeelden van te geven. Er is dus eigenlijk sprake van verplaatsing.

In dit verband wil ik speciaal aandacht vragen voor de toepassing van de bestaande regelgeving door bezwaarcommissies in met name gemeenten, maar ook in provincies. Die commissies gaan steeds sterker op de formule toer door het toetsen van het primaire besluit op uitsluitend rechtmatigheid, hetgeen bepaald niet bijdraagt aan een informele conflictoplossing. De vuistdikke handleiding van Justitie voor de behandeling van bezwaarschriften draagt daar naar mijn smaak ook niet echt toe bij. Zouden de betrokken bewindslieden bij deze kwestie niet hun mediationpet op moeten zetten en moeten nagaan hoe het karakter van een daadwerkelijke conflictoplossing in bezwaar kan worden bevorderd?

Ter afsluiting merk ik nog het volgende op. Wij lieten blijken dat onze fracties de filosofie achter de nota Bruikbare rechtsorde in principe kunnen onderschrijven. Wij stelden vragen bij de uitvoering en vroegen aandacht voor de risico's. Wij zijn gematigd in onze verwachtingen, maar doen niet cynisch over mogelijke resultaten. Het terugdringen van de regeldichtheid is een weerbarstig en complex vraagstuk. Het is een in onze maatschappij waarschijnlijk niet op te lossen probleem. Wij hopen dat het huidige, maar ook het komende kabinet volhardend op de ingeslagen weg voortgaat, ook al zal de einder voortdurend verschuiven, want de utopie is een illusie.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Het gesproken woord geldt natuurlijk, maar ik wijs erop dat in de laatste zinnen van de geschreven tekst van de heer Holdijk iets anders staat dan wat hij heeft uitgesproken. Er staat: Het is een op te lossen probleem. De heer Holdijk zei: Het is in onze maatschappij waarschijnlijk een niet op te lossen probleem. Ik meen dat hij de laatste opvatting voor de juiste houdt.

De heer **Holdijk** (SGP): U hebt mij recht verstaan.

De **voorzitter**: Ik dank de heer Franken hartelijk voor de verheldering en de heer Holdijk voor zijn beschouwing.

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

---

\*\*

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.55 uur tot 14.25 uur geschorst.

**Voorzitter: Timmerman-Buck**

\*B

\*!Herdenking\*!

Aan de orde is de **herdenking van de heer M.J.J. van Amelsvoort**.

\*N

De **voorzitter**: Ik verzoek de leden, te gaan staan.

Op 30 mei jongstleden is oud-CDA-senator Marius van Amelsvoort op 75-jarige leeftijd overleden. Hij was lid van de Eerste Kamer in de periode van 1969 tot en met 1971. Zijn carrière startte in 1957 met de functie van economisch analist op de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Na hoofd te zijn geweest van de afdeling Economische en Statistische Zaken bij de toenmalige Postcheque- en girodienst, was hij daarna twaalf jaar directeur Algemene Zaken bij de Boerenleenbank in Eindhoven. Zijn eerste stap in de politiek maakte Marius van Amelsvoort al als achttienjarige toen hij voor de KVP een plaatselijke jongerenafdeling oprichtte. Ook in zijn studententijd was hij actief in allerlei politieke bijeenkomsten. Een van de ambities die hij destijds had, was de oprichting van één christendemocratische fractie in het toen nog toekomstige Europees Parlement. In 1969 maakte hij van zijn politieke interesses zijn werk tot aan het einde van het kabinet-Lubbers III.

Marius van Amelsvoort was in totaal in drie kabinetten staatssecretaris: twee keer van Financiën in Van Agt I en Lubbers III en een keer van Binnenlandse Zaken in Lubbers I. Met twee korte onderbrekingen was hij daarvoor lid van de Tweede Kamer vanaf 1971 tot en met 1980, maar zijn politieke loopbaan begon hier, in de Eerste Kamer, bij de KVP-fractie. Dat lidmaatschap combineerde hij enige tijd met het lidmaatschap van het Europees Parlement.

Ondanks het grote tijdsbeslag dat zijn politieke werkzaamheden met zich bracht, wist hij ook door middel van vele nevenfuncties jarenlang direct contact te houden met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Hij bekleedde een aantal commissariaten, maar werd bijvoorbeeld ook in 1995 voorzitter van de ouderenbond Unie KBO. Vanuit die rol heeft hij ouderen op de kaart gezet bij de politiek. Binnen de KVP was hij actief: voorzitter van de afdeling Veldhoven, de statenkring Eindhoven en de kieskring Den Bosch. Van daaruit werd hij lid en later vice-voorzitter van het nationaal partijbestuur. Ook was hij redacteur van het Katholiek Staatkundig Maandschrift en gaf hij voor de nieuwsrubriek Echo van de KRO op gezette tijden achtergrondinformatie over financiële en monetaire ontwikkelingen.

Hier, in de senaat, had hij financiën in zijn portefeuille. Hij was ontegenzeggelijk een vakman, inhoudelijk zeer deskundig, degelijk en integer. Onze oud-

collega was geen man van de bühne. Liever opereerde hij wat meer op de achtergrond. Mensen die hem van nabij hebben meegemaakt, zullen zich herkennen in het beeld van een hartelijke en zeer betrokken man die belangrijk werk heeft verricht en veel wetgeving tot stand heeft gebracht. Hij is in de loop der jaren onderscheiden als Ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw en als Commandeur en Grootofficier in de Orde van Oranje Nassau. De Eerste Kamer is hem dankbaar voor wie hij was en voor wat hij heeft betekend. Ik hoop dat deze herinnering aan zijn bijdrage een steun is voor zijn familie bij het verwerken van hun verdriet.

Ik verzoek u om een moment stilte in acht te nemen.

\*\*

(De vergadering neemt enkele ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Stemmingen\*!

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het concurrentiebeding (28167)**.

(Zie vergadering van 30 mei 2006.)

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

\*\*

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Twee weken geleden heeft de minister van Justitie op onnavolgbare wijze zijn best gedaan om het wetsvoorstel Concurrentiebeding te verdedigen. Helaas heeft hij de VVD-fractie niet kunnen overtuigen. De VVD-fractie is van oordeel dat het wetsvoorstel kwalitatief niet voldoet, omdat het leidt tot een grotere rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid dan de bestaande regeling, zoals deze is uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. De VVD-fractie zal dan ook tegen het wetsvoorstel stemmen.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik zal deze stemverklaring mede namens de fractie van de SP afleggen.

De behandeling van dit wetsvoorstel heeft geleerd hoezeer het voor bijna alle fracties in dit huis een hoofdpijndossier vormt. Het was al een zwaar bevochten compromis in de vorm waarin het Tweede Kamer bereikte, en het is er door alle aangebrachte wijzigingen niet fraaier op geworden. Niettemin zullen onze fracties dit wetsvoorstel steunen, omdat wij het beoogde artikel 653 inhoudelijk nog altijd beter vinden dan de huidige wetsbepaling. Dit was de afweging waarvoor wij stonden.

De vaste Kamercommissie ontving aan het eind van de afgelopen maand nog een vraag van een werknemer die eigenlijk aan het hart van dit wetsvoorstel raakt. Deze man wil van ons weten of hij een door hem ondertekend concurrentiebeding van drie jaar kan laten terugbrengen tot één jaar, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Deze werknemer heeft zich na zijn dienstverband als ondernemer in dezelfde branche gevestigd en hij kan nu drie jaar lang geen kant uit. Er zijn nog andere punten van verbetering dan de beperking van de duur van het beding, maar dit punt is voor onze fracties toch wel een van de zwaardere.

Wij danken de minister voor de twee verduidelijkingen die hij heeft gegeven en die voor ons de angel van de rechtsonzekerheid voor een aanzienlijk deel uit het wetsvoorstel verwijderd hebben. De eerste verduidelijking is dat voor de uitleg van het achtste lid de wettekst en niet kwalificatie relatiebeding bepalend is, de tweede dat een werkgever niet zo makkelijk onder zijn vergoedingsplicht uit kan als het dienstverband geruime tijd geduurd heeft.

Kortom, dit wetsvoorstel verdient zeker geen schoonheidsprijs, maar het ei dat twee weken geleden voor ons is gepeld, is nog zo vol dat er ook weer niet van een lege dop gesproken kan worden.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Onze fractie heeft met waardering kennisgenomen van de intenties waarmee beide bewindslieden dit wetsvoorstel in deze Kamer hebben gepresenteerd en verdedigd. Het streven naar een goed evenwicht van de positie van de werkgever en die van de werknemer is in het licht van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van arbeidskeuze een zaak die ook onze fractie zeer na aan het hart ligt. Wij menen echter dat de uiteindelijk gekozen vormgeving niet juist is. De drie punten waarom het in de discussie ging -- de nietigheid van het concurrentiebeding indien de vergoeding achteraf niet billijk blijkt te zijn, de regeling van het "relatiebeding" en de mogelijke koppeling van de vergoeding aan die bij ontbinding van een arbeidsovereenkomst -- zijn voor ons een reden om onze instemming aan dit wetsvoorstel te onthouden. Wij verwachten wel dat beide bewindslieden zich er opnieuw op zullen beraden, hoe dat betere evenwicht wél tot stand gebracht zou kunnen worden. Het lijkt ons verstandig om dit in samenhang met een nieuw ontslagrecht te doen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van D66, GroenLinks, de OSF, de PvdA en de SP voor dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat het is verworpen.

\*\*

\*B

\*!Toetreding Bulgarije en Roemenië\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg tot stand gekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196 (30256, R1800).

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Eigeman** (PvdA): Voorzitter. Het debat over de toetreding van Roemenië en Bulgarije vindt plaats in een kritische periode voor de Europese eenwording. Verwarring en twijfel hebben zich meester gemaakt van de publieke opinie, en niet alleen daarvan. Het belang van voortgaande eenwording wordt breed onderschreven, ook in ons eigen land. Mensen steunen de opvatting dat 60 jaar vrede en welvaart in Europa voor een belangrijk deel te danken is aan het proces van samenwerking in de Europese Unie. Tegelijkertijd bestaat er diep wantrouwen tegen de manier waarop deze samenwerking gestalte krijgt. Voor een deel slaat dit terug op de verdere uitbreiding. Angst voor de eigen toekomst, de houdbaarheid van onze sociale bestel en de veronderstelde bedreigingen van werk en weggelegene spelen hierin een rol. Het is van belang om aan deze gevoelens aandacht te geven; het negeren van het debat op straat, in de huiskamers, de bedrijfskantines etc. heeft naar het oordeel van mijn fractie een rol gespeeld bij het ontstaan van de kloof tussen burgers en politiek als het om Europa gaat, en misschien wel in algemene zin.

Wij dienen in deze Kamer in de eerste plaats oog te hebben voor het debat in Nederland, maar niet alleen daarvoor. De toetreding van Roemenië en Bulgarije is op zichzelf geen onderwerp van zware discussies op straat. Wij moeten die lading er dan ook niet aan geven. Voor ons gaat het bij dit wetsvoorstel in de eerste plaats om politiek fatsoen en om vertrouwen. Het is fatsoenlijk om je aan afspraken te houden: als Roemenië en Bulgarije aan de Kopenhagencriteria voldoen, dan kunnen zij tot de EU gaan toetreden. Daarvoor is ratificatie van het daartoe strekkende verdrag nodig. Het gaat om vertrouwen in de EU als concept, als pact voor vrijheid, vrede en democratie. De kandidaat-lidstaten zijn aan een lang proces van integreren in de Europese Unie bezig, afwijzing nu zou de geloofwaardigheid van de Unie en in het bijzonder van ons eigen land er niet groter op maken. Voor mensen op straat, hier en in Boekarest en Sofia, is niet in gewone taal uit te leggen dat in de zwaarste procedure tot nu toe landen die voldoen aan de meeste voorwaarden, om politieke redenen, in casu vanwege de algehele scepsis over verdere samenwerking, worden afgewezen. Deze stellingname lijkt in strijd met het resultaat van opiniepeilingen over het toetreden van Roemenië en Bulgarije. Een meerderheid van de deelnemers in die peilingen is geen voorstander van het toetreden van deze landen en men wil in elk geval dat de voorwaarden serieus genomen worden. Met dit laatste is mijn fractie het eens en naar ons oordeel geldt dit ook voor beide landen zelf, gelet op het monitrorapport van de EU. Ik kom hierop nog terug.

Mijn fractie wil van de regering weten, op welke wijze er aandacht zal worden besteed aan het verdere proces van toetreden. Wij dringen er bij de regering op

aan, actief informatie te verstrekken over de voortgang van het proces. Er moet aandacht geschonken worden aan de voorwaarden en de consequenties, opdat een breed publiek kennis kan nemen van de inspanningen die zowel de kandidaat-lidstaten -- in dit geval Roemenië en Bulgarije -- als de huidige Unieleden zich getroosten om het partnerschap waar te maken. Als burgers te kennen geven dat zij het gevoel hebben dat aan hun twijfels niet tegemoet gekomen wordt, dan moet daarop ingesprongen worden, en niet door het toetreden alsnog stop te zetten, maar door leiderschap te tonen en aan te geven waarom het onfatsoenlijk en ongeloofwaardig zou zijn om het proces nu terug te draaien. Het zou gemakzuchtig zijn en het zou geen bijdrage leveren aan de bevordering van vrede en democratie in Europa door nu van voornemens terug te komen.

Uit het voorgaande betoog is af te leiden dat mijn fractie wil instemmen met ratificatie van het verdrag. In onze bijdrage aan het voorlopig verslag heb ik de beeldspraak "het glas is half vol" gebruikt om aan te geven dat wij twijfels hadden, maar tegelijkertijd het belang van voortgang in het proces onderkennen. Die beeldspraak kan verwarring stichten. Het gaat bij deze ratificatie om een politieke beoordeling, die gebaseerd is op de wil om de Unie verder uit te breiden, waarbij nieuwe toetreders voldoende moeten zijn voorbereid. Instemming betekent dat wij het belang van uitbreiding met Roemenië en Bulgarije onderkennen en erop vertrouwen dat zij tijdig voldoen aan de eisen die meedoen stelt aan rechtsstaat, marktverplichtingen en democratie. Die beoordeling maakt de PvdA-fractie; geen halfvolle glazen, maar een volwassen deelname aan de EU in het vooruitzicht. De EU-Commissie zal in oktober rapporteren en concluderen of de voorgenomen datum van 1 januari 2007 in stand kan blijven of dat uitstel noodzakelijk is. Ik kom daar zo nog even op terug.

Er is naar mijn idee meer. Het is ook een proces dat erkenning inhoudt van opnieuw twee landen, twee lidstaten, die van het oude Europa een nieuw Europa willen maken. Erkenning, zoals door de Canadese filosoof Taylor in zijn boek Multiculturalisme uitgewerkt als een belangrijke voorwaarde om te kunnen samenleven. Ik noem Taylor bewust omdat hij die erkenning plaatst in de context van een maatschappij die veelzijdig is, die grote culturele verschillen aankan. Erkenning en identiteit gaan hand in hand. Dat is ook het kenmerk van het nieuwe Europa: samen door verschillen te erkennen en die variëteit als kwaliteit te gebruiken. Wij moeten ons niet in de hoek van voor of tegen laten drukken op grond van het referendum en de algehele scepsis. Wij moeten vanuit onze gezamenlijke kwaliteit durven denken.

Wij hebben in eerste instantie geen pleidooi gehouden om uit te stellen vanwege het verschijnen van de tussenrapportage van de Commissie. Nu die rapportage er ligt, stellen wij vast dat er vooruitgang is geboekt door zowel Roemenië als Bulgarije. Voor Roemenië geldt dat het inmiddels zo ver gevorderd is met de eisen aan de kwaliteit van de rechtsstaat, dat geen sprake meer is van "serious concern" als het om fraude in het overheidshandelen gaat. Er zijn nog vier punten waarover zorg bestaat, die vooral een administratief karakter hebben. Dat is niet onbelangrijk, maar de eisen aan de rechtsstaat

worden door ons als zeer zwaar opgevat. En daar gaat het goed mee. De Commissie zal begin oktober definitief oordelen over toetreden per 1 januari 2007. Om effectief te kunnen blijven opereren, is instemming met het verdrag onzerzijds noodzakelijk. Datzelfde geldt voor Bulgarije, zij het dat bij dit land nog zes punten van zorg over zijn, waaronder één punt dat betrekking heeft op de JBZ-pijler.

Het betekent dat beide landen het goede spoor volgen. Het betekent niet dat er geen kritische noten gekraakt hoeven te worden. De bestrijding van de corruptie, de harde aanpak van zware criminaliteit, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de administratie van onder meer de budgetten die via Europa beschikbaar komen en de positie van minderheden blijven om aandacht vragen. De verbeteringen die ingezet zijn en waarover door de Commissie nu positiever wordt geoordeeld dan in oktober 2005, zijn kwetsbaar. Zij vragen om onderhoud en om voortgaande inspanningen. Het is goed dat het aantal fraudezaken dat aangepakt wordt, zo sterk is toegenomen. Op termijn mag dat het noemen niet meer waard zijn, omdat het gewoon moet zijn. Ik vind overigens dat wij op dit punt enige terughoudendheid aan de dag moeten leggen. Het tempo van veranderingen is al bijzonder hoog in de landen uit het voormalige Oostblok. Wie oog heeft voor de resultaten sinds 1991 zal dat willen volgen, zeker als wij in acht nemen in welk tempo wij zelf majeure veranderingen in onze staatsadministratie tot stand weten te brengen. Ten slotte blijven ook de zes eerste lidstaten van de Unie zo hun eigen problemen met integriteit en zorgvuldigheid van het overheidsoptreden houden. Dat vraagt om constante alertheid, waarbij wij elkaar behulpzaam moeten zijn!

De heer **Kox** (SP): De heer Eigeman zegt dat wij moeten ratificeren om het proces door te laten gaan. Hij zal weten dat landen als Frankrijk en Duitsland pas na de zomer, ergens in het najaar, gaan ratificeren. Wat maakt de Nederlandse positie zo bijzonder dat wij het nu al moeten doen, terwijl de twee grote landen het pas in het najaar doen?

De heer **Eigeman** (PvdA): Op dit moment bewust uitstel kiezen kan het signaal bevatten dat wij nog twijfels hebben over het willen uitbreiden met Roemenië en Bulgarije. Dat is op dit moment niet het geval. Je kunt een voorbeeld nemen aan Frankrijk en Duitsland. De procedure loopt via de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Wij zijn nu bezig met de behandeling in de Eerste Kamer. Op dit moment heel doelbewust uitstellen zou een politiek signaal zijn waaraan mijn fractie geen behoefte heeft. Het doorkruist ook de procedures die in communautair verband zijn uitgezet. Daar hebben wij op dit moment geen behoefte aan.

De heer **Kox** (SP): Dan zijn wij het erover eens dat het een politiek signaal is van uw partij, maar dat het niet als zodanig te maken heeft met het proces dat zich in Bulgarije en Roemenië voltrekt, want dat moet ook wachten op de ratificatie door de twee andere grote lidstaten.



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

De heer **Eigeman** (PvdA): Ik heb al gezegd dat het een politieke beoordeling van onze kant is. Verder kun je uit de tussenrapportage die in mei is gepubliceerd, afleiden dat het proces voortgaat. Dat is echter voor ons geen zelfstandige reden geweest om voor uitstel van behandeling nu te kiezen.

Voorzitter. Mijn fractie vraagt de regering naar haar oordeel over de stand van zaken. Is het juist om vast te stellen dat zowel Roemenië en Bulgarije het goede spoor volgen en dat er mede op grond van de tussenrapportage redenen genoeg zijn om tot ratificatie over te gaan teneinde het integratieproces in een nieuwe fase te kunnen brengen, indien aan de laatste voorwaarden tijdig is voldaan?

De alertheid die ik zo-even noemde, geldt ook voor de discussie over verdere uitbreiding. Ter gelegenheid van het debat over de Staat van de Unie heeft mijn fractie gevraagd om te waken voor automatismen. Die vraag herhaal ik. Ik wijs nogmaals op het wederzijdse belang van zowel de bestaande Unie (straks 27 staten) als nog mogelijke nieuwkomers. Ik wijs op het belang om vrede en welvaart, rechtsstaat en democratie en het bevorderen van mensenrechten stap voor stap op een hoger niveau te brengen. Dat moeten die stappen dan ook daadwerkelijk opleveren!

Mijn fractie heeft in het voorlopig verslag al de mogelijke gevolgen aan de orde gesteld van een Nederlandse afwijzing. De regering heeft te kennen gegeven "dat ratificatie van het verdrag ook de bekrachtiging betekent van deze waarborgen en instrumenten. Dit zal tot steun zijn van de Commissie als ook van de (hervormingsgezinde) autoriteiten in Bulgarije en Roemenië. Opschorting van parlementaire behandeling daarentegen zal vooral door de beide toetredende landen niet anders geïnterpreteerd kunnen worden als dat het Nederlandse parlement van oordeel is dat de waarborgen en drukmiddelen in het verdrag in feite onvoldoende zijn. Dit zal slechts onzekerheid teweegbrengen over uiteindelijke ratificatie van het Toetredingsverdrag en toetreding van beide landen wat niet bevorderlijk zal zijn voor de continuïteit in de hervormingsprocessen."

In het licht van de EU-rapportage telt dit antwoord des te zwaarder! Deelt de regering deze beoordeling? Is zij bereid om die hervormingsprocessen actief te blijven volgen en te steunen en daarover ook actief de openbaarheid te blijven zoeken, zodat ook de Nederlandse burgers kunnen zien dat er gewerkt wordt aan integratie en aan de kwaliteit van integratie?

Mijn fractie heeft over de kern van dit debat -- volgen wij de regering in het voornemen om Bulgarije en Roemenië op te nemen in de EU conform de afgesproken voorwaarden, de Kopenhagencriteria? -- geen verschil van mening met de regering. Wij hebben wel duidelijk gemaakt dat wij zorg hebben over het politieke klimaat, in het bijzonder in Nederland, als het over de toekomst van Europa gaat. Dat betekent dat het ook van belang is om de voorwaarden die zijn gesteld aan toetreding, actief te handhaven. Mijn fractie vindt het geen pas geven om die malaise aan te grijpen om nu over Roemenië en Bulgarije heen een soort politieke flinkheid te tonen. Wij vinden dat dit klimaat wel aanleiding is om nog eens breed helder te maken dat het om meer gaat in de EU dan om economie. Het gaat om vrede, democratie en welvaart voor brede

lagen van de bevolking in heel Europa. Ik ben ervan overtuigd dat het proces van toetreden van Roemenië en Bulgarije ook gebruikt kan worden om te laten zien dat wij elkaar nodig hebben in Europa. Het gaat om het markeren van het belang van samenwerking. Die benadering legt ook bij de kandidaat-lidstaten een grote verantwoordelijkheid. Ik heb al eerder geschetst dat voor veel burgers de Europese samenwerking belangrijk is geweest in de handhaving van vrede en het bevorderen van vrijheid in ons werelddeel. Ook de kwaliteit van de democratische rechtstaat is daarbij gebaat. Met het toetreden geven Roemenië en Bulgarije aan dat zij die waarden delen en dat zij zich dus medeverantwoordelijk weten voor de appreciatie door de Europese burgers van de Unie. Dat betekent dat zij mogen worden aangesproken op voortgaande inspanningen om verbeteringen te blijven aanbrengen. Twijfel daarover zal de kloof tussen burgers en politiek immers vergroten. Voortzetting van de opgaande lijn zoals aangegeven in de tussenrapportage, kan de kloof juist kleiner maken. In die zin is de ratificatie een kans om de crisis in Europa te keren.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Wij spreken vandaag over toetreding van twee landen in het kader van een vijfde ronde van uitbreiding van wat begonnen is als de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, later de Europese Economische Gemeenschap en nu de Europese Unie. Wij kunnen vaststellen dat de toetreding van zoveel meer lidstaten na de oorspronkelijke zes, in alle lidstaten heeft geleid tot meer welvaart, tot meer stabiliteit en ook tot een vestiging of bevestiging van de waarden van democratie en rechtstaat. Denk alleen maar aan de bekende voorbeelden van Spanje, Portugal en Griekenland, waar de toetreding tot de Europese Gemeenschap indertijd en de Europese Unie nu een belangrijke factor is geweest om de ontwikkeling van de democratie te bewerkstelligen. Hetzelfde hebben wij gezien bij de tien lidstaten die op 1 mei 2004 lid zijn geworden van de Europese Unie. Hetzelfde zien wij nu gebeuren bij Roemenië en Bulgarije. Het is een vorm van solidariteit waarbij het niet gaat om geld, Europese Structuurfondsen of het landbouwbeleid, maar om de waarden die wij gemeenschappelijk delen in Europa en die wij gemeenschappelijk verder willen ontwikkelen en willen behouden voor komende generaties in dit werelddeel.

Bij de vraag of wij voor ratificatie van dit toetredingsverdrag zijn, gaat het ook om solidariteit. Die solidariteit moet je niet alleen afmeten aan hetgeen op het niveau van de instellingen is bereikt en aan de vraag of de politieke elite in alle opzichten al dezelfde normen en waarden hanteert als de politieke elite van bijvoorbeeld ons eigen land; het gaat ook om solidariteit met de bevolking van Roemenië. Als wij nu "nee" zeggen tegen Roemenië, zeggen wij eigenlijk: uw instellingen zijn wellicht nog wat aan de corrupte kant, misschien zelfs te corrupt; ze functioneren nog niet goed. Dat betekent dat wij hen min of meer aan hun lot overlaten, terwijl het lidmaatschap van de Europese Unie juist mogelijkheden biedt om die corruptie verder te bestrijden en om voor de bevolking van die landen een betere toekomst te helpen

waarborgen. Dat weegt voor ons heel zwaar. Het heeft zwaar gewogen voor de Tweede-Kamerfractie bij de beoordeling van de toetreding van beide landen en het weegt voor ons heel zwaar. Wij komen daarbij echter, zeker in het licht van de monitorrapporten van de Europese Commissie van de afgelopen maand, tot een duidelijk andere afweging dan de collega's aan de overzijde.

De zorgen die bij de Nederlandse bevolking leven moeten aan de hand van de feiten worden weggenomen. Deze staten worden niet "lock, stock and barrel" lid om vervolgens hun gang te kunnen gaan. Niet alleen moeten zij nú al talloze maatregelen nemen om zich voor te bereiden op het lidmaatschap, maar ook na de toetreding, op welke datum dan ook. Het verdrag voorziet in een overgangsregime, in een algemene vrijwaringsclausule en in specifieke vrijwaringsclausules die voor individuele lidstaten, ook voor Nederland, kunnen worden ingeroepen. Wij hebben het debat gevolgd over de Poolse werknemers en de besluiten gezien die het kabinet in het debat met de Tweede Kamer daarover heeft genomen. Het maakt duidelijk dat wij niet zomaar allerlei risico's nemen met de toetreding van nieuwe lidstaten. Sterker nog, vanaf het moment dat een lidstaat deel uitmaakt van de Europese Unie, ook op die vlakken waarvoor geen overgangsregime geldt of geen vrijwaringsclausules in het leven zijn geroepen, is er wel degelijk het toezicht door de Europese Commissie op de naleving van de Europese regels. Dat is er zelfs in politieke zin, zoals Oostenrijk heeft ervaren toen er een kabinet kwam waaraan ook de heer Haider zijn steun leverde. Dat is een mooi voorbeeld hoe de Europese Unie en de waarden die wij gemeenschappelijk delen invloed kunnen hebben op het politieke leven van lidstaten die al volop lid zijn van de Europese Unie. Dat geldt uiteraard straks ook voor Roemenië en Bulgarije.

Een belangrijke vraag, waarop het debat in het najaar zeker zal worden toegespitst, is of er gebruik zal worden gemaakt van de unieke clausule in het verdrag, te weten de mogelijkheid van een jaar uitstel van de toetreding: 1 januari 2007 of 1 januari 2008. Is de regering van mening dat het wenselijk is om ook in de toekomst een dergelijke clausule te hanteren bij de toetreding van nieuwe lidstaten?

Een andere vraag is welke rol de rode vlaggen daarbij spelen die nu nog in de monitorrapporten van de Europese Commissie staan. Collega Eigeman heeft zojuist gesproken over het onderwerp "rule of law": rechtsstaat, corruptiebestrijding, aanpassing van de rechterlijke macht. De Europese Commissie heeft aangegeven dat er thans geen aanleiding is voor "serious concern". Theoretisch gesproken valt niet uit te sluiten dat het in oktober anders is. Blijft de regering ook op dat punt kritisch kijken wat er gebeurt? Bij de rapportage van oktober over corruptiebestrijding zagen wij dat er sprake was van vooruitgang in Bulgarije, maar bij de tussenrapportage van mei heeft de Europese Commissie aanleiding gezien om toch weer over "serious concern" te spreken. De zaken bewegen zich in de goede richting, maar niet altijd over het volledige front alleen maar voorwaarts. Er is alle aanleiding om daarop kritisch te blijven letten. Zal de regering dat doen? Hoe denkt zij dat te doen? En op welke wijze zal zij straks het parlement daarover inlichten? Wij krijgen in oktober al dan niet een voorstel van de Europese

Commissie om gebruik te maken van de uitstelclausule. Zonder voorstel van de Commissie is er geen besluit denkbaar om eventueel daarvan gebruik te maken.

Ik kom nog even bij het karakter van die clausule. In de brief van de regering van 7 juni jongstleden aan de Kamer, waarin een appreciatie is gegeven van de monitor, is op bladzijde 4 een passage te vinden die toch nog enige aanleiding geeft tot vragen:

"De resultaten die de hervormingsgezinde regeringen van beide landen hebben gerealiseerd in de vorm van de vereiste nieuwe wetgeving en instituties dienen nu geïmplementeerd en bestendig te worden op uitvoerend niveau. Daarnaast dient op een aantal terreinen regelgeving nog gerealiseerd te worden. De mogelijkheid van uitstel van toetreding met een jaar dient daarom zo lang mogelijk op tafel te blijven. In het licht hiervan, dus naar aanleiding van de voortgangsrapporten van 16 mei jongstleden, kan de regering de door de Commissie getrokken conclusie en gekozen aanpak dan ook steunen. Omwille van de geloofwaardigheid van de uitstelclausule dient de Raad op basis van een aanbeveling daartoe van de Commissie echter wel uiterlijk in oktober een besluit te nemen over uitstel van toetreding met een jaar", aldus de brief.

Met andere woorden, zegt de regering nu dat zij de uitstelclausule uitsluitend als een drukmiddel beschouwt? Of beschouwt zij de uitstelclausule toch echt als een zwaarwegend moment van beoordeling van de situatie in Bulgarije en Roemenië? In de eerste plaats is het een verantwoordelijkheid van de Commissie, vervolgens een verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Raad om daarover een beslissing te nemen. Ik heb al gevraagd of dit bij volgende toetredingen aan de orde kan komen. Omwille van de geloofwaardigheid van de uitstelclausule in de toekomst bij eventuele nieuwe toetredingen is het natuurlijk ook van belang wat er nu bij Bulgarije en Roemenië met deze clausule gebeurt. Als het nu als een drukmiddel wordt gezien en in oktober als een formaliteit, dan zullen wij er in de toekomst niet veel meer aan hebben.

Dit brengt mij bij een laatste punt over toekomstige toetredingen. Opvallend is dat regeringsleiders nog altijd de verleiding niet kunnen weerstaan om politieke toezeggingen te doen over de datum van toetreding van nieuwe lidstaten. Vervolgens wordt er onderhandeld en zitten de onderhandelaars vast aan die politieke toezeggingen. Is dat wel zo verstandig? Zouden regeringsleiders niet terughoudender moeten zijn, zodat ook de datum van toetreding van nieuwe lidstaten in de toekomst voorwerp van de onderhandelingen kan zijn? Gelet op de ervaringen met Roemenië en Bulgarije zou het toch veel verstandiger zijn om dat echt voorwerp van onderhandeling te maken, omdat er veel meer druk van uitgaat op het aanpassen van wetgeving en de praktijk van het overheidsbeleid in de zin van de Kopenhagencriteria. Dat wil ik de regering nadrukkelijk voorhouden.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Naar het zich laat aanzien, sluiten wij niet eerder dan vannacht tegen enen onze beraadslagingen in dit huis. Soms is overwerken

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

---

onvermijdelijk. Dat zullen zij ook zeker denken bij onze collega's in het Bulgaarse parlement. Daar is besloten de hele zomer door te vergaderen om de door de Europese Commissie gestelde eisen voor de toelating per 1 januari 2007 tot de Europese Unie te kunnen waarmaken. Om het parlement te ondersteunen zijn alle zomerverloven voor de Bulgaarse ambtenaren ingetrokken, zo heb ik begrepen. Op die manier moet er alsnog een honderdtal wetten geprepareerd, behandeld en geaccordeerd worden voordat de Europese Commissie in oktober van dit jaar een eindoordeel velt over de vraag of Bulgarije voldoet aan de politieke en economische Kopenhagencriteria en in staat moet worden geacht het communautaire acquis tot het zijne te maken. Op de website europortal.bg wordt afgeteld tot de dag van de toetreding, wat de kennelijke urgentie weergeeft die de Bulgaarse politiek nu hecht aan het afdoende reageren op de grote hoeveelheid kritiek en de rode vlaggen die de Europese Commissie half mei in haar voortgangsrapportage op de Bulgaarse tafel heeft gelegd. De huidige haast staat in schril contrast met de trage voortgang die Bulgarije de afgelopen tijd kenmerkte. En ook contrasteert de schuldbevuste versnelling van de Bulgaarse regering met de uitspraak van de Bulgaarse minister-president kort voor publicatie van het voortgangsrapport dat hij het niet zou accepteren dat Bulgarije vernederd zou worden. Wij zijn geen tweederangs Europeanen, waarschuwde hij de Commissie.

Na de vaststelling door de Commissie dat vooral op justitieel gebied van alles en nog wat niet voldoet aan Europese standaarden, lijkt de Bulgaarse regering nu te beseffen dat er minder gepraat en meer gepresteerd moet worden. De Europese Commissie constateerde in mei dat corruptie en georganiseerde misdaad welig tieren in Bulgarije; een land dat straks de buitengrens van de Europese Unie zal worden. Drugs- en mensenhandelaren gebruiken Bulgarije als belangrijk transitgebied. De meer dan honderd huurmoorden van de afgelopen jaren hebben tot niet meer dan één veroordeling geleid. Misdaadwatchers stellen vast dat bendeleiders in Sofia vrijelijk in Porsches en Mercedessen rondrijden. De aanpak van de georganiseerde misdaad door de Bulgaarse overheid wordt beschreven als een totale chaos. De kans dat gevoelige politie-informatie uit Europa straks bij Bulgaarse bendes belandt, wordt groot geacht. Naast corruptie en misdaad zijn er grote problemen met de voedselveiligheid, de belastingadministratie en de nucleaire veiligheid. Ook zijn er grote zorgen over de persvrijheid, de discriminatie van Roma in Bulgarije en de behandeling van weeskinderen, gehandicapten, psychiatrische patiënten en gevangenen. Op de corruptie-index van Transparency International staat Bulgarije momenteel op de 55ste plaats, ruim achter de huidige lidstaten van de Europese Unie.

Roemenië staat nog een stuk lager, op de 85ste plaats. Toch is de Europese Commissie positiever over de inzet en de resultaten van de Roemeense overheid van de afgelopen tijd dan over die van Bulgaarse overheid. Waar de Bulgaren nauwelijks vooruitgang boekten, wisten de Roemenen een groot aantal eerder verstrekte rode vlaggen van de Commissie om te halen door effectief beleid en wetgeving. Ook wij als parlementariërs hebben in de afgelopen maanden gemerkt dat men vooral van

Roemeense kant actief was. De Roemeense ambassadeur staat hoog op de lijst van briefschrijvers aan deze Kamer. Wij mogen de ambassade complimenteren met haar inzet om ons voortdurend bij te praten over de ontwikkelingen in Roemenië. Maar dat alles neemt niet weg dat ook Roemenië op dit moment volgens de Europese Commissie niet Europa-proof is. Dat geldt voor het rechtssysteem en de bestrijding van corruptie. Ook het openbaar bestuur dient verder verbeterd te worden, de strijd tegen de mensenhandel moet worden opgevoerd, de behandeling van gevangenen en psychiatrische patiënten moet worden verbeterd, alsook de bestrijding van racisme, discriminatie en xenofobie. Vooral de achterstelling van Roma in Roemenië baart grote zorgen.

Alles bijeen is dit voldoende reden voor de Europese Commissie om een eindoordeel uit te stellen over de vraag of beide landen per 1 januari aanstaande capabel geacht moeten worden om aan de Kopenhagencriteria te voldoen. Het is de vraag of zij het Europese acquis voor hun rekening kunnen nemen. Voor de SP-fractie is dat weer voldoende om te stellen dat het niet verstandig is om vandaag, vooruitlopend op de eindrapportage uit Brussel, al tot ratificatie van het toetredingsverdrag over te gaan, nog los van onze al eerder geuite kritiek op meervoudige toetredingsverdragen die werkelijk nergens op lijken.

Wij zijn niet erg gevoelig voor de argumenten van voorstanders zoals naar voren gebracht tijdens het ratificatiedebat aan de overkant van het Binnenhof. Twee argumenten domineerden het debat: uitstel van besluitvorming zou een gepasseerd station zijn en ratificatie terwijl nog niet aan alle eisen was voldaan, zou juist bijdragen aan versnelde inwilliging van de openstaande eisen. Ook de heer Van de Beeten heeft dit vandaag genoemd. Dat bevreesdde mij zeer, want Polen is het bewijs van het tegendeel. Volgens Transparency International is Polen nu corrupter dan op het moment van toetreding.

De SP heeft nooit iets gezien in het fabeltje van rijdende treinen en gepasseerde stations als het om de Europese eenwording gaat. Een jaar geleden heeft bijna tweederde van de Nederlandse bevolking vastberaden aan de noodrem getrokken om te laten zien dat stoppen om na te denken nog steeds tot de mogelijkheden moet behoren. Het is cynisch dat een jaar na dit massale "nee" het Nederlandse parlement vandaag waarschijnlijk weer "ja" zegt tegen iets waarvoor geen meerderheid onder de Nederlandse bevolking te vinden is. Overigens is dit een "ja" waarin de vorig jaar door Nederland doodverklaarde Europese Grondwet nog steeds figureert.

De heer **Eigeman** (PvdA): Het gaat nu niet om de vraag of Roemenië en Bulgarije al klaar zijn, maar om de vraag of je de politieke wil hebt om de EU uit te breiden. De opiniepeilingen die ik heb gezien, leiden voornamelijk tot twijfel. Aan de ene kant zegt meer dan 50% van de Nederlandse bevolking niet te willen dat Roemenië en Bulgarije toetreden. Aan de andere kant zegt een grotere meerderheid dat wij ons aan ons woord moeten houden als die landen voldoen aan de criteria die aan de toetreding zijn gesteld. Het lijkt mij dat ook de SP vindt dat je je aan een eenmaal gegeven woord moet houden.

De heer **Kox** (SP): Wij spreken vandaag niet onze politieke wil uit, maar wij ratificeren een verdrag. Als de Kamer daarmee instemt, is dat een feit. Daarna kunnen wij niet meer tegenhouden dat Bulgarije en Roemenië uiterlijk 1 januari 2008 lid worden van de EU, ongeacht de stand van zaken in die landen. Dat is een foute manier van handelen, waar wij al meermalen op gewezen hebben. Je hoort te ratificeren als de landen klaar zijn voor toetreding. Het is de vraag of die landen überhaupt in staat zullen zijn om aan de criteria te voldoen. Dat wordt uit de rapportages van de Europese Commissie in ieder geval niet duidelijk. De Commissie wil hier dan ook nog geen beslissing over nemen.

De heer **Eigeman** (PvdA): Wij verschillen van mening over het belang van ratificatie. U had liever een andere procedure gewild. Ik kan u op zich wel volgen, maar een eventuele afwijzing had veel eerder aan de orde moeten komen. Op dit moment is dat een verkeerd signaal. Dan kunnen wij ons niet meer aan ons woord houden. Daarover heeft een meerderheid van de bevolking zich ook zeer duidelijk uitgelaten.

De heer **Kox** (SP): U maakt een denkfout. U denkt dat je met ratificaties signaalpolitiek kunt bedrijven. Signalen geef je op een andere manier.

De heer **Eigeman** (PvdA): Dat signaal is een van de effecten van ratificatie. Daarnaast wordt het kader aangegeven en wordt een procedure gestart.

De heer **Kox** (SP): Wij moeten het zuiver houden. Ratificatie houdt in dat het parlement instemt met een internationaal verdrag. In dit geval betekent het dat een deel van de macht die de Nederlandse bevolking via de EU heeft, gedeeld moet worden met de inwoners van Roemenië en Bulgarije. Dat is geen signaal, maar het veranderen van de verhoudingen binnen de EU. Voor het geven van signalen moeten wij andere kanalen gebruiken. Als nu wordt gezegd dat wij niet meer kunnen stoppen, is ratificatie een farce. Het is vreemd dat er maar twee toelatingsdata in het verdrag zijn opgenomen. Het Nederlandse parlement moet zich het recht voorbehouden om pas tot ratificatie over te gaan als aan de voorwaarden is voldaan. Zoals het zich nu laat aanzien, kan daarover in oktober een oordeel geveld worden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het Nederlandse parlement heeft geen eigen missie in Roemenië of Bulgarije. Wij baseren ons op de rapporten van de Europese Commissie. Als de Commissie alles afwegende tot een positief oordeel komt over de toetreding van Roemenië en Bulgarije, doet de SP dat dan ook?

De heer **Kox** (SP): Ja. Wat dat betreft is onze positie hetzelfde als bij toelating van de tien eerdere landen. Op het moment dat de bevolking van Bulgarije en Roemenië zegt graag bij de Europese Unie te willen, hoewel daarover geen referendum zal komen, heeft mijn partij niet de positie om te zeggen dat niet te willen. Wij vinden echter dat wij ook moeten bekijken of deze landen en hun regeringen en parlementen zich houden aan hun deel van

de afspraak. Dat proces is nog gaande. Als de Europese Commissie in oktober zegt dat het "ja, mits" wordt vervangen door een "ja, zeker", zal mijn partij graag voor toelating van deze twee landen stemmen. Nu gaat het Nederlandse parlement, terwijl er nog een "ja, mits" op tafel ligt al "ja" zeggen. Dat moeten wij niet doen. Ik heb de rode vlaggen opgesomd over corruptie, misdaad, mensenhandel, xenofobie, racisme, het discrimineren van Roma en het niet-functioneren van de persvrijheden. Dat gaat niet over de minste zaken. Deze landen staan buitengewoon hoog op de corruptiegraadmeter.

Dankzij de interventie van de heer Platvoet heb ik de laatste twee alinea's van mijn tekst reeds verwerkt. Het standpunt van mijn fractie is dat de besluitvorming tot oktober uitgesteld moet worden, zoals in Duitsland en Frankrijk, tot duidelijk is of het "ja, mits" door een "ja, zeker" vervangen kan worden. Als wij daartoe niet in de gelegenheid gesteld worden, hebben wij vandaag geen andere mogelijkheid dan tegen het ratificatievoorstel te stemmen.

\*N

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik voer vandaag het woord namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP.

Het verdrag dat nu ter goedkeuring voorligt, markeert voor de landen die dit het allereerst aangaat, namelijk Roemenië en Bulgarije, een nieuw begin. Voor de Europese Unie, het politieke verband waar deze landen lid van willen worden, heeft deze toetreding vooral het karakter van de afronding van een proces dat is begonnen in de jaren na de val van de Muur en alles wat daarmee verbonden was. Het tot op heden belangrijkste moment uit dat proces was natuurlijk enkele jaren geleden de toetreding van een tiental landen, waarvan de meeste eveneens belast waren met de erfenis van het repressieve en atheïstische communisme dat in de 20ste eeuw zo'n kwaad stempel heeft gezet op grote delen van Europa. Zo geformuleerd, en dat is zeker geen retorische willekeur, gaat het vandaag evenals destijds met de tien vorige toetreders weliswaar formeel om de aanvaarding van het lidmaatschap van de Europese Unie en dus om de uitbreiding van de Unie, maar in een politiek-historisch perspectief eerst en vooral om de laatste fase van de hereniging van Europa, om een herstel van de abnormaliteit van de decennia achter ons. Dat die hereniging vervolgens een geheel nieuw en eigen karakter kent in de vorm van de historisch even unieke structuur van een geünieerd politiek verband is de uitdaging die voor ons ligt, thans allereerst natuurlijk voor deze twee laatste toetreders. Ik hoor graag of de minister zich in deze politieke positietekening herkent, want dan zeggen wij daarmee tevens dat elke toetreding hierna een ander karakter zal kennen en dus door andere overwegingen zal worden geleid. Die toetredingen zouden dan minder worden aangedreven door de historische imperatief.

Met deze eenvoudige taxatie is ook de basispositie van onze fracties gegeven. Om de redenen genoemd, verdienen Roemenië en Bulgarije een even vanzelfsprekende en positieve ontvangst als de eerdere Midden-Europese landen. Dat daarvan nu toch minder

sprake is, heeft te maken met het veranderde politieke klimaat in veel landen van de Unie, Nederland niet uitgezonderd, maar natuurlijk ook met de bijzondere problemen die kleven aan deze twee landen. Beide landen hadden een start met aanzienlijke hindernissen. Anders dan in bijvoorbeeld de voormalige Visegradlanden kostte het Roemenië en Bulgarije veel meer moeite om zich te bevrijden van de erfenissen van het communistische systeem, zowel politiek als economisch. Maar nu, 11 jaar na de aanvraag voor het lidmaatschap, is het moment gekomen om ook voor deze twee landen de deur te openen. Je kunt niet de deur dichtgooien wanneer iemand er met jouw volle instemming en medewerking al een voet binnen heeft gezet. De bezwaren van de CDA-fractie aan de overkant, tenslotte zelfs leidend tot een tegenstem, hadden dan ook een gelegenheidskarakter en daarmee beslis je een dergelijk toetredingsproces niet. Ik heb dan ook met zeer veel plezier geluisterd naar de interventie van de heer Van de Beeten. Ik zou ook niet graag nu nog verantwoording dragen voor een besluit waarbij deze landen buiten de Europese Unie zouden worden gehouden. Ik denk dat daarmee geen Europese belangen zijn gediend, om nog maar te zwijgen van de belangen van de landen zelf.

Het mag duidelijk zijn dat de duidelijkheid van onze positie veel te maken heeft met de naoorlogse geschiedenis. Daar komt de historische imperatief vandaan om, na de 10 van Laken, nu ook Roemenië en Bulgarije toe te laten. Graaft men historisch wat dieper, dan valt niet te ontkennen dat beide landen zich in veel opzichten aan de rand van Europa bevinden. Cultuurhistorisch behoren zij grotendeels tot de wereld van de Oosters-orthodoxe confessie en de Slavische etniciteit. Met hun toetreding wordt de culturele spanwijdte van Europa onmiskenbaar vergroot. Geopolitiek hebben beide landen een herinnering aan het Ottomaanse Rijk. Ik herinner mij in Bulgarije in tal van plaatsen standbeelden gezien te hebben waarmee de dank aan Rusland tot uiting werd gebracht. Dat was dan wel het Tsaristische Rusland dat in de jaren zeventig van de negentiende eeuw de bondgenoot was geweest bij de bevrijding van het Turkse juk. Ik memoreer dit omdat dit ondermeer laat zien dat Bulgarije maar ten dele kan delen in de gemeenschappelijke historische erfenis van het Europa van de zes, waarmee het allemaal begon, tot en met het huidige Europa van de vijftiende eeuw.

Roemenië heeft vermoedelijk iets duidelijker Europese papieren. In elk geval laat men zich in dat land daar graag op voorstaan. Ook hier is er echter de herinnering aan de Ottomaanse tijd en wel op een voor velen ongedachte wijze. Vanuit de kerkelijke wereld waarin onze fracties zijn geworteld, bestonden er in de communistische tijd tot en met heden veel intensieve contacten met in het bijzonder de gereformeerden in Zevenburgen of Transsylvanië, eerst ondergronds en nu er boven. Ik hoop dat die geschiedenis eens goed beschreven zal worden. Interessant is dat die gereformeerde gemeenschap van het calvinistische type, evenals die van het oorspronkelijke nationale huis van Hongarije, heeft kunnen voortbestaan door de betrekkelijke tolerantie van het Ottomaanse rijk, dat hen de facto heeft behoed voor de religieuze repressie van de Contrareformatie. Om het godsdienstig tot uitdrukking te brengen: God beschermt zijn volk soms door middel van vreemde heersers. Niet

zozeer echter deze memorabele voorgeschiedenis, als wel de eerder genoemde kerkelijke en later ook politieke contacten met deze gereformeerden doen bij ons een bijzonder gevoel van verbondenheid leven, die nu een extra dimensie krijgt met de toetreding van dat land tot "onze" Unie. Ooit mocht ik in de Tweede Kamer de gastheer zijn van dominee Tökes, de gereformeerde predikant die in 1989 het initiatief nam tot het volksverzet tegen de bizarre terreur van Ceausescu. Ook de inspanningen en moed van mensen als hij hebben de weg gebaad voor de beslissing die wij vandaag mogen nemen.

Nu vloeit uit de geschiedenis natuurlijk geen dwingende verplichting voort. Wij zijn aan de Unie verplicht, een beoordeeling te geven langs de lijnen van de Kopenhagencriteria. Dat is allereerst de taak van de Europese Commissie en vervolgens de Raad van de Europese Unie en ook het Europese Parlement. Hun oordeel mag en moet zwaar wegen. Formeel hebben de nationale parlementen een volledig goedkeuringsrecht, maar mijns inziens gebiedt de politieke realiteit te accepteren dat wij alleen met zeer zwaarwegende argumenten na de goedkeuring door eerdergenoemde instellingen de vrijheid moeten nemen een toetreding af te wijzen. Dat geldt zeker wanneer niemand bij het begin en tijdens de onderhandelingen ernstige bezwaren, zoals dat wel het geval is met betrekking tot Turkije, op tafel heeft gelegd. Ik wil daarmee zeggen dat vertrouwen in het oordeelsvermogen van deze instellingen een belangrijke bouwsteen dient te zijn voor ons eigen oordeel. Daarmee doe ik geen afstand van onze goedkeuringsbevoegdheid, dat zou formeel zelfs niet kunnen, maar geef ik die bevoegdheid een relatieve plaats in het geheel van de goedkeuringsprocedure.

Daarmee is niet alles gezegd. Roemenië en Bulgarije zullen, naar het zich laat aanzien, met de hakken over de sloot het lidmaatschap van de Unie bereiken. Dat heeft men zien aankomen en daarom heeft de Raad in het toetredingsverdrag een zogenaamde uitstelclausule opgenomen. Ik heb er geen moeite mee dat naar dit middel is gegrepen. Of het ook effectief kan zijn, is iets anders. Waar ik bezwaar tegen heb, is dat dit drukmiddel onderdeel is gemaakt van het toetredingsverdrag. Dat leidt er toe dat van deze clausule pas gebruik kan worden gemaakt wanneer in alle landen de goedkeuringsprocedure met positief gevolg is afgesloten. Daarmee is dan wel de vraag of al dan niet op het moment suprême van deze uitstelprocedure gebruik moet worden gemaakt, onttrokken aan de formele beslissingsbevoegdheid van het parlement. Eigenlijk betekent dit dat het parlement wel bevoegd blijft het feit van de toetreding goed te keuren, maar niet meer het moment. Dat is, voorzover ik weet, nooit eerder gebeurd en de vraag mag gesteld worden of zich dit wel verdraagt met de staatsrechtelijke rol van het parlement binnen de goedkeuringsprocedure. Ik vind het in elk geval niet fraai dat van ons nu wordt gevraagd de toetreding goed te keuren en het besluit wanneer dat zal gebeuren te mandateren aan de Raad. Wat dat betreft heb ik enig begrip voor de positie van de heer Kox. Was het niet veel zuiverder geweest wanneer die uitstelprocedure onderdeel was geweest van het politieke proces van de onderhandelingen en dus was vooraf gegaan aan de verdragsrechtelijke formalisering van het eindresultaat? Ik

zift hier geen muggen, want als dit mag, dan worden wij een volgende keer wellicht geconfronteerd met een toetredingsverdrag met een uitstelprocedure voor onbepaalde tijd. Ik zou het op prijs stellen wanneer de minister op deze bezwaren van staatsrechtelijke aard ingaat.

De aanleiding tot de uitstelclausule was dat in de eindfase van het onderhandelingsproces een aantal lidstaten van oordeel was dat in het bijzonder de gereedheid van Roemenië voor toetreding op elf aandachtspunten te wensen overliet. Zo staat het keurig geformuleerd in de toelichting bij het wetsvoorstel. Is daarmee eigenlijk ook geen negatief oordeel geveld over het besluit in december 2004 om toetreding tot de Unie per 1 januari 2007 toe te zeggen? Dat was voorbarig en onverstandig, zoals de regering op vragen onzerzijds in de memorie gelukkig heeft erkend.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Staat in dit verdrag niet dat het 1 januari 2008 is, maar dat het 1 januari 2007 kan worden als beide staten klaar zijn voor de toetreding? Kunt u die clausule wel zo ruim interpreteren dat het ook een uitstel voor onbepaalde tijd kan worden? Ik ben geneigd die vraag met nee te beantwoorden.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Dat hoop ik ook, maar je moet altijd een beetje uitkijken met de regering. Als je één vinger geeft, heb je over een tijdje misschien het recht op je eigen hand verspeeld. Overigens staat er bij mijn weten niet dat ze per 1 januari 2008 mogen toetreden en als ze het goed doen per 1 januari 2007. Volgens mij is het andersom: het is 1 januari 2007 maar het kan ook 2008 worden. Als wij hier mandateren dat het op een onbepaald moment is -- ik geef toe dat er maar één jaar tussen zit -- dan vraag ik mij af of het meerdere ook mag. Ik maak mij niet al te veel illusies, maar ik denk dat wij voorzichtig moeten zijn. Het is een invitatie aan de minister om aan de Handelingen van deze Kamer een aantal geruststellende mededelingen toe te vertrouwen. Ik vraag hem toe te zeggen dat het om een bijzonder geval gaat en dat het staatsrechtelijk ondenkbaar is toestemming te vragen voor onbepaalde termijn. De vraag is overigens opgeroepen door de uitstelprocedure zelf. Normaal gesproken zou ik die vraag niet bedacht hebben.

Ook hier geldt weer dat dit type toezeggingen in het verleden welbewust niet is gedaan om te voorkomen dat de druk van de ketel zou worden gehaald. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer schrijft de regering op 6 december 2005 zelfs het moment nog te vroeg te vinden om te concluderen dat beide landen gereed zijn om per 1 januari 2007 toe te treden. Hoe verhoudt zo'n mededeling zich tot de toezegging van december 2004? In 2004 sprak de regering uit dat men gereed was en dat men kon beginnen met de formele vereisten: de toetredingsverdragen. Een jaar later komt deze mededeling. Hier is toch sprake van innerlijke tegenstrijdigheid?

In de memorie van antwoord schrijft de minister dat door bekrachtiging van het toetredingsverdrag met de daarin opgenomen waarborgen en instrumenten de druk van de Europese Unie op de hervormingsprocessen beter is

gewaarborgd. Ook deze verzekering roept de ongemakkelijke vraag op wat wij nu eigenlijk goedkeuren: een verdrag tot daadwerkelijke toetreding van landen die daarvoor gekwalificeerd zijn of een volkenrechtelijk drukmiddel voor landen die zich nog onvoldoende kwalificeren.

Op dit moment culmineert een proces van vele jaren in een finale beoordeling van de Europese Commissie in oktober. Minder dan drie maanden voor de beoogde toetredingsdatum krijgen de landen te horen of ze erin mogen of nog een jaar moeten wachten. Ik vind het zeer te betreuren dat de Commissie op een zo laat moment het beslissende advies wil geven. Ik vind dat je niet meer zo laat tot uitstel mag besluiten. Dat had in de meirapporten moeten gebeuren. Deze handelwijze is bepaald krenkend voor Roemenië en Bulgarije. Mag ik hierover het oordeel van de regering vernemen? Acht de Nederlandse regering zich in oktober nog geheel vrij, en ik bedoel dat niet in formele maar in politieke en morele zin, om te besluiten tot het jaar uitstel?

Naast de uitstelprocedure bieden het verdrag en het acquis, en daarmee komen we op meer vertrouwd terrein, tal van mogelijkheden tot het nemen van passende maatregelen. Te wijzen is op monitoring ook na toetreding, vrijwaringsmaatregelen, infractieprocedures en/of financiële sancties. Ik heb geen behoefte de desbetreffende onderdelen te bespreken. Hiervoor geldt wat ik al eerder zei, namelijk dat hier een eerste taak ligt voor de Europese instituties. Er is in de regeling één aspect dat mij niet bevalt. Van al deze maatregelen geldt idealiter dat ze tijdelijk zijn. Echter, ze kunnen indien nodig worden gehandhaafd. Maximale termijnen ontbreken dus. Dat is op zichzelf al vergaand en verderstrekkend dan de uitstelclausule. Wat mij niet bevalt, is dat de Europese Commissie op verzoek van een lidstaat of zelfs eigener beweging kan overgaan tot het nemen van die maatregelen zonder daarvoor geautoriseerd te worden door de Raad. Klopt mijn herinnering dat een zo vergaande, niet-geautoriseerde, zelfstandige bevoegdheid van de Europese Commissie nieuw is? Wordt de Commissie hiermee geen bevoegdheid gegeven die vernederend is voor het desbetreffende land? Had het beginsel van de gelijkheid van staten niet moeten betekenen dat deze vorm van voortgezette curatele, want daar gaat het in feite om, politiek gedragen had moeten worden door de andere staten en niet door een politiek-ambtelijk orgaan dat ten dienste staat van de lidstaten? Is dit niet typisch de arrogantie van een machtige Unie tegenover afhankelijke en zwakke nieuwkomers?

De politieke opstelling van onze fracties mag duidelijk zijn. Dat laat onverlet dat alle zorgen, zoals die ook zijn verwoord in de brief van de regering over de Commissierapporten, ook door ons worden gedeeld. Ik voel mij vervolgens in dit debat gedwongen voor een specifieke zaak aandacht te vragen. Mijn eerder vermelde bijzondere betrokkenheid bij de situatie van de Hongaarse minderheid in Roemenië ligt daaraan ten grondslag. Zoals ook de regering aangeeft, wordt in Roemenië nog altijd gewacht op de afrondende behandeling van wetgeving voor minderheden. Ik vraag in dit verband aandacht voor de zeer laakbare traagheid en tegenwerking in dat land met betrekking tot de teruggave van kerkelijke eigendommen.

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

Op grond van ingewonnen informatie, die ik ontving van een Hongaarse collega, weet ik dat in de periode van 1945 tot 1989 door het toenmalige communistische regime 2140 kerkelijke eigendommen zijn geconfisqueerd. Begin dit jaar waren van dat grote aantal nog slechts 54 gebouwen opnieuw in bezit en gebruik gekomen van de desbetreffende denominaties. Het gaat dan om rooms-katholieke, gereformeerde, unitarische en lutherse kerken. Daaraan is in ons land helaas nog weinig aandacht gegeven, overigens ook niet door mij. Wel door de Raad van Europa, de heer Van der Linden, en recentelijk nog in het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden dat in mei vorig jaar een resolutie aannam gericht op een versnelde teruggave van die kerkelijke eigendommen. En in december vorig jaar heeft het Europees Parlement in een resolutie gevraagd om een versnelde uitvoering van de wet op de teruggave van eigendom. Een niet onbelangrijke oorzaak van deze schandelijke traagheid ligt bij onwillige lagere overheden die de uitvoering van de wet consequent frustreren en die daarmee de vrijheden van godsdienst en erediens schenden en ook het recht op eigendom. Ik zou het zeer op prijs stellen wanneer de Nederlandse regering de Roemeense overheid zou aanspreken op deze verwijtbare laksheid. Dit is een zeer goed moment om dat te vragen. Dat kan natuurlijk ook via de Commissie. Wellicht is het mogelijk om er in de voortgangsrapportage van oktober aandacht aan te geven. Ik vraag de regering daarover contact op te nemen met de Roemeense autoriteiten. Ik had een motie in gedachten, maar ik heb inmiddels begrepen dat mijn collega's er de voorkeur aan geven als de minister op dit punt een duidelijke toezegging doet. Ik verwacht eerlijk gezegd niet anders. Ik krijg op dit punt dus graag een toezegging van de minister.

\*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De voorgenomen toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie betekent het voorlopige sluitstuk van de uitbreiding van de EU. Hoewel Turkije, Macedonië, Kroatië en zelfs ook Albanië in de wachtrij staan, zal de toetreding van deze landen nog wel een groot aantal jaren op zich laten wachten.

Ondanks herhaalde pleidooien om elk land afzonderlijk met een toetredingsverdrag te belonen, is ook deze keer een koppeling tussen weliswaar slechts twee landen gemaakt. Wel is er een uitstelclausule opgenomen die erop neerkomt dat de Raad op voorstel van de Commissie kan besluiten dat een van beide landen, of beide, een jaar later toetreden. De regering ziet deze clausule als een tegemoetkoming aan de wens van een verdrag per land, maar het blijft behelpen. Opnieuw stel ik de prangende vraag om elk land in de toekomst met een eigen verdrag te belonen. Deze vraag kan nu ongetwijfeld met ja beantwoord worden, gezien de lange tijd die het nog zal duren voordat er nieuwe toetreders komen.

Half mei zijn er afzonderlijke voortgangsrapportages verschenen van de Europese Commissie over Bulgarije en Roemenië. Uit deze rapportages blijkt dat beide landen forse vorderingen hebben gemaakt om aan de gestelde toetredingsvoorwaarden te voldoen. Het beeld heeft zich

daarbij overigens gewijzigd. Was in de afgelopen jaren vooral Roemenië het zorgenkind en werd er over Bulgarije nauwelijks gerept, het laatste jaar is dat beeld gedraaid en moet vooral Bulgarije het ontgelden. Nu geeft de voortgangsrapportage daar ook wel aanleiding toe.

Het aantal terreinen waarop sprake is van ernstige zorgen, is bij Bulgarije geslonken van zestien naar zes. Dit zijn met name onderwerpen die nauw met justitie te maken hebben, zoals de georganiseerde criminaliteit en de anticorruptiewetgeving. Daaronder zit echter nog een waslijst van circa twintig onderwerpen -- de heer Kox heeft er een aantal genoemd -- waarvoor versnelde, grotere inspanningen nodig zijn. Een lijst die zeer veelomvattend is en bij elkaar opgeteld zo ongeveer alle sectoren van de samenleving omvat: van de visserij tot de belastingpolitiek, van arbeidswetgeving tot het Europees Sociaal Fonds en de waterkwaliteit, van nucleaire veiligheid tot de vertaling van het acquis in het Bulgaars. Dit laatste is overigens een grappige voorwaarde, maar het is inderdaad noodzakelijk dat dit gebeurt, zodat in Bulgarije ook mensen die geen Engels spreken, het proces van toetreding kunnen volgen.

Roemenië staat er rooskleuriger voor. Het aantal terreinen waarover de Commissie zich erg zorgen maakt, is in een halfjaar gedaald van veertien naar vier. Het gaat vaak om onderwerpen die meer technisch van karakter zijn, zoals een goede administratie en controle van de Europese landbouwsubsidies, maar dat zijn wel belangrijke voorwaarden voor corruptiebestrijding. Er gaat natuurlijk nogal wat geld om in de landbouwsector. Ook bij Roemenië is er nog een forse lijst van ongeveer twintig onderwerpen die om een toename van inspanningen vragen.

De discussie moet zich toespitsen op de vraag wat het beste middel is om beide landen hun tempo van verandering en vooruitgang te laten volhouden. Volgens de GroenLinks-fractie zal het afstemmen van het verdrag dat zeker niet zijn; een opvatting die de regering ook inneemt. Afstemming zal eerder leiden tot stagnatie en scepsis in de betrokken landen dan tot een verbetering van de situatie op de belangrijke terreinen die nu nog onvoldoende zijn. Uitstel met een jaar levert weliswaar een duidelijk signaal op, maar de facto zal dit weinig veranderen omdat na dat ene jaar de toetreding alsnog een feit zal zijn. Ik deel de opvattingen en vragen van de heer Van Middelkoop op dit punt.

Mijn fractie ziet meer in een goed toegerust, scherp monitoringproces na toetreding. De regering noemt dit slechts aarzelend -- "daarbij kan worden gedacht aan" -- maar wij willen deze mogelijkheid nadrukkelijk bepleiten. Dat geldt overigens niet alleen voor Roemenië en Bulgarije. In landen die in 2005 zijn toegetreden, zoals Polen en Litouwen, is volgens de onomstreden waarnemingen van Transparency International -- dat jaarlijks onderzoek doet in vijftien maatschappelijke sectoren -- de corruptie groter dan in Roemenië. Dit zou ervoor pleiten om -- net als de Raad van Europa dat nu ook aan het ontwikkelen is -- een monitoringmechanisme op te zetten voor alle lidstaten, nieuw en oud, om het voortdurende commitment aan de belangrijkste criteria van de EU te volgen. Ook de oude lidstaten zijn namelijk niet heilig, integendeel. Zie bijvoorbeeld hoe Blair omgaat met

de mensenrechten in het kader van terrorismebestrijding, of het recente jaarrapport van Amnesty International, waarin het Nederlandse asielbeleid wordt gehekelde.

Uit de corruptiemonitor van Transparency International blijkt dat de zaken niet zwart-wit zijn. Nederland scoort geen 1 -- wat zou betekenen dat het niet corrupt is -- maar 2,6. Roemenië scoort 3,0, Litouwen 3,4 en Bulgarije 3,6. Corruptie is dus geen verschijnsel dat zich alleen in Oost-Europa voordoet. Daarom moet een monitoringmechanisme worden ontwikkeld voor zaken die van belang voor het commitment tot de Europese Unie. Daarbij ligt samenwerking met de Raad van Europa overigens voor de hand op de terreinen waar de Raad van Europa deskundig en sterk is: mensenrechten, democratie en rechtsstaat. In het onlangs verschenen rapport-Juncker over de relatie tussen de EU en de Raad van Europa worden daarover voorstellen gedaan. De EU-instellingen zouden volgens Juncker de Raad van Europa moeten erkennen als dé Eurobrede referentie voor de mensenrechten en de besluiten en conclusies van de monitoringmechanismen van de Raad van Europa zouden systematisch door de EU als referentie geciteerd moeten worden. In dit kader heb ik drie vragen. Ten eerste: is de regering voorstander van een monitoringproces voor Roemenië en Bulgarije, na toetreding? Dit kan een belangrijk mechanisme zijn om alle tekortkomingen die na toetreding nog bestaan, op een systematische wijze teniet te doen. Ten tweede: is de regering met de GroenLinks-fractie van mening dat een dergelijk monitoringproces zich zou moeten uitstrekken tot alle lidstaten? Daarbij gaat het uiteraard alleen om de hoofdzaken. Ten derde: wat is de opvatting van de regering over de opvatting in het rapport-Juncker inzake de samenwerking tussen de EU en de Raad van Europa op dit punt?

De uitbreiding met Roemenië en Bulgarije kan natuurlijk niet los worden gezien van het veranderende maatschappelijke klimaat in Nederland ten opzichte van de EU. Uit allerlei onderzoek blijkt dat het aantal tegenstanders van de grondwet nu nog groter is dan bij het referendum. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een groot internetonderzoek gehouden naar de mening van "het publiek" over de EU. Daaruit blijkt dat er niet zozeer sprake is van weerszin tegen de EU als idee of project, maar wel tegen regelzucht en Brusselse bureaucratie. Over uitbreiding wordt zeer verdeeld gedacht. GroenLinks kan weinig van al die cijfers bakken; bovendien laten wij ons niet zo graag leiden door opiniepeilingen. Ook al zou je dat willen, dan nog is het moeilijk. Moeten wij nu de 48% volgen die de EU af vindt, of de 52% die dat niet vindt? Of de 44% volgen die nieuwe toetreders extra voorwaarden wil opleggen, of de 56% die dat niet wil? Enzovoorts.

De GroenLinks-fractie ziet met de regering het voordeel van de huidige uitbreiding. Daarbij gaat het met name om uitbreiding van de Europese ruimte waarin waarden gelden als democratie, mensenrechten en rechtsstaat, overname en implementatie van normen op het gebied van milieu, kwaliteit van leven en voedselveiligheid en de gezamenlijke aanpak van mensenhandel, criminaliteit en corruptie. Op belangrijke onderdelen wil GroenLinks echter een andere Europese Unie dan de regering; hiervan zal ik twee voorbeelden noemen. Ten eerste dienen civiele instrumenten voorop te

blijven staan in het Europese veiligheidsbeleid. De Europese defensiesamenwerking moet zich niet langer op de verbetering van militaire vermogens richten, maar op een zo effectief mogelijke Europese bijdrage aan het voorkomen en beheersen van conflicten. Daardoor kunnen de defensiebudgetten omlaag. Ten tweede moet het dogma van de ongebreidelde vrije interne markt op de helling. De zeggenschap over publieke diensten komt aan de lidstaten toe. Ze dienen zelf te beslissen of ze wel of geen marktwerking willen, of het nu gaat om gezondheidszorg, openbaar vervoer of drinkwater. Brussel mag geen liberalisering van publieke diensten afdwingen.

Alles afwegende, zeggen wij toch ja tegen het toetredingsverdrag. Dit berust op de inschatting dat Roemenië en Bulgarije erin zullen blijven slagen om de noodzakelijke vooruitgang te boeken. Een ja tegen het toetredingsverdrag draagt daaraan meer bij dan een nee. Bulgarije heeft in de korte tijd die rest, daarin een zwaardere taak dan Roemenië. Uitstel met een jaar voor dit land lijkt redelijk als in het najaar blijkt dat op de zes terreinen waarop serieuze actie nodig is, onvoldoende vooruitgang is geboekt.

\*N

De heer **Hoekzema** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie is van mening dat Europese staten moeten kunnen toetreden tot de Europese Unie, maar -- dan moeten deze staten wel voldoen aan de Kopenhagencriteria en het communautair acquis. De afspraak kent wat dit betreft twee kanten. Die toetreding is in het belang van de huidige lidstaten, omdat daarmee de vrede en veiligheid en de welvaart binnen Europa zijn gediend. Ook is de toetreding in het belang van de toetredende landen die hun ontwikkeling tot een moderne staat zeker kunnen stellen door de stimulans van de mogelijkheid deel uit te maken van de EU als democratische waardengemeenschap, met de dynamiek van de interne markt en haar welvaartspeil. Het is echter een principieel punt voor de VVD-fractie dat de nieuwe landen wel gereed moeten zijn om te kunnen functioneren in de EU zonder daarbij de democratische, rechtsstatelijke en economische verworvenheden van de Unie te ondermijnen. Met andere woorden: deze landen moeten als democratische staten met een goed bestuurs- en rechtssysteem klaar zijn voor opname in de EU en zij moeten kunnen functioneren in de Europese interne markt. Zowel in het belang van Nederland en de Europese Unie als in het belang van de toetredende landen Bulgarije en Roemenië hecht de VVD-fractie aan een zorgvuldige behandeling van dit wetsvoorstel.

Allereerst betreft mijn fractie het dat Bulgarije en Roemenië gekoppeld zijn in het toetredingsverdrag, waardoor een individuele beoordeling van de kandidaat-lidstaten wordt bemoeilijkt. Collega Platvoet sprak daar ook al over. Al bij de behandeling in deze Kamer van de goedkeuringwet tot toetreding van de Laken-10 heeft de VVD-fractie daar haar ongenoegen over uitgesproken en aangegeven dat dit bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië niet meer aan de orde mocht zijn. Helaas heeft de Nederlandse regering dit standpunt, dat tevens het hare was, niet kunnen handhaven binnen de EU. Wat was



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

daarvoor de reden? Ik vraag de regering namens mijn fractie met kracht te bewerkstelligen dat er voortaan individuele toetredingsverdragen worden gesloten.

Bovendien constateert mijn fractie dat het niet verstandig is om van te voren een toetredingsdatum overeen te komen, omdat blijkt dat daarmee onvoldoende druk op de kandidaat-lidstaten ligt om op tijd klaar te zijn voor de daadwerkelijke toetreding. Daarom vraagt mijn fractie van de regering een duidelijk antwoord op de wens van de VVD-fractie om niet meer van te voren een einddatum voor toetreding af te spreken, dat wil zeggen niet vóór het moment waarop het toetredingsverdrag wordt gesloten, waarbij pas dan op basis van de stand van zaken omtrent het voldoen aan de toelatingscriteria de toetredingsdatum met eventuele voorwaarden wordt bepaald. De collega's Van de Beeten en Van Middelkoop spraken hier ook al over. Zowel de koppeling als het ruim van tevoren vaststellen van de toetredingsdatum, waarbij er op het moment van toetreding bij de kandidaat-lidstaten nog sprake is van ernstige tekortkomingen, leiden tot een oneigenlijke besluitvorming en een voor de EU ongewenste situatie. Gaarne wil mijn fractie een heldere reactie van de regering.

In de memorie van antwoord zijn de vragen van mijn fractie in zijn algemeenheid naar tevredenheid beantwoord. Toch blijven er klemmende vragen met betrekking tot de voortgangsrapportages van de Europese Commissie, in het bijzonder de jongste rapportage van 16 mei jongstleden over Bulgarije en Roemenië. In deze rapportages constateert de Commissie dat Bulgarije en Roemenië voldoende voorbereid zouden kunnen zijn voor toetreding op 1 januari 2007, mits zij een aantal belangrijke kwesties tijdig en adequaat weten aan te pakken.

Ten aanzien van Roemenië resteren er nog vier van de veertien "rode vlaggen", dat wil zeggen gebieden van ernstige zorg. Met betrekking tot de landbouw -- accreditering van volledig operationele betalingsagentschappen voor directe betaling aan onder anderen boeren en het opzetten van een geïntegreerd administratie- en controlesysteem, de voedselveiligheid en de conditie van slachthuizen -- en met betrekking tot belastinginning voldoet Roemenië nog niet aan de criteria. Opvallend is dat Roemenië geen rode vlaggen meer heeft op het gebied van Justitie, Binnenlandse Zaken, corruptie en zware criminaliteit. De aanpak van de regering van premier Tariceanu en van de actieve minister van Justitie mevrouw Macovei heeft wel gewerkt; Roemenië heeft significante stappen gezet in de hervorming van het rechtswezen. Het heeft solide structuren voor de strijd tegen de corruptie gemaakt en heeft energiek onderzoeken aangevat, gericht op een aanzienlijk aantal corruptiezaken op hoog niveau, aldus de Commissie. Dit is inderdaad een behoorlijke vooruitgang op dit zeer gevoelige terrein. Maar Roemenië is er nog niet. In haar appreciatie van 7 juni 2006 van de voortgangsrapportage van de Europese Commissie merkt de Nederlandse regering terecht op: dit wil overigens niet zeggen dat Roemenië daarmee alle tekortkomingen op dit gebied heeft opgelost. Dit heeft betrekking op de consolidatie en het verder uitbouwen van de hervormingen in het rechtssysteem en de bereikte

resultaten op het gebied van de bestrijding van de corruptie en zware criminaliteit.

In Bulgarije resteren nog zes van de zestien "rode vlaggen". Ook in dat land is er vooruitgang geboekt volgens de bevindingen van de Commissie, maar minder dan in Roemenië en ook duidelijk minder snel. Roemenië staat wat dit betreft nu op een hoger plan dan Bulgarije. In december 2005 was die situatie nog omgekeerd. Met name de corruptie en het rechtswezen zijn nog een serieus probleem, evenals de strijd tegen de georganiseerde misdaad. De Commissie stelt in haar rapport: Bulgarije zal duidelijke resultaten moeten laten zien in de strijd tegen de corruptie in termen van strafrechtelijke onderzoeken en aangespannen processen. Het zal meer moeten bevorderen dat het rechtswezen wordt hervormd, in het bijzonder door de transparantie, de efficiency en onpartijdigheid te versterken. Verder liggen ook hier de problemen op het gebied van Landbouw te weten het opzetten van een geïntegreerd administratie- en controlesysteem, de voedselveiligheid en de conditie van slachthuizen en op het terrein van regionaal beleid en structuur- en cohesiefondsen. Wat dit laatste betreft noem ik de versterking van de financiële controle op de besteding van structuur- en cohesiefondsen.

Met betrekking tot beide kandidaat-lidstaten heeft de Europese Commissie aangegeven dat over uitstel van toetreding niet dit voorjaar, maar dit najaar wordt beslist om de druk op beide landen te verhogen om met grote voortvarendheid de nog noodzakelijke hervormingen door te voeren. Mijn fractie betreurt het dat beide landen een half jaar voor de toetredingsdatum nog steeds punten van ernstige zorg vertonen en vraagt de regering dan ook of uitstel van de beslissing met vijf maanden wel voldoende is. Hoe ziet de regering de wenselijkheden en de mogelijkheden in deze?

Voorzitter. Mijn fractie is van mening dat de toetreding van landen tot de EU een zorgvuldige benadering vereist. De belangen van de lidstaten en van de Europese Unie mogen geen gevaar lopen door de toelating van landen die er nog niet klaar voor zijn en dus nog niet aan de criteria voldoen. In de analyse van de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet en uit latere peilingen bleek onder andere dat uitbreiding van de EU en met name het streng hanteren van de toetredingsregels belangrijke punten waren. Het is dus niet iets wat op een automatisme zou mogen lijken.

Ik begrijp dat het toetredingsverdrag instrumenten biedt om te voorkomen dat het lidmaatschap van Bulgarije en Roemenië Nederlandse en EU-belangen zou aantasten. Dat zijn de zogenoemde vrijwaringsclausules of wel uitsluitingsmaatregelen, die de Unie in staat stellen moeilijkheden als gevolg van de toetreding aan te pakken. Op grond van de zojuist genoemde overwegingen en instrumenten heeft mijn fractie de volgende vragen aan de regering. In het geval dat er aan het einde van dit jaar nog steeds bij een van beide of bij beide kandidaat-lidstaten ernstige tekortkomingen zijn, welk nut en effect ziet de regering dan in de mogelijkheid die het toetredingsverdrag biedt om de toetreding één jaar uit te stellen? Op welke manier kunnen vrijwaringsclausules (uitsluitingsmaatregelen) de beide lidstaten stimuleren om toch zo snel mogelijk aan de toelatingscriteria te voldoen?

Welke vrijwaringsclausules en andere maatregelen heeft de regering daarbij op het oog? Hoe kunnen specifieke overgangstermijnen en vrijwaringsmaatregelen een verstoring van de interne markt voorkomen en van het functioneren van de Europese Unie op andere terreinen, zoals Justitie en Binnenlandse Zaken en het vrije verkeer van personen? Behoud van de kwaliteit van de bestaande EU dient immers voor de huidige en voor de toekomstige lidstaten gewaarborgd te zijn bij uitbreiding.

Wat is ten slotte de formele positie van Nederland ten aanzien van de inzet van deze clausules en maatregelen en het oordelen daarover? Hoe denkt de regering de clausules en maatregelen te gebruiken? Wat is de positie van de Staten-Generaal in dezen?

Mijn fractie wacht met meer dan gewone belangstelling de reactie van de beide bewindslieden af.

\*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Het heeft weinig zin om, nu het toetredingsverdrag voor Bulgarije en Roemenië voor besluitvorming voorligt, nog heel uitgebreid te gaan discussiëren. Ook al wil iedereen nu ineens wel voorzichtig aan doen met uitbreidingen van de Unie, deze uitbreiding is in feite al toegezegd, mits er wordt voldaan aan de criteria. Zij kan dus, nu er aan die criteria inderdaad in hoofdzaak voldaan lijkt te zijn en de vooruitzichten vrij goed zijn, in redelijkheid niet meer worden afgestemd. Niet alleen het feit dat de EU zich daartoe al verbonden heeft, dwingt tot toelating van deze nieuwe leden, maar ook de inspanningen die zij als landen gepleegd hebben in de gerechtvaardigde verwachting dan het lidmaatschap te krijgen, maken dat er geen weg terug is zonder grote brokken te maken.

Het is duidelijk dat nog lang niet alles in orde is. Voor beide landen geldt dat het aanpakken van corruptie, ook op hoog niveau, en dus het daartoe uitrusten van de opsporings- en vervolgingsinstanties en de rechterlijke macht, aandacht moeten houden. Voor beide landen geldt dat de positie van de Roma-minderheid nog onaanvaardbaar slecht is, en dat op een aantal terreinen het implementeren van EU-wetgeving problemen oplevert, hetzij doordat de wetgeving niet op orde is, hetzij doordat de maatschappelijke instituties nog onvoldoende op hun taken berekend zijn.

Een jaar geleden leek het alsof Bulgarije voor lag op Roemenië, nu geeft het de indruk dat het andersom is. De werkelijkheid zal zich wel niet zo heel makkelijk laten vaststellen. In ieder geval is duidelijk dat er tekortkomingen zijn, ook tekortkomingen die het daadwerkelijk deelnemen aan Europese afspraken, het participeren in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het ontvangen van subsidies daaruit en uit de structuurfondsen in de weg kunnen staan. Daarom is het goed dat er nog een mogelijkheid is om druk op de ketel te houden door het eventuele uitstel met een jaar bij toch onvoldoende resultaat. Daarom is het ook goed dat na de toetreding de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen blijft en de mogelijkheid van het nog niet laten profiteren van de EU-betalingen. Overigens is het duidelijk dat wij als parlement weinig invloed meer zullen hebben op deze maatregelen om ons te beschermen tegen de nieuwe leden.

Misschien kan de minister wel aangeven in hoeverre al die maatregelen door de Europese Commissie dan wel in een breder verband door de Raad genomen zullen worden.

Het omgaan met minderheden is in dit deel van Europa de laatste bijna tweehonderd jaar niet makkelijk geweest en dat is het nog steeds niet. Bulgarije heeft daar, naast het Roma-probleem, wat een heel algemeen probleem is in Oost- en misschien ook wel in West-Europa, niet veel last mee. Het is zijn irredenta na de Balkanoorlogen van honderd jaar geleden kwijtgeraakt en de aanspraken op Grieks en voormalig Joegoslavisch Macedonië zijn door de ontwikkelingen daar nu nauwelijks meer hard te maken. Maar Roemenië heeft met het Verdrag van Trianon in 1920 een heel grote buit binnengesleept, het tot dan toe Hongaarse prinsdom Transsylvanië. De bevolkingssamenstelling daar is, ondanks alles wat daar vooral in de tijd van Ceausescu aan gedaan is, nog steeds zo dat niet alleen culturele autonomie, maar zelfs territoriale autonomie in Zuidoost-Transsylvanië een heel bruikbare optie lijkt.

De heer Van Middelkoop heeft net gewezen op de problemen met de teruggave van Hongaarse kerkelijke bezittingen. Dat dit ondanks de daartoe strekkende wetgeving nog steeds niet gebeurd is, is waarschijnlijk te wijten aan het diepgewortelde gevoel bij de doorsnee Roemeense burger dat iedereen in Roemenië eigenlijk maar gewoon Roemeen moet zijn en dus orthodox. Wie daar ooit geweest is, weet hoe sterk dat leeft, blijkbaar ook bij burgemeesters en rechters die eigenlijk de wet moeten toepassen. Als collega Van Middelkoop tot een motie daarover komt, zal ik mij daar heel graag bij aansluiten, maar dat is afhankelijk van de reactie van de ministers. In ieder geval is het goed als wij met elkaar beseffen en daar ook hier en daar uiting aan proberen te geven dat het hier slechts gaat om één symptoom van een veel breder aanwezig verschijnsel.

De regering geeft in de memorie van antwoord op de vragen van de commissie-ESO aan dat zowel Bulgarije als Roemenië het Kaderverdrag bescherming nationale minderheden hebben getekend en dat de monitoring door de Raad van Europa aangeeft dat beide landen zich voldoende inzetten. Dat stelt wat gerust, maar het betekent niet dat alles goed geregeld is. Het wetsvoorstel voor (ook alleen nog maar) culturele autonomie voor de minderheden in Roemenië blijft hangen in het parlement. Nu blijft het uiteindelijk natuurlijk een verantwoordelijkheid van de Roemenen zelf, inclusief de vertegenwoordigers van de minderheden en vooral van de grote Hongaarse minderheid, om de beste wijze van samenleven te vinden. Het is echter mede de taak van de "oude" EU om aan deze "nieuwe" EU-leden te laten zien dat het verschijnsel van de natiestaat met een eenvormige bevolking eerder uitzondering dan regel is en dat het dus nodig is, daarvoor zowel juridisch als mentaal ruimte te maken. Dat besef zal waarschijnlijk eerder doordringen bij landen die deelnemen aan de EU dan bij landen die gefrustreerd buiten de EU staan. Ook hierom is toelating van de twee nieuwe leden eerder aan dan af te raden.

Ten slotte heb ik nog een enkele losse opmerking. Het toelaten van nieuwe leden wordt moeilijker. Het vergt meer uitleg aan het grote publiek om Bulgarije toe laten dan het in 1995 vergde om Zweden toe te laten. Dat is

begrijpelijk, maar mag ons toch twee dingen niet laten vergeten, in de eerste plaats dat het uitgangspunt altijd is geweest dat van de Europese Unie de landen op het Europese continent lid moesten kunnen worden. Dat is op zichzelf al een soort van toelatingsbelofte, zij het zonder enig zicht op de termijn. Op dat uitgangspunt zouden wij niet terug moeten willen komen. Is de minister dat met mij eens?

In de tweede plaats: als wij de neiging hebben om daar wel op terug te willen komen, komt dat ook, en misschien wel vooral, omdat wij intern in de EU de zaak onvoldoende geregeld hebben. De nieuwe leden van nu lopen een eind achterop en wekken daarom makkelijk negatieve gevoelens in de gesetelde landen waar alles immers allang dik in orde is. Met alle nieuwe leden in de toekomst zal dat weer zo zijn. De procedures in de EU zijn niet geschikt om met 25 of 27 leden tot efficiënt handelen te komen. Daar moet dus wat aan gebeuren. Zij geven echter ook geen uitdrukking aan het terechte gevoel dat er grote verschillen zijn en dat wij niet met iedereen willen wat wij met sommigen misschien wel zouden willen. Daarvoor zou een uitdrukkelijke keuze voor een EU met verschillende snelheden of met regionale groepen misschien een oplossing zijn. In feite is het op wat grotere schaal gebruiken van de vrijwaringsclausules misschien ook wel een stap in die richting, een vorm daarvan. Ik acht dat een betere oplossing dan een EU met zogenaamd geprivilegieerde partners die eigenlijk veel liever lid hadden willen worden. De minister is voorzover ik weet niet voor deze keuze, maar ik zou hem daar toch nog wel graag eens over willen horen. Ook overigens hoor ik graag zijn reactie aan.

\*N

De heer **Schuyter** (D66): Voorzitter. Na het vele dat aan de overzijde en ook vandaag in deze Kamer is gezegd over de toetreding, zou het verwonderlijk zijn als er in mijn bijdrage ineens een geheel ander panorama zou ontstaan. Dat is dan ook niet het geval. Tijdens een wedstrijd moeten de spelregels niet worden veranderd. Daarom steunt mijn fractie de toetreding van beide landen van harte, uiteraard onder de condities die voor toetreding gelden in de meest brede zin.

Ik leg in het vervolg van mijn betoog het accent op Roemenië, maar Bulgarije mag daar niet uit concluderen dat ik minder belangstelling heb voor dat land. In tegendeel, geruisloosheid is in het traject waarmee men bezig is veelal te verkiezen boven in de schijnwerpers staan. Bulgarije wordt in de laatste rapportage van de Commissie wat zorgelijk benaderd. Dit land dient dat als een uitdaging te zien om te verbeteringen serieus aan te pakken. Het ware beter geweest als de geruisloosheid had kunnen voortduren. Het moet voor Bulgarije een eer zijn om straks de rode vlag en de rode lantaarn niet te ontvangen op het terrein van corruptie en op dat van mensenrechten. Ik heb begrepen uit de bijdrage van de heer Kox dat alle verlopen in Bulgarije zijn ingetrokken, dus ik heb er vertrouwen in dat het proces goed zal verlopen.

De heer **Kox** (SP): Als wij van de voorzitter van de Kamer of van de regering te horen krijgen dat wij de komende maanden niet op vakantie mogen gaan en dat alle ambtenaren moeten verschijnen omdat er honderden wetten moeten worden bedacht, besproken en goedgekeurd om aan de criteria te voldoen, hoe zou u dan de staat van het land noemen? Ik zou deze als paniek omschrijven. Als dat gebeurt in Bulgarije, zegt u dat men goed bezig is. Dat had twee jaar geleden moeten gebeuren. Bulgarije loopt achter en kan niet binnen de gestelde termijn aan de criteria voldoen. Dat is volgens mij het signaal. Het land krijgt nog steeds een eerlijke kans. De beoordeling vindt in oktober plaats. Wij kunnen toch niet stellen dat men goed bezig is? Of vindt u dat dit wel het geval is?

De heer **Schuyter** (D66): Ik deel uw mening niet. Ik vind dat Bulgarije goed bezig is, zeker omdat er een halfjaar geleden nog een ander perspectief was. Er is kennelijk iets gebeurd, er is wat zand in de machine gekomen. Ik vind dat dit wel veel rechtvaardigt. Het intrekken van de verlopen is voor ons een signaal hoe belangrijk toetreding tot de EU is voor die landen.

De heer **Kox** (SP): Als er zo overhaast zo veel wetten moeten worden bedacht, besproken en goedgekeurd, dan is normaal gesproken de conclusie toch dat dit tot hap-snapwerk leidt? Deze zaken kunnen toch niet goed zijn voorbereid?

De heer **Schuyter** (D66): Ik ben het daar niet mee eens. Zelfs als niet alles in orde zou zijn, is het de vraag of een uitstel van een jaar iets oplevert. Ik kom daar later op terug.

Uit de formulering van het voorgaande zou gemakkelijk het idee kunnen rijzen dat wij niet van harte instemmen met de toetreding. Dat is bepaald niet het geval. Ik heb bij de voorbereiding van dit debat het onvolprezen Keesings Historisch Archief weer eens geraadpleegd en wel de jaargang 1990. Daarin wordt uitvoerig verslag gedaan van de Roemeense revolutie van 21 tot 25 december 1989. Dat is iets meer dan zestien jaar geleden. Alleen al de ontwikkeling sindsdien leidt tot een geweldige bewondering bij ons.

De revolutie eindigde met de executie van dictator Ceausescu. Deze regeringsleider werd in de jaren zeventig en begin tachtig in het Westen gewaardeerd vanwege zijn kritiek op de Sovjet-Unie. Een officieel staatsbezoek en ontvangst door de koningin waren de zichtbare uitingen van die waardering van Nederland. Daarnaast aten wij Roemeense jam. Die was kwalitatief hoog gewaardeerd en, voor Nederland belangrijk: goedkoop. Door de export werd de Roemeense staatsschuld weggewerkt, maar wij weten inmiddels dat dit onvoorstelbare offers van de bevolking vroeg omdat de verdiensten in paleizen werden gestoken. De hongersnood onder de bevolking was de meest zichtbare uiting van die offers.

De behandeling van minderheden, onder Ceausescu in het bijzonder de Hongaarse, kon de toets der kritiek niet doorstaan. Minderheden mochten zich niet manifesteren. Toen de Hongaarse dominee László Tókécs op 15 december 1989 kritiek uitte op de behandeling van de etnische Hongaarse minderheid, volgde een

deportatiebevel. Op 16 december legde de bevolking een cordon rondom de woning van de dominee om uitzetting te voorkomen. Dat was de start van een opstand met mondiale gevolgen.

Wij nemen vandaag een besluit dat ook steunt op de schouders van de Roemeense bevolking, zoals de heer Van Middelkoop zei. Hij spoort ons nu aan om de regering via een motie te vragen er bij de Roemeense autoriteiten op aan te dringen om kerkelijke bezittingen terug te geven. Dat moet gebeuren. Wij beschouwen zo'n aansporing echter niet als kritiek op de huidige ontwikkeling. Tenslotte duurde het bij ons ook een paar jaar -- om het eufemistisch uit te drukken -- voor de erven Goudstikker de hun toekomstige kunstvoorwerpen weer terugkregen.

De ontwikkelingen in de DDR, Polen, Roemenië en Bulgarije, maar ook in Slowakije, Tsjechië, Hongarije en andere landen hebben het aanzien van ons werelddeel ten principale veranderd. Nog geen zeventien jaar na de grote veranderingen in het Oostblok, spreken wij over toetreding tot de Unie. Voor wie het op zich laat inwerken, is dat onvoorstelbaar te noemen.

Het is nu mode om eurosceptisch te zijn, want dat trekt wellicht kiezers. Europa kent natuurlijk problemen die verband houden met de groei en het absorptievermogen. Het is gemakkelijk om de toetreding van deze landen als oorzaak aan te wijzen van de problemen die er zijn. Wellicht het meest kwalijke van de Eurosceptis is dat die een verkeerd signaal geeft aan de toetredende landen. Deze landen zien de Unie waarachtig niet alleen als een economische, maar ook als een politieke en, met de NAVO erbij, defensieve kracht. Wat mijn fractie betreft mogen wij hen daar niet in teleurstellen. Er is uiteraard veel meer te zeggen over de toetreding vanuit een historisch perspectief, maar daar is het nu niet het moment voor. Ik had er echter behoefte aan om dit perspectief in telegramstijl aan te duiden, want het historische wordt wel heel gemakkelijk vergeten.

De kern van dit debat vandaag is de vraag of wij kunnen instemmen met de aanpak die de regering voor ogen staat en die in de brief van 7 juni 2006 is verwoord. Wij willen de regering oproepen om, als het maar enigszins mogelijk is, te streven naar aansluiting per 1 januari 2007 en het jaar uitstel niet te gebruiken als daar geen strikte noodzaak toe is. Spanje, Portugal en Griekenland laten zien dat aansluiting ook stimulerend werkt op de verdere ontwikkeling van landen. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit voor de genoemde landen niet geldt. Desnoods, al zou mijn fractie dat tot het uiterste beperkt willen zien, kan gebruik worden gemaakt van het systeem van vrijwaringsmaatregelen voor terreinen waarop dat nodig is, bijvoorbeeld met betrekking tot dierziekten en het inzamelen van dierlijk afval.

De vraag is of de spelregels ten behoeve van de toetreding voor de toekomst wel veranderd moeten worden. Het is zinvol om die vraag bij dit debat te betrekken, zoals dat ook in de Tweede Kamer is gebeurd. Er moet geen sprake meer zijn van een koppeling van landen. Er moet ook geen jaar van toetreding worden genoemd voordat aan de overeengekomen criteria is voldaan. Dat eerste, de koppeling, wordt door mijn fractie zonder meer bepleit, het tweede ook, zij het wel met enige aarzeling. Het kan immers niet zo zijn dat nieuwe landen

volstrekt onzeker blijven over hun toetreding nadat zij de criteria hebben vervuld. Dat de Unie ook kijkt naar het eigen opnamevermogen is echter onvermijdelijk. Vanuit dat perspectief is het logisch dat een begrenzing wordt aangebracht, dus meer vanuit de mogelijkheden van de Unie zelf dan geredeneerd vanuit het land dat werkt aan die criteria en daarin overduidelijk zo'n voortgang boekt dat restanten ook na toetreding best gerealiseerd zouden kunnen worden.

In de brief van de regering van 7 juni wordt met enige regelmaat het toekennen van "de rode vlag" genoemd. Het is goed te bedenken dat geen enkel land in de gemeenschap het prettig vindt die "rode lantaarn" te dragen, om een ander beeld te gebruiken. Met dat gegeven is rekening te houden bij de beoordeling van toetreding, ook voor landen in de toekomst, bijvoorbeeld Montenegro. Het is door anderen nog niet genoemd, maar dat zou wel eens veel sneller kunnen gaan dan werd gedacht. Recente voorbeelden waarbij lidstaten tijdens hun lidmaatschap juist vorderingen hebben gemaakt als het gaat om het kunnen overdragen van de "rode lantaarn", zijn zoals al gezegd Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland. Bij de beoordeling in verband met de toetreding mag dat gegeven best worden meegewogen.

Met de op handen zijnde toetreding van Bulgarije en Roemenië is de kans op duurzame vrede in ons werelddeel voor alle landen en nu speciaal voor de Oost-Europese landen zeer fors toegenomen. Dat is het belangrijkste dat bij deze toetreding kan worden geconstateerd. Wij wachten het antwoord van de regering in vertrouwen af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

De heer **Luchtenveld**: Voorzitter. Ik bedank de leden van uw Kamer voor hun bijdrage aan de discussie over de initiatiefwet. Bij herhaling heb ik aangekondigd dat ik dit wetsvoorstel te vuur en te zwaard wil verdedigen. De

mogelijkheid daartoe heb ik ook openlijk bedongen bij de aanvaarding van het wethouderschap in de gemeente Amersfoort. Niet omdat ik meer dan vijfhonderd uur heb besteed aan dit wetgevingsproduct en ook niet omdat het mij vooral zou gaan om het incasseren van persoonlijke complimenten, hoewel ik het natuurlijk wel waardeer wanneer zij, zoals vanmorgen, worden uitgesproken. Ik heb dit bedongen en daar gaat het om, omdat ik al jaren als advocaat, wethouder, Kamerlid en betrokken burger oog heb gekregen voor een groot maatschappelijk onrecht. Niet zozeer voor vaders en ouders, maar vooral voor kinderen bij de ontbinding van huwelijken en vergelijkbare relaties. Nieuwe wetgeving is in mijn optiek urgent omdat de in 1998 ingevoerde hoofdregel van gezamenlijk gezag na echtscheiding onvoldoende heeft gezorgd voor harmonieuze relaties van kinderen met hun beide ouders na echtscheiding. Van de kinderen uit huwelijkse scheiding heeft 25% geen contact meer met een van beide ouders en nog eens 25% heeft slecht contact. Daar komen per jaar nog eens achtduizend kinderen bij die na de scheiding geen contact meer hebben met één van hun ouders. De problematiek zwelt dus nog steeds verder aan. Deze schrijnende cijfers vormden voor mij de motivatie om heel veel tijd en energie te steken in wetgeving om iets te doen om de problematiek op zijn minst te verminderen, want hem helemaal oplossen zullen wij wel niet kunnen.

In de wetenschappelijke literatuur, ook buiten de juridische discipline, is al heel veel geschreven over kinderen die een ouder verliezen door echtscheiding. Of het nu gaat om een ouder die geen contacten meer wenst of om situaties waarin een ouder juist dolgraag contact wil houden, maar hem dat onmogelijk wordt gemaakt door een rechterlijke uitspraak of door de feitelijke loop van de gebeurtenissen, in beide gevallen is het kind praktisch altijd de dupe.

In het deze ochtend veel aangehaalde boek van prof. Antokolskaja, de bundel *Herziening echtscheidingsrecht*, heeft de heer Spruyt geschreven dat voor een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van kinderen de ervaring essentieel is dat hun ouders hun conflicten kunnen beheersen en dat de uitvoering van een leeftijdsspecifieke omgangsregeling is gewaarborgd. Ook prof. Antokolskaja noemt in haar inleiding als achtergrond voor de verhoogde aandacht voor het echtscheidingsrecht dat het in 1998 tot hoofdregel verheven gezamenlijk gezag na een scheiding een grotere juridische gelijkheid tussen ouders heeft geschapen, dat maar weinig heeft kunnen veranderen aan de belabberde feitelijke positie van de niet-verzorgende ouder, lees de vader. Mevrouw Tan heeft in haar bijdrage al de oproep van ruim vijftig wetenschappers van verschillende disciplines aangehaald. Zij roepen op om het wetsvoorstel te aanvaarden, juist vanwege de duizenden extra kinderen die jaarlijks de dupe worden van de scheiding van hun ouders.

Nieuwe wetgeving komt niet uit de hoge hoed, maar is een volgende stap om een aantal schrijnende situaties te verminderen. In diverse briefwisselingen en overleggen tussen de Tweede Kamer en de minister van Justitie is aangedrongen op aanvullende wetgeving. De noodzaak hiertoe is in de Tweede Kamer al in 2002 onderkend door het aannemen van diverse moties van verschillende fracties. Op initiatief van de minister, of

spontaan, hebben veel belangenorganisaties en adviesorganen voor of tijdens het wetgevingsproces van zich laten horen. Ook als indiener heb ik mij breed georiënteerd en heb ik wel degelijk meer deskundigen geraadpleegd dan thans achter de tafel zitten. Zo heb ik hoogleraren Internationaal privaatrecht geraadpleegd en hebben dergelijke contacten geleid tot een intensief contact met en advisering door de staatscommissie Internationaal privaatrecht, waarin ook veel wetenschappers zitting hebben. Die adviezen hebben weer geleid tot wezenlijke verbeteringen van het aanvankelijke wetsvoorstel, ook dankzij nauw overleg met het ministerie van Justitie, dat ook nuttige adviezen heeft gegeven.

Over de thans voorliggende formuleringen blijft uiteraard discussie mogelijk, maar ik werp verre van mij dat er hiermee over één nacht ijs zou zijn gegaan. Beter is overigens altijd de grootste vijand van goed. Zo heb ik ook de bijdragen van prof. Nuytinck en van prof. Antokolskaja ervaren. Ik heb beiden bij herhaling gesproken en heb met hen gecorrespondeerd. Hun primaire taak is het leveren van wetenschappelijk commentaar en niet het maken van een politieke eindafweging. Daarvoor is de wetgever. Beiden hopen wel dat mijn wetsvoorstel door de Kamer wordt aanvaard en geven daaraan de voorkeur boven het wetsvoorstel van de regering, zo hebben zij laten weten.

Het debat van vandaag over het nieuwe echtscheidingsrecht heeft een sterke symboliek. Bij een echtscheiding is aan de orde of ouders erin slagen om, ondanks verschillen van inzicht, waardering en omstandigheden en tegenstrijdige emoties, gezamenlijk toch tot overeenstemming op hoofdpunten te komen, om een hoger doel te dienen, om richting te geven aan hun toekomst, maar vooral ook aan die van hun kinderen.

In deze Kamer is vandaag aan de orde of het mogelijk is om over een aantal kritische kanttekeningen heen toch tot overeenstemming te komen over het belangrijkste doel van deze wetgeving: meer gelijkwaardig ouderschap, juist in het belang van de kinderen. Het wetsvoorstel voorziet in een ouderschapplan waarin ouders afspraken maken over hoe het na de scheiding verder moet met de verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen. Dat zal niet altijd lukken, maar het is wel de inzet van het wetsvoorstel om de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding te leggen waar die hoort, bij de ouders. Immers, ouder blijf je. Dit is ook de titel van het PvdA-rapport over echtscheiding dat is betrokken bij het wetsvoorstel.

In de aanloop van deze plenaire behandeling zijn weer wetenschappelijke commentaren geleverd, waarin ook kanttekeningen zijn geplaatst bij onderdelen van de wettekst. Sommige woordvoerders in de Kamer hebben daarnaar gevraagd, evenals naar een schriftelijke behandeling. Vandaag zal ik daarop nog nader ingaan.

Ik heb gesproken over de bijdrage van prof. Antokolskaja en ik heb de bundel bij sommigen extra onder de aandacht gebracht, zodat iedereen met de meest recente publicaties in boekvorm bekend is. Ik kan de Kamer verzekeren dat het hele wetgevingsproces al is voorzien van allerlei kanttekeningen, ook vanuit de wetenschappelijke wereld. Ik heb zelf aan dat boek een bijdrage geleverd en een aantal rechtspolitieke achtergronden van het wetsvoorstel geschetst. Ik heb hier

niet de tijd om dat allemaal te herhalen. Hier wil ik wel benadrukken dat het er mij vooral om gaat om nadere invulling te geven aan het al in 1998 beoogde meer gelijkwaardige ouderschap na scheiding, en voorts aan het bieden van een keuzemogelijkheid aan echtgenoten die willen scheiden zonder rechtelijke tussenkomst. Het is geen verplichting. Ieder kan kiezen. Het berust op een misverstand dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel maar voor één vorm werd gekozen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag ook in een keuzemogelijkheid tussen hetzij administratief scheiden dan wel via de rechter scheiden. Het enige dat is gebeurd, is dat de Tweede Kamer vanuit de zorgvuldigheid die zij geboden achtte voor kinderen -- die extra zorgvuldigheid -- het niet wenselijk heeft gevonden om nu al de administratieve echtscheiding ook open te stellen voor echtparen die het gezamenlijke gezag over minderjarige kinderen hebben. Dit is overigens de zorgvuldigheid waarover mevrouw Broekers sprak. Daarmee zijn er nog geen twee soorten huwelijken. Een alternatieve route voor ontbinding van het huwelijk het huwelijk staat echter alleen open voor ouders die het gezag niet hebben. Over het huwelijk zelf zegt dit helemaal niets.

Als gevolg van de discussie in de Tweede Kamer ligt voor dat de flitsscheiding wordt afgeschaft en wordt vervangen door een zorgvuldige administratieve echtscheiding die ook in het buitenland zal worden erkend. Hier kom ik nog op terug. In ieder geval is dit voorstel Europa- en Brusselproof, maar de stellige bewering is dat dit ook buiten Europa houdbaar is.

Men kan hoge of minder hoge verwachtingen hebben van de administratieve scheiding. Feit blijft dat veel Europese landen deze al in de een of andere vorm kennen. Nu de gerechtelijke echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek als alternatief gewoon ongewijzigd blijft bestaan, lijken er ten minste geen overwegende bezwaren te zijn tegen het bieden van een keuzemogelijkheid aan volwassen mondige burgers, die zelf kunnen kiezen en waar kinderen geen rol spelen bij die keuze.

Later zal ik ingaan op de kostenaspecten, de details over de ambtenaar van de burgerlijke stand. Een en ander behoeft nog uitwerking. Als deze wet wordt aangenomen, komt er een evaluatie na drie jaar en na zes jaar. Feit is wel dat vandaag de dag in veel gemeenten de flitsscheiding al kosteloos is, los van de legeskosten voor de voor alle scheidingen benodigde gemeentelijke uittreksels en de kosten van een in te schakelen notaris of deskundigen. Momenteel rekent de overheid niets voor de flitsscheiding op zich.

Er is een brief van de VFAS aan de Kamer gezonden. De VVD-fractie heeft gevraagd of er niet een voorrangspositie ontstaat voor de notaris. Ik heb mij bij het formuleren van de bepalingen noch door het aantal van 450 advocaten, waarvan de helft 50 echtscheidingen per jaar behandelt, noch door een zaal met 850 notarissen die flitsscheidingen begeleiden, laten leiden. Alle gewetensvolle beroepsbeoefenaren die zich niet primair door commerciële overwegingen gedreven achten, maar het belang van een evenwichtig pakket van afspraken tussen scheidende echtlieden nastreven, zijn mij even lief. Het geeft in dit kader wel te denken dat er een trend is

waar te nemen dat grote advocaten de sector personen- en familierecht afstoten om commerciële redenen. Ook verbazingwekkend vind ik de brief van de VFAS aan de leden van de Eerste Kamer. Grote bezwaren worden gemaakt tegen het voorliggende initiatiefwetsvoorstel en er wordt een flink aantal punten opgesomd. Het wetsvoorstel van de minister, waarover overigens ook nog een kritisch verslag door de vaste Kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer is uitgebracht dat nog niet verder is behandeld, wordt door de VFAS op voorhand toegejuicht. Een van de kritiekpunten van de VFAS is dat het ouderschapplan de toegang tot de rechter onnodig kan belemmeren. Maar het ouderschapplan is ook een onderdeel van het wetsvoorstel van de minister. Waarom wordt het ene wel omarmd en het andere bekritiseerd? Dat kan ik niet uitleggen. Of kwam het niet uit om een eerlijke vergelijking te maken? Over zorgvuldigheid gesproken.

Er is nog meer te zeggen over de brief van de VFAS. Men stelt dat vaak een meer gelijkwaardig ouderschap niet in het belang van de kinderen is. Die stelling wordt niet nader onderbouwd. Ik zeg niet dat een meer gelijkwaardig ouderschap de oplossing is voor alle problemen, maar wel dat er momenteel in de praktijk een ongelijke situatie is. Deze constatering wordt ook door anderen ondersteund. Tegenover mevrouw De Bruin-Lucers kan de heer Koens worden gesteld, vice-president van een ander hof, die in een andere bijdrage daarop heeft gewezen. Nu is het vaak de niet-verzorgende ouder die in de praktijk aan het kortste eind trekt. Nu ben ik zelf advocaat en procureur geweest en ik weet uit eigen ervaring, hoe moeilijk het soms is om voormalige echtgenoten te bewegen tot redelijkheid en het laten prevaleren van de belangen van hun gezamenlijke kinderen boven eigen gevoelens. Maar naast advocaten die als confrère blijven proberen om deze in steek bij ouders te bepleiten, heb ik ook advocaten als beroepsgenoot getroffen die aan de vooravond van een omgangswEEKEND of een vakantie met de niet-verzorgende op vrijdag te 17.40 uur per fax of e-mail aan het kantoor lieten weten "dat cliënte helaas moet afzien van medewerking aan de bezoeksregeling of vakantie omdat de kinderen er toch de voorkeur aan geven om met cliënte ..." enz. enz. Weer een omgangsregeling weg, weer een vakantie weg.

Prof. Antokolskaia maakt onderscheid tussen landen waarin liberalisme dan wel paternalisme bij de scheidingswetgeving de boventoon voert. Er is sprake van liberale wetgeving als de wetgever van scheidende echtlieden geen voorafgaande overeenstemming over de gevolgen van scheiding vraagt, er is sprake van paternalisme als dit wel het geval is. Je moet toegeven dat de verplichting om een ouderschapplan op te stellen extra overheidsregulering vormt, maar dan wordt wel de bal neergelegd waar die behoort, namelijk bij de ouders zelf. Door de aanneming van de motie-De Pater-van der Meer c.s. op dit punt is het ouderschapplan in deze wet opgenomen, overigens ook in het ontwerp van de regering. Hiermee onderschreef ook de CDA-fractie in de Tweede Kamer de noodzaak en de urgentie van aanpassing van de wet. Het verbaast mij dan ook dat de woordvoerder van de CDA-fractie in de Eerste Kamer deze urgentie niet inziet.

De meerderheid van de Tweede Kamer heeft de bemoeienis van de rechter aanzienlijk groter gemaakt dan

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

door mij werd beoogd. Rechterlijke toetsing van afspraken over de kinderen gelden niet slechts als ultimum remedium bij een geschil, maar ook als voorwaarde voor het uitspreken van de scheiding, ook bij een gemeenschappelijk verzoek. Dit is een zware belasting van de rechter en juist daarom vind ik het onevenwichtig dat er bij verschillende fracties een hardnekkige zorg is over het verlenen van vereenvoudigde toegang tot de rechter bij een geschil over de naleving van het ouderschapplan dat al eerder door de rechter is getoetst, oftewel bij de uitvoering van de door de rechter goedgekeurde afspraak over zorg- en opvoedingstaken. Als er een geschil ontstaat en het niet lukt om er eerst met een bemiddelaar uit te komen, zou het moeilijk moeten zijn om aan diezelfde rechter te vragen wat er zou moeten worden gedaan. Dat is onlogisch. Natuurlijk is het veel beter als de ouders er bij de discussiepunten zelf of eventueel opnieuw met behulp van een scheidingsbemiddelaar, een advocaat of notaris zonder gang naar de rechter uitkomen, maar als dit niet lukt, zal een verplichte route via een advocaat of procureur vaak alleen maar vertragend en kostenverhogend werken. Bovendien zal dit vaak tot gevolg kunnen hebben dat iemand zich van eigenrichting bedient en bijvoorbeeld zelf alvast naar de overblijfplaats gaat. Dan zie je een conflict vaak enorm escaleren. Ook kan het gebeuren dat de afspraken lange tijd niet worden nageleefd, zonder dat dit gebaseerd is op enige objectieve beslissing. Bovendien is de huidige juridische weg de enige manier om op te komen tegen het niet naleven van afspraken in een ouderschapplan of in beslissingen van de rechter. Deze weg leidt in een groot aantal gevallen aantoonbaar naar situaties waarin de omgangsregeling en de verdeling van de ouderschapstaken niet wordt geëffectueerd. Het gaat echt niet aan om wettelijk voor te schrijven dat de rechter afspraken vaststelt, zonder zorg te hebben voor de overbelasting van de rechter in familiezaken, maar overbelasting van de rechter met bagatelzaken te veronderstellen als uitwerking van afspraken in de praktijk of aan toetsing ervan aan nieuwe omstandigheden achterwege blijft en deze vrees te gebruiken als vrijbrief om alles dan maar bij het oude te laten.

Een- en andermaal is er aangegeven dat de procedure die in de artikelen 253a en 377e van het Burgerlijk Wetboek wordt voorgestaan, zich moet ontwikkelen tot een snelle procedure waarin de rechter meer scheidsrechter is om partijen snel weer een zo nodig bijgesteld spoorboekje te verschaffen voor de verdere verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, dan dat er echt sprake is van uitvoerige, nieuwe rechtspraak. Dit past bij een ontwikkeling die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling onlangs heeft geadviseerd, en ook bij een ontwikkeling die mr. M.J.C. Koens, vice-president van het gerechtshof ten Den Bosch, in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht heeft bepleit, namelijk verschuiving van de rol van lijdelijk rechter naar "rechterlijke proceseconomie".

Het zou overigens een groot misverstand zijn om te veronderstellen dat de rechter zich in de huidige echtscheidingspraktijk afzijdig zou houden bij de naleving van afspraken over de kinderen, zoals die bij echtscheiding of voorlopige voorzieningen, maar helaas is het nu vaak zo dat de niet-verzorgende ouder aan het kortste eind trekt.

Zelfs indien beide ouders het gezamenlijk gezag hebben gehouden na de scheiding -- dit is sinds 1988 de hoofdregel -- kan de ouder die het kind één dag langer dan afgesproken bij zich houdt en het daardoor onttrekt aan de "gebruikelijke hoofdverblijfplaats", strafrechtelijk worden veroordeeld, aldus een uitspraak van de Hoge Raad op 15 februari 2005. En op initiatief van mijn voormalige fractiegenoot mr. O.P.G. Vos werd anti-stalkingwetgeving ingevoerd, die meestal is gericht op de voormalige mannelijke partners. De eerder aangehaalde vice-president van het gerechtshof Den Bosch, mr. Koens, zegt het als volgt: "Formele waarheidsvinding waarbij niet wordt gewerkt aan de communicatie- en relatieproblemen tussen partijen, geeft vaak een schijnoplossing. De man krijgt wel een omgangsregeling, maar in de praktijk werkt die niet omdat het kind bewust of onbewust uit loyaliteit aan de ouder die voor hem zorgt, niet in de gelegenheid is om een eigen relatie met de andere ouder op te bouwen."

Als wij ons alweer enkele jaren mogen verheugen over groeiende successen met scheidingsbemiddeling -- dat is ook werken aan communicatie- en relatieproblemen -- en bemiddeling bij het nakomen van omgangsregelingen, dan is toch niet duidelijker te zeggen dat de wetgever een unieke kans heeft om een win-winsituatie te bereiken, namelijk het terugleggen van de verantwoordelijkheid bij beide ouders en het dienen van het belang van het kind via bevordering van scheidingsbemiddeling en via een meer actieve houding van de rechter. Het kind mag minder de speelbal van strijdende ouders zijn. Dit moet toch een geweldige uitdaging zijn voor iedere volksvertegenwoordiger, direct of indirect gekozen. Natuurlijk zijn er op onderdelen kanttekeningen bij het wetsvoorstel te plaatsen, maar ik wil zo graag dat mijn elan om de wetgeving zo aan te passen dat kinderen minder de dupe worden van scheidingen dan vandaag de dag het geval is, aanstekelijk werkt op meer fracties in deze Kamer. En tegen mijn geestverwanten in deze Kamer, de liberale fractie, zeg ik dat juist liberalen toch veranderingsgezind zijn, dat juist liberalen niet alles bij het oude willen laten, maar willen inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en daarin zelf het voortouw willen nemen. Vooruitgangsoptimisme, dat is liberalisme; "ruimte geven aan mensen die iets van hun leven willen maken", zo heb ik het Mark Rutte horen noemen.

Het zou echt onverantwoord zijn om nu nog weer jaren af te wachten. Het in 1998 ingevoerde behoud van gezamenlijk gezag als hoofdregel was een eerste stap, maar het heeft de onevenwichtigheid in de praktijk niet weggenomen. Uit onderzoek blijkt dat weliswaar sinds 2001 in 95% van de gevallen gezamenlijk gezag is uitgesproken, maar dat in 5% van de gevallen met eenhoofdig gezag nimmer meer dat gezag aan de man werd toegewezen. Dit wijst toch op een niet evenwichtige situatie; vaak trekt bij een echtscheiding de mannelijke partner toch aan het kortste eind. Afgelopen zondagavond was er een herhaling te zien van een televisiedocumentaire over echtscheidingen. Hierin bepleitte mijn voormalige fractiegenoot mr. O.P.G. Vos ook wetswijzigingen om het omgangsonrecht te bestrijden. Het werd alleen pijnlijk duidelijk dat er sinds 2000 eigenlijk weinig is veranderd; de uitzending kon daarom ook zonder bezwaar worden

herhaald. Onze buurlanden België en Duitsland zijn inmiddels al veel verder met wetgeving die inspeelt op de wens om ouders evenwichtige afspraken te laten maken over de opvoeding van hun kinderen na een scheiding. België vraagt van de ouders, aan te geven waarom co-ouderschap niet mogelijk zou zijn. Dit moet bewezen worden, anders is er automatisch sprake van co-ouderschap. Dit gaat heel veel verder dan het overleggen van een ouderschapplan met zorgvuldig maatwerk. En in Duitsland zijn via het Cochemer model goede methoden ontwikkeld waarbij de rechter partijen als het ware steeds terugstuurt zolang zij er niet samen uitkomen. De rechter houdt wel de vinger aan de pols, maar hij fungeert echt zelf als een soort mediator tot de partijen samen nieuwe afspraken hebben gemaakt. Dat model wordt nu ook verder in Duitsland in wetgeving geïmplementeerd.

Na deze meer algemene beschouwing ga ik in op de meer specifieke vragen van de verschillende fracties. De PvdA-fractie heeft gevraagd naar de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Zijn rol is absoluut niet een inhoudelijke toetsing. De ambtenaar van de burgerlijke stand constateert slechts of aan een aantal objectieve criteria is voldaan. Niet meer en niet minder. De ambtenaar van de burgerlijke stand heeft daarin geen enkele beleidsvrijheid. Wel neemt hij als overheidsorgaan formeel de scheidingsbeslissing, wat van belang is voor de internationale erkenning.

Tevens vraagt de fractie van de Partij van de Arbeid of de griffie van de rechtbank ouders kan terugverwijzen naar een mediator. Dat is een uitwerkingskwestie. In ieder geval zal de griffie binnengekomen verzoeken beoordelen op de compleetheid van de stukken en de vraag die aan de rechter wordt voorgelegd. Er is dus wel degelijk een say-functie voor onvolledige of lichtvaardige inschakeling van de rechter, laat staan dat allerlei scheldbrieven of onvoldoende geformuleerde zaken de rechter zouden bereiken. Hoe de taakverdeling tussen griffie en rechter precies zal zijn, is ook een kwestie van het te formuleren procesreglement voor deze gevallen.

De heer **Russell** (CDA): Daarover heb ik een vraag die ik al eerder heb gesteld aan mevrouw Tan. Die vraag was nogal specifiek. Als er een brief binnenkomt van iemand die een probleem heeft met de omgangsregeling of het ouderschapplan, kan de griffier zeggen dat het niet aan de orde is, dat het niet bij de rechter komt en dat men eerst naar een mediator moet gaan? Dat was het punt dat de PvdA-fractie naar voren bracht. Voor mij is het niet bestaansbaar dat iemand een brief naar de rechter stuurt, met hoor en wederhoor, en dat de andere partij niet eens de mogelijkheid krijgt, volgens uw antwoord, om zijn of haar mening te geven. Het is mogelijk dat degene die schrijft, een heel ander doel heeft met zijn vraag. Het kan zijn dat het buiten de orde is. Daarover beslist dan een griffier. Kunt u nog eens helder maken hoe wij dit in het algemene kader van het procesrecht moeten zien? Tot nu toe is aan mij in elk geval geen enkele rechtsgang bekend -- zo moet het voor mij en mijn fractie ook blijven -- waarbij een niet-rechter in de rechtbank beslist wat er gebeurt met een verzoek. Als het niet voldoet, wat de enige mogelijkheid is, belt hij op en zegt hij dat iemand zijn voornaam,

achternaam of adres of wat er nog bij moet, moet invullen. Dat gebeurt ook meestal in overleg met de rechter. Ik hoop dat dat ook regel blijft.

De heer **Luchtenveld**: Dat is een kwestie van verdere uitwerking. De bedoeling is in elk geval dat niet alle bagatelzaken, die zo worden aangeduid, de rechter bereiken. Het is de bedoeling om evenals in het project Mediation naast rechtspraak, zoveel mogelijk burgerlijke zaken en personen- en familierechtzaken naar de mediator te verwijzen. In dat project gaat het overigens wel via de rechter. Het is in elk geval de bedoeling dat de griffier hierin een duidelijke rol krijgt. Het is niet zo dat de wederpartij niet kan reageren. Het is logisch dat die dat wel kan. Het is ook logisch dat de naam van de wederpartij in de brief is gesteld. Het ouderschapplan moet worden overgelegd. Het gaat over afspraken die eerder zijn gemaakt, in een ouderschapplan zijn vastgelegd en door de rechter zijn vastgesteld. Wat dat betreft verwijs ik naar de regeling die in het wetsvoorstel is opgenomen.

De heer **Russell** (CDA): Waar het over gaat, snap ik ook wel. Spreek echter helder uit wat u vindt en welke rol de griffier heeft. Gaat het om de punten en komma's die veranderd moeten worden of gaat een ambtenaar of griffier die daartoe vast en zeker een perfecte opleiding heeft, voordat de ander antwoord heeft kunnen geven en voordat de zitting bij de rechter heeft plaatsgevonden, beslissingen nemen? Ik vind wel dat wij dat moeten weten voordat wij tot een beslissing komen. Ik wil het van u duidelijk horen.

De heer **Luchtenveld**: Ik kom hierop later terug.

Meer fracties vrezen dat de rechter wordt overspoeld met bagatelzaken. Die vrees wil ik wegnemen. Het komt mij voor als grotesk, indien wordt beweerd dat een vloedgolf aan bagatelzaken te verwachten zou zijn met de invoering van artikel 253a. Dit miskent immers volledig dat het wetsvoorstel naast de invoering van artikel 253a ook voorziet in een regeling die de ouders verplicht een ouderschapplan te maken. Dit schept een situatie die sterk afwijkt van de huidige praktijk, die überhaupt niet voorziet in het maken van een ouderschapplan of een echtscheidingsconvenant voorafgaande aan de echtscheiding. Juist door het actief samen maken van het ouderschapplan zullen veel toekomstige problemen worden voorkomen. Voorts dienen partijen zich eerst tot de mediator te wenden als zij een afspraak hebben gemaakt via een mediator, alvorens zij zich bij de rechter kunnen melden. Het kostenaspect is een andere drempel, maar voor de querulante ouder dreigt ook het forse sanctiearsenaal van de rechter. Hij kan in de kosten worden veroordeeld en zal niet keer op keer nieuwe brieven schrijven over steeds een nieuw punt. Dit nadelige vooruitzicht zorgt ervoor dat de ouder die de afspraken bewust frustrereert, uiteindelijk eieren voor zijn geld kiest en ervoor zal zorgen dat hij niet voor de rechter komt te staan.

De heer **Van Raak** (SP): De indiener spreekt de verwachting uit dat door de bemiddeling minder zaken voor de rechter komen. Hoe kan hij die verwachting hard maken? Er staat namelijk een andere verwachting tegenover. Die is dat er meer zaken voor de rechter komen



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

---

als de bemiddeling mislukt, namelijk twee keer dezelfde zaak. Hoe weegt hij die twee verwachtingen? Is daarover empirisch materiaal? Waarop is dat te baseren?

De heer **Luchtenveld**: Er zijn zeer succesvolle experimenten gedaan met mediation. In het algemeen zijn ouders daarover meer tevreden dan in gevallen waarin geen mediator werd ingeschakeld. Dat is de reden dat mediation in het personen- en familierecht, maar ook elders, op een steeds grotere waardering mag rekenen. De verwachting is dat men het niet laat uitvechten via de advocaat en dan de uitkomst als een gegeven beschouwt, als men zelf de afspraken maakt, ook tussen de oren, en dat de afspraken duurzamer zijn als men het zelf heeft beleefd en besproken. Natuurlijk zijn er gevallen waarin door veranderde omstandigheden opnieuw spanningen ontstaan, bijvoorbeeld door een verhuizing van één van de ouders waardoor andere afstanden ontstaan, doordat de kinderen ouder worden en andere behoeften krijgen of doordat er nieuwe partners in het spel komen. Vaak zijn de eerste emoties van de scheiding dan al wat afgezwakt en hebben mensen toch al geleerd, zeker als men weer een bemiddelaar inschakelt, om eruit te komen zonder de rechter in te schakelen. De rechter gaat dan ook functioneren zoals hij bedoeld is, namelijk als ultimum remedium in de gevallen waarin partijen er niet uitkomen en een bemiddelaar geen soelaas kan bieden.

De VVD-fractie heeft nog een groot aantal kritische vragen geformuleerd over het wetsvoorstel. Ondanks de amendering en de nota van wijzigingen, waarvan sommige ook erkend zijn als een verbetering, is naar mijn stellige overtuiging nog steeds veel overeind gebleven. Naar mijn stellige overtuiging zal tijdens de evaluatie over drie jaar dan ook blijken dat niets het openstellen van de administratieve route voor echtgenoten die het gezag over kinderen hebben, in de weg staat. Die discussie moet dan gevoerd worden. In elk geval kan het openstellen van de administratieve route alleen voor ouders die niet het gezamenlijk gezag over kinderen hebben, worden gezien, ook in het kader van internationale ontwikkelingen, als een bescheiden eerste stap.

De VVD-fractie stelt dat voor wetgeving op het terrein van het personen- en familierecht uiterste zorgvuldigheid is geboden, juist omdat kinderen geen stem hebben in het wetgevingsproces. Precies deze motivatie heeft mij ook gedreven om bereid te zijn om de zeer grote inspanning die mij het indienen van delen van het wetsvoorstel heeft gekost, te verrichten en ook om toch zorgvuldig te werk te gaan en zeer velen daarbij te raadplegen. Dat is de reden waarom ik mij er uiteindelijk bij heb neergelegd, toen de Tweede Kamer juist vanwege de kinderen een extra zorgvuldigheidsslag wilde door de ouderschapplannen via de rechter te laten lopen. Dat is voor mij geen signaal om het hele wetsvoorstel in te trekken. Door dat te accepteren, is er de extra zorgvuldigheid die een meerderheid van de Tweede Kamer wil. Ik vermag niet in te zien waarom de geboorte van kinderen zou leiden tot het ontstaan van twee soorten huwelijk. Een bepaalde ontbindingsroute staat niet open voor bepaalde echtelieden. Dat vind ik op zichzelf te verdedigen, zij het dat ik een andere keuze had gemaakt.

Wij hebben het eerder besproken, ook in de schriftelijke behandeling.

De reden waarom ik voorstel om de administratieve echtscheiding in te voeren en waarom ik dit voorstel heb gehandhaafd na amendering in de Tweede Kamer, heb ik al diverse keren onderbouwd tijdens de behandeling. Ik wil het kort herhalen. Veel mensen stellen er prijs op, hun echtscheiding te regelen zonder tussenkomst van de rechter. Veel mensen willen zo min mogelijk tijd en geld besteden aan het formele traject van een echtscheiding. Dat wil niet zeggen dat zij niet al veel tijd en geld hebben besteed aan het materiële voortraject. Het opstellen van een echtscheidingsconvenant waarvan het ouderschapplan deel uitmaakt, gaat vaak voor het formele echtscheidingsverzoek uit. Als het zo ver is, wil men het graag snel doen. De procedure van een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek duurt vaak vier tot zes weken en kost ten minste €500 en vaak meer: griffierechten, kosten van een advocaat, kantoorkosten, btw et cetera. De omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap en de beëindiging daarvan, de flitscheiding, kost in veel steden niets en is in enkele dagen geregeld. Niet valt in te zien dat de invoering van de administratieve echtscheiding hierin grote wijziging zal brengen, omdat in dat geval slechts een bijeenkomst nodig is in plaats van twee bijeenkomsten in de huidige praktijk.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik wil toch een misverstand uit de weg ruimen. De kosten van een procedure bij de rechtbank zijn als volgt: €196 aan griffierecht plus ongeveer €300 voor het opstellen van het verzoekschrift. Dat is inderdaad €500 en dan zijn wij bij de rechtbank onder de pannen. Volgens artikel 10, sub b, van de procesreglementen familierecht rechtbanken, onderdeel procesreglement scheiding, is de termijn voor de uitspraak drie weken.

De heer **Luchtenveld**: Dat staat in dat procesreglement. Er staat in de aanbevelingen voor de Raad voor de kindbescherming dat rapporten van de raad binnen zoveel weken uitgebracht moeten zijn, maar de praktijk is toch vaak een andere. In de praktijk duurt het vier tot zes weken voordat de echtscheidingsbeschikking wordt ontvangen. Dat is een andere situatie dan de regel voorschrijft, maar het is wel de praktijk. Ik meen dan ook dat ik het voorstel staande kan houden. Bovendien heb ik het over een periode van enkele dagen. Als eenmaal het voorwerk is verricht met een deskundige scheidingsbemiddelaar, een advocaat of een notaris, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand binnen enkele dagen alle formaliteiten afhandelen die nodig zijn voor een administratieve echtscheiding. Die snelheid haalt de rechtbank in ieder geval niet en het is ook nog eens goedkoper. Hoeveel goedkoper het in de praktijk precies is, hangt ervan af of er toch nog leges worden ingevoerd. In ieder geval zijn er, gezien vanuit de positie van de ambtenaren van de burgerlijke stand, geen redenen om het niet te doen. Er hoeven niet zulke grote opleidingstrajecten te worden gevolgd en zodoende hoeven er niet zulke hoge extra kosten te worden gemaakt. Het moet nog worden uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, maar op basis van de huidige gegevens is het gerechtvaardigd

om de verwachting uit te spreken dat de administratieve scheiding aanzienlijk goedkoper zal zijn dan de gerechtelijke scheiding. Maar het blijft een keuze. Als ouders de voorkeur geven aan de gerechtelijke echtscheiding, geen haast hebben en best zes weken willen wachten, dan kan men vier tot zes weken wachten op een uitspraak van de rechter. Dan kiest men het gemeenschappelijk verzoekschrift. Maar als men bijzondere redenen heeft om het toch liever buiten de rechter om te doen, via de administratieve route, dan kan die keuze worden gemaakt. Men kan dat niet zonder deskundige doen. De deskundige is gehouden om daarover de nodige voorlichting te geven.

Een punt van aarzeling bij de administratieve scheiding is de erkenning in landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie en eventueel daarbuiten. Erkenning van de administratieve echtscheiding in de landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie is in het geheel niet problematisch. Na alle aanpassingen, ook op advies van de Staatscommissie IPR, is iedereen, ook de minister, het erover eens dat de huidige administratieve scheiding in ieder geval Brusselproof is, dus binnen de Europese Unie zal worden erkend. Ik verwijs naar een in de bundel Herziening echtscheidingsrecht opgenomen artikel waarin dit ondubbelzinnig wordt aangetoond. Of ook andere landen de administratieve echtscheiding zullen erkennen, is niet steeds op voorhand duidelijk. Hier geldt soms "onbekend maakt onbemind". Juist het ontbreken van voorlichting door het ministerie van Justitie over de huidige flitsscheiding heeft wellicht tot problemen op dit gebied geleid. Dat kan nu veel beter. Er kan goede voorlichting komen, als de Kamer besluit de administratieve echtscheiding tot een mogelijke route te maken. Ik heb al eerder verwezen naar hetgeen de minister erover heeft gezegd in de Tweede Kamer, namelijk dat niet kan worden gegarandeerd dat de gerechtelijke echtscheiding in alle landen buiten Europa zomaar wordt erkend, zeker niet als het gaat om bepaalde gezagsbeslissingen over de kinderen. Die zijn nu niet aan de orde bij de administratieve scheiding, want die mogelijkheid is uitgesloten. Het gaat nu puur om een scheiding van echtelieden. Naar onze inschatting zal die in heel veel landen worden erkend, ook buiten de Europese Unie.

De vraag is of dat doorslaggevend moet zijn. Ook het homohuwelijk wordt in veel landen niet erkend. Als je op een bepaald terrein principieel voor een bepaalde oplossing bent of een ontwikkeling wilt volgen en daarin voorop wilt lopen, dan zul je niet altijd meteen wereldwijd op erkenning kunnen rekenen. Overigens is Nederland met het homohuwelijk nog steeds unieker dan met de administratieve scheiding, want heel veel landen kennen die al in een of andere vorm. Als dit voorstel wordt aangenomen, loopt Nederland daarin zeker niet voorop in Europa. Heel veel landen kennen ook de administratieve scheiding waarbij wel kinderen zijn betrokken. In wezen kennen wij die al met de huidige flitsscheiding. De discussie had in 2001 anders moeten worden gevoerd, want wij kennen deze vorm van scheiding al ruim vijf jaar. Die wordt nu alleen maar verbeterd.

Het lijkt mij uitgesloten dat echtgenoten zouden vergeten dat zij ervoor kunnen kiezen om het

echtscheidingsconvenant aan de door de ambtenaar van de burgerlijke stand gemaakte akte te hechten. Artikel 149, lid 7, biedt deze mogelijkheid. Het spreekt voor zichzelf dat de procedure voor de ambtenaar van de burgerlijke stand erin voorziet dat echtgenoten op deze mogelijkheid worden gewezen. Dat zal zeker ook de rol zijn van de notaris, de andere scheidingsbemiddelaar of de advocaat die de procedure voorbereidt. Dan komt ongetwijfeld artikel 149, lid 7, het executieprobleem, aan de orde. Het is een verkeerde veronderstelling dat deze bepaling zo is geschreven om een voorkeurspositie te geven aan de bemiddelaars die tevens notaris zijn.

Er wordt nu reeds door scheidingsbemiddelaars en advocaten samengewerkt met de notaris, ook bij de flitsscheiding. Andersom werken notarissen met advocaten samen, indien hun cliënten het formele traject van de echtscheiding via de rechter wensen te laten lopen, bijvoorbeeld vanwege de boedelscheiding en andere vermogensrechtelijke aspecten. Ik voorzie op dit punt geen verandering na invoering van dit wetsvoorstel.

Mediation is niet gratis. Dat is thans niet het geval en het zal na de invoering van het wetsvoorstel ook niet het geval zijn. Mediation of scheidingsbemiddeling staat los van de uiteindelijke wijze waarop het huwelijk in formeel opzicht wordt beëindigd. Het is een voortraject om de communicatie tussen partners te begeleiden in een emotionele fase rond het verbreken van een relatie. Zeker als er kinderen zijn, is die begeleiding van groot belang. Ik haalde al eerder de heer Koens, vice-president van het gerechtshof Den Bosch, aan.

Een echtscheiding brengt altijd kosten met zich. Deze kunnen worden beschouwd als een investering in de toekomst, in een zorgvuldige wijze van beëindigen van een jarenlange relatie en vooral als een investering in de toekomst van de kinderen. Zoals op vrijwel elke markt kan ook op de markt voor mediation worden gekozen voor een goede of een minder goede mediator, voor een goedkope of een dure. Duur is niet altijd goed en goed is niet altijd duur. Er kan worden gekozen voor een jurist-mediator of voor een psycholoog-mediator. De eerste is vaak duurder dan de tweede. Als er niet veel te bespreken is, kan met enkele uren mediation worden volstaan, maar soms is er veel overleg nodig. Er kan een voorschot worden gevraagd, maar dit is geen regel. Het lijkt mij niet nodig, op dit punt nieuwe regels te stellen. Als dat al nodig is, is dit eerder een taak van de brancheorganisaties dan van de wetgever.

De regels voor de gefinancierde rechtsbijstand zijn van toepassing, maar daarvoor geldt een bepaalde drempel. Mensen met een middeninkomen komen daar niet voor in aanmerking. Rechtsbijstandszekeraars zijn voornemens om op korte termijn scheidingsbemiddeling te vergoeden. Indien dit ook gebeurt, worden degenen met een middeninkomen tegemoetgekomen. Juist zij sluiten vaak een rechtsbijstandverzekering af. Wezenlijk voor het karakter van de artikel 253a-procedure is dat partijen zeer snel en direct contact met de rechter hebben. Het staat partijen vrij om een advocaat mee te nemen naar een zitting. In dat geval is de andere partij niet verplicht om ook een advocaat in de arm te nemen. De rechter is dan ook niet verplicht om een advocaat op te roepen. Dat wordt aan de partijen overgelaten. De rechter zal een

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

scheidsrechterlijke beslissing nemen, inclusief eventuele sancties als hij denkt dat een ouder niet wil meewerken. De rechter kan ook nieuwe afspraken met partijen maken. Elders is opgemerkt dat een rechter net wat meer gezag heeft dan een bemiddelaar. Als men er met een bemiddelaar niet uitkomt, is het verstandig om snel de hulp van de rechter in te roepen.

De heer **Russell** (CDA): Mij bekruipt het gevoel dat het allemaal zeer ingewikkeld en kostbaar wordt. Een mediator moet betaald worden, ook al is zijn tarief niet hoog. Er zijn verschillende momenten ingebouwd waarop betrokkenen met kosten worden geconfronteerd. Bij de indiening van zijn voorstel heeft de heer Luchtenveld gezegd dat het charmante ervan was dat de procedure goedkoop en snel is. Het is mogelijk om een advocaat mee te nemen naar de zitting, maar dan zal de andere partij dit ongetwijfeld ook doen. Dit werkt kostenverhogend. Mediation speelt een rol bij het ouderschapplan en uiteindelijk bij de rechter als er ruzie over dat plan is ontstaan. Het verschil van mening over de financiële afwikkeling van de scheiding blijft sterk onderbelicht. Vaak gaat het niet om de omgangsregeling alleen, maar is er ook een relatie tussen de omgangsregeling en het betalen van alimentatie. De heer Luchtenveld wees erop dat veel vaders hun kinderen niet te zien krijgen. In veel gevallen wordt echter de alimentatie niet betaald en dat leidt tot veel gedoe. Ik constateer dat er in de procedure op een aantal momenten gedoe kan ontstaan en dat als gevolg daarvan wordt afgeweken van het principe snel en goedkoop.

De heer **Luchtenveld**: In de praktijk ontstaat er nogal eens discussie over de alimentatie. Daarin heeft de wetgever inmiddels voorzien via het LBIO. Dat bureau kan snel de kinderalimentatie innen. De jurisprudentie toont aan dat er geen relatie is tussen een omgangsregeling en het betalen van alimentatie. Alimentatie is geen kijkgeld, om het populair te zeggen. De hoogte van de alimentatie heeft te maken met het inkomenspatroon en met de behoeften van beide partners na de scheiding. Er is geen relatie met de mate van omgang met de kinderen. Het zou ook niet goed zijn als er op dat gebied een soort uitruil mogelijk is. Daarom laat ik dit punt buiten beschouwing.

De heer **Russell** (CDA): U begrijpt mij verkeerd. U weet net zo goed als ik dat in de praktijk alimentatie vaak niet geïncasseerd wordt. De mogelijkheid is er wel, maar de werkelijkheid is volstrekt anders. Als iemand niet wil betalen, doet hij dat niet en dan wordt het een martelgang.

Mijn punt was dat in uw voorstel op een aantal momenten bijstand nodig is van mediators, advocaten, notarissen en uiteindelijk de rechter. Bent u het ermee eens dat het een kostbaar traject kan worden? Bovendien is het nogal ingewikkeld in vergelijking met de huidige gang van zaken. Ik geef onmiddellijk toe dat het nu niet ideaal is, maar bij het beoordelen van een alternatief moet je nagaan wat er wordt toegevoegd aan de huidige praktijk. Dat is mij nog steeds niet duidelijk.

De heer **Luchtenveld**: Ik weerspreek dat er in alle gevallen een beroep gedaan moet worden op een mediator of een

scheidingsbemiddelaar. Als er afspraken zijn die kunnen worden geëffectueerd -- bij afspraken over geld is dat vaak het geval -- volgt er in de praktijk wel degelijk loonbeslag. Soms is er een probleem, bijvoorbeeld als een van de ouders onvindbaar is. Daarmee komen wij echter op de problematiek van de bijstandsmoeders en die valt buiten dit kader. Op dat punt is een apart wetsvoorstel ingediend. Niet bij elk conflict is mediation nodig. Alleen als de conflicten zich toespitsen op de omgang met kinderen of op de opvoeding is mediation vaak geboden.

Ik wijs erop dat er sprake is van een omvangrijk probleem. Per jaar komen er 8000 kinderen bij die een van beide ouders niet zien. Dat vraagt om extra maatregelen. Vanuit die optiek zijn er experimenten met mediation gestart en wordt gezocht naar manieren om dit anders aan te pakken. Dagelijks lopen relaties vast en in een aantal gevallen komen de kinderen daarbij in de knel. Extra investeringen in Bureau Jeugdzorg of het vaker benoemen van gezinsvoogden is ook kostbaar. Met mediation lukt het vaak wonderwel om met een beperkte investering een oplossing te vinden die recht doet aan het belang van de kinderen. De rechter is de achtervang voor de gevallen waarin dit niet lukt. Er is geen sprake van dat betrokkenen worden gestimuleerd om extra geld uit te geven als het niet nodig is. Er worden extra mogelijkheden geboden om een goede oplossing te vinden.

De **voorzitter**: Mijnheer Luchtenveld, hoe lang heeft u nog nodig voor uw beantwoording?

\*\*

De heer **Luchtenveld**: Ik zal proberen om mijn betoog in tien minuten af te ronden.

De **voorzitter**: Het mag ook korter.

\*\*

De heer **Luchtenveld**: Er zijn mij heel veel vragen gesteld en die probeer ik zo goed mogelijk te beantwoorden. Ik zal mijn betoog zo snel mogelijk afronden.

De rechter heeft een grote vrijheid om maatwerk te bieden. Het is ook mogelijk dat door partijen gemaakte afspraken over de concrete invulling van het ouderschap worden aangepast of tijdelijk opgeschort. Belangrijk is dat in artikel 253a een bijzonder soort rechter wordt geïntroduceerd. Deze laat zich enigszins vergelijken met de kantonrechter oude stijl. Hij moet snel een beslissing kunnen nemen om te voorkomen dat het conflict escaleert. Het is niet de bedoeling dat die beslissingen lang in stand blijven.

De introductie van gelijkwaardig ouderschap is een essentieel onderdeel van het wetsvoorstel, zoals mevrouw Broekers terecht constateert. Gebleken is dat de juridische dimensie van gezamenlijk gezag niet gebracht heeft wat verwacht werd. Daarop ben ik zojuist uitvoerig ingegaan. Ik vraag de Kamer voor zich te zien dat met invoering van het wetsvoorstel niet meer wordt gesproken in termen van hoofdverblijfplaats en omgang. Beide ouders behouden na de echtscheiding het gezag over hun kind en moeten in praktisch opzicht worden beschouwd als deeltijdouder. Het ouderschapplan legt de taakverdeling vast. Allerlei uitwerkingen zijn hierbij mogelijk, van een

strikt co-ouderschap waarbij mensen soms in dezelfde straat gaan wonen omdat dit gemakkelijk is voor de kinderen tot een uitwerking waarbij een van de ouders een groter deel van de zorg op zich neemt dan de andere ouder, bijvoorbeeld omdat die een drukke baan heeft. Dat is bepaald niet uitgesloten. Het wetsvoorstel schrijft op geen enkele wijze voor dat het een fifty-fiftyverdeling moet zijn. Het gaat er ook niet in de eerste plaats om dat een ouder rechten aan de norm van gelijkwaardig ouderschap kan ontnemen, maar juist het kind. Dat is expliciet vastgelegd in artikel 251, lid drie. Een kind over wie de ouders het gezamenlijk gezag uitoefenen, behoudt na ontbinding van het huwelijk recht op de verzorging en opvoeding door beide ouders. In alle gevallen dienen beide ouders een substantiële rol te kunnen vervullen in zorg en opvoeding van hun kinderen, uiteraard behoudens het geval dat er ontzeggingsgronden zijn of een specifieke situatie van kindermishandeling of iets dergelijks. Daar gaat dit wetsvoorstel niet over. Dat is kindbeschermingswerk.

In de situatie waarin een ouder het kind in de steek laat en zich aan de ouderlijke verantwoordelijkheid onttrekt, gelden de normen van artikel 251, lid drie, en 247, lid drie, over het bevorderen van de band met de ouder onverkort. Mij gaat het net zozeer om het prikkelen van vaders die van hun verantwoordelijkheid weglopen als het prikkelen van moeders die hun kinderen bij een vader weghouden na een echtscheiding zonder dat daarvoor goede redenen zijn. Een ouder die jaren wegblijft en opeens opduikt, zal in de meeste gevallen geen gezamenlijk gezag uitoefenen met de verzorgende ouder. Een kind heeft echter in beginsel recht op contact met een dergelijke, wellicht tot inkeer gekomen ouder.

Omdat gezamenlijk gezag in dergelijke gevallen ontbreekt, is de positie van de verzorgende ouder anders. Het onderzoek Het verdeelde kind maakt duidelijk dat het vrijwel steeds in het belang van het kind is om contact te hebben met beide ouders. Dat is ook het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Ik heb al eerder verwezen naar de jurisprudentie van de Hoge Raad. In 95% van de gevallen is er feitelijk sprake van gezamenlijk gezag. In gevallen waarin daarbij geen sprake is, is sinds 2001 het kind nooit meer toegewezen aan de vader.

De relatie van het ouderschapplan met een voorlopige voorziening is als volgt. Bij een gemeenschappelijk verzoekschrift is het vragen van voorlopige voorzieningen niet erg waarschijnlijk. Bij een eenzijdig verzoek is daarin voorzien met artikel 815, lid 5, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dat geeft voldoende mogelijkheid. Er is overgangsrecht in artikel 253a. Dat artikel heeft onmiddellijke werking en is van toepassing op de oude gevallen.

De CDA-fractie vraagt naar de gewijzigde rol van de Raad voor de Kinderbescherming. Die moet alleen worden ingezet als er echt iets aan de hand is. Bij veel echtscheidingszaken waarbij kinderen zijn betrokken, is dat niet het geval. De raad kan zich beter concentreren op die gevallen waarin dat wel aan de orde is, bijvoorbeeld als er een verzoek is om eenoudergezag toe te kennen. Dat zijn de zwaardere gevallen. De Raad voor de Kinderbescherming moet zich meer ontwikkelen naar een raad voor de gezagsbegeleiding. Indien ouders structureel moeite en problemen hebben met de uitvoering van de

afspraken van een ouderschapplan kan de raad een waardevolle bijdrage in de begeleiding leveren. Een rol in de praktijk dus met meer dan een adviesfunctie. Op die manier gaat de opgebouwde expertise over gezinnen en het functioneren van gezinnen niet verloren.

Ik ben nog een antwoord schuldig op de vragen over het hoger beroep en over artikel 6 EVRM. Ik begin met de vraag over het hoger beroep. Voor de procedures van artikel 253a en 377e is gekozen om snelle actie te bieden aan de ouder die de dupe wordt van het feit dat de andere ouder zich niet houdt aan het overeengekomen ouderschapplan of aan de door de rechter vastgestelde omgangsregeling. Ik zei het al: ouderschapplannen passeren straks allemaal de rechter. Juist voor het schrijnende geval dat de ene ouder ieder contact met het kind wordt ontzegd door de andere ouder kan deze procedure een oplossing bieden. Je kunt het zien als een ordemaatregel, vergelijkbaar met de zogenaamde voorlopige voorziening in het kader van een echtscheidingsprocedure. Er is meer sprake van een scheidsrechter dan van een definitieve rechterlijke uitspraak. Ook op de voorlopige voorziening staat geen hoger beroep open. Het is geen blijvende maatregel. Het is niet de bedoeling om een van de ouders gedurende de gehele minderjarigheid buiten spel te zetten. Dat zou in strijd zijn met een andere wettelijke norm, namelijk dat het gezamenlijk gezag het uitgangspunt is. Het is een ordemaatregel, een wijziging in het spoorboekje, meestal tijdelijk, om partijen weer op het goede spoor te krijgen.

Er zijn meer situaties waarin de wetgever oordeelt dat het niet verstandig is om door te procederen tot het oneindige, omdat het de relatie alleen maar verder verstoort. Denk aan het ontbinden van de arbeidsovereenkomst. Op een gegeven moment is het nodig dat er een rechterlijke uitspraak komt, waarmee de knoop wordt doorgehakt. Het heeft geen zin om hoger beroep aan te tekenen, want herstel van de arbeidsovereenkomst is dan vaak niet meer denkbaar. Ook hier is sprake van een situatie waarin de omstandigheden anders zijn. Dan kan er beter om een nieuwe uitspraak worden gevraagd dan dat hoger beroep wordt aangekend. Dan wordt de uitspraak namelijk beoordeeld op de situatie ten tijde van de aanvraag en de beslissing van de eerdere rechter.

Artikel 6 EVRM garandeert de toegang tot de rechter. Ook als er geen ouderschapplan kan worden overgelegd, heeft men toegang tot de rechter om te verzoeken om een echtscheiding. Dat staat in artikel 815, lid 3, Rechtsvordering. In een verzoekschrift moet worden vermeld over welke van de gevraagde voorzieningen overeenstemming is bereikt. Men moet dus de poging om tot overeenstemming te komen laten zien. In sommige omstandigheden zal dat niet lukken, bijvoorbeeld als een van de partijen in een blijf-van-mijn-lijfhuus zit of als er andere spanningen zijn. In normale situaties moet men echter laten zien dat men het geprobeerd heeft. De ene ouder kan tegen de rechter zeggen dat het zo kan worden opgelost en dan kan de andere ouder daar iets anders over melden. Als het een eenzijdig verzoek is, dan zal de indiener daar het nodige over zeggen. De rechter zal het dan ontvankelijk verklaren. Ik verklaar hier dat daarbij de ruime interpretatie moet worden gevolgd. Het is niet de

bedoeling dat de zaak heel snel niet-ontvankelijk wordt verklaard. Ook de rechter heeft zich rekenschap te geven van artikel 6 EVRM en die zal dat dus wel degelijk toetsen. Ik verwacht dat de minister ook nog wel op dit punt zal ingaan. Het is namelijk precies hetzelfde geformuleerd als in het wetsvoorstel van de regering.

Door de amendering in de Tweede Kamer is het ouderschapplan gekoppeld aan het verzoekschrift. Dat is ook het geval bij een eenzijdig verzoek. Anders zou er een vluchtroute ontstaan. Dan zou er bij een gemeenschappelijk plan wel een ouderschapplan overlegd moeten worden en bij een eenzijdig verzoek niet. Prof. Antokolskaja pleit hiervoor, maar voor die vluchtroute heeft de Kamer niet willen kiezen. Dan is het mogelijk dat één partij een verzoekschrift indient en dat de ander geen verweer voert, waardoor de verplichting om een ouderschapplan op te stellen kan worden ontlopen.

Ik hoop de meeste vragen te hebben beantwoord. Voorzover dat niet het geval is, ben ik graag bereid er in tweede termijn nader op terug te komen. Ik doe een dringend beroep op de Kamer iets te doen aan dit urgente maatschappelijke probleem.

De heer **Russell** (CDA): Wat is de sanctie op het niet indienen van het ouderschapplan? In het voorstel van de minister is het niet-ontvankelijkheid. Wat is het bij u?

De heer **Luchtenveld**: Dan is het ook niet-ontvankelijkheid.

De heer **Russell** (CDA): Dat staat nergens. Voegt u dat er nu aan toe?

De heer **Luchtenveld**: Er is gekozen voor dezelfde sanctie, dus niet-ontvankelijkheid. Daarvoor geldt dezelfde toegang van artikel 6 EVRM. De rechter zal moeten beoordelen of ouders toch toegang tot de rechter moeten hebben, omdat zij er samen niet uitkomen. Zij moeten echter eerst samen een poging doen.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Een van de belangrijkste vragen was wat bij afhandeling van dit wetsvoorstel het lot van het wetsvoorstel is dat in de Tweede Kamer ligt. Ik wijs erop dat niet enkel het oordeel van deze Kamer beslissend is voor het lot van het wetsvoorstel. Het gaat ook om de vraag in hoeverre de regering contraseign kan verlenen, dus het wetsvoorstel kan bekrachtigen. Als dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven, dan is de enige logische stap het wetsvoorstel dat in de Tweede Kamer ligt in te trekken. Het betreft een regeling die mede door deze regeling bestreken wordt. Ik zal niet zeggen dat het hetzelfde is. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is blijven liggen. Ik zal niet verhalen dat de regering zich niet kan vinden in dit voorstel, hoewel beide voorstellen in het proces van wetgeving naar elkaar toe zijn gegroeid. Op fundamentele punten kiest de regering voor andere uitgangspunten. In de eerste plaats betreft dat de administratieve echtscheidingsprocedure. In de tweede plaats betreft dat het uitgangspunt met betrekking tot het voortgezet ouderschap. In de derde plaats zijn er

procesrechtelijke aspecten van toegang tot de rechter en de regeling rond de snelle toegang.

De regering vindt dat de voorgestelde administratieve scheiding geen meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande regelingen. Het zal zeker geen flitsscheiding zijn. In plaats van één rechterlijke instemming moet men twee instemmingen halen. In de eerste plaats moet de notaris, de advocaat of de mediator instemmen met de overeenkomst. In de tweede plaats moet de ambtenaar van de burgerlijke stand vaststellen dat er gescheiden wordt. Dat betekent dat de kosten eerder hoger zullen zijn. Het gaat niet om een zaak die voor de rechter is. Er zijn dus ook geen kosten te verhalen op de rechtsbijstand, want er is geen rechtsgeschil. Er wordt een aantal eisen gesteld aan de overeenkomst die getekend moet worden. De situatie is dus totaal anders. Er zullen zonder meer extra kosten verbonden zijn aan de uitvoering van dit wetsvoorstel. Ook de vereniging van ambtenaren van de burgerlijke stand heeft dat aangegeven. Er zullen eisen inzake opleiding en andere kwalificaties worden gesteld aan ambtenaren van de burgerlijke stand die hierbij zijn betrokken. Van hen wordt een andere kwaliteit verwacht, mede in het licht van de constitutieve functie die zij krijgen. De kosten zullen dan ook voor de ouders noch voor de Staat meevallen.

De procedure heeft waarschijnlijk uiteindelijk meer nadelen dan voordelen voor de echtgenoten. De redenering van de heer Van Raak impliceert dat de administratieve scheiding nooit zal worden toegepast. Als partijen op deze wijze tot overeenstemming komen, dan hebben zij een zeer harmonieus huwelijk en kunnen zij nooit zonder tranen voor de ambtenaar van de burgerlijke stand verklaren dat hun huwelijk duurzaam ontworpen is, want dan zouden zij daar staan te liegen. Kortom, iedereen moet naar de rechter, om de ene of om de andere reden.

Het argument dat het initiatiefwetsvoorstel voordelen biedt voor de kinderen, heeft betrekking op de andere aspecten: het ouderschapplan, het voortgezet ouderschap en de omgangsregeling. Dat er makkelijker overeenstemming over de kinderen kan worden bereikt, houdt echter geen verband met de administratieve scheiding, omdat die mede op grond van amendementen van de Tweede Kamer niet van toepassing zal zijn in het geval dat er kinderen zijn. Die voordelen zitten dus wel besloten in het ouderschapplan en de uitgangspunten van de regeling, maar zijn niet gebaseerd op dit punt.

De winst voor partijen zou moeten zijn dat men zonder de rechter tot een echtscheiding kan komen, maar dat is hoofdzakelijk psychologische winst. Als partijen het verzoekschrift met een overeenkomst bij de rechter indienen, zal er namelijk geen zitting plaatsvinden en wordt de echtscheiding buiten verschijnen van partijen uitgesproken. Dat zal niet het geval zijn bij afhandeling door de ambtenaar van de burgerlijke stand. In dat licht klopt het beeld dus niet dat er veel voordelen zijn. Ook als er geen kinderen zijn, kunnen partijen de rechter vragen om zaken waarover men overeenstemming heeft bereikt, op te nemen in de beschikking zodat ze executoriale titel zullen krijgen voor andere instanties. Dat zal niet het gevolg zijn van een procedure op basis van de administratieve scheiding, behalve als er een notaris bij wordt ingeschakeld.

Er is gewezen op de beroepsaansprakelijkheid van de functionarissen die worden ingeschakeld bij de overeenstemming; een relevant punt waarvan wij de consequenties nog moeten bezien. Deze aansprakelijkheid is een andere dan een normale. De normale beroepsaansprakelijkheid van een advocaat berust in het feit of hij een goed advies aan zijn cliënt geeft. In dit geval kan hij echter worden aangesproken op de evenwichtigheid van de uitkomst. Dit geldt idem dito voor de notaris, die normaal gesproken zo getrouw mogelijk moet registreren wat de overeenstemming is maar niet of die evenwichtig is. De functie van de mediator ligt normaal vooral in het begeleiden van het proces tot overeenstemming en niet in de vraag of die overeenstemming evenwichtig is. Die aansprakelijkheid zullen zij nu wel moeten bevestigen met de handtekening. De gevolgen hiervan kunnen nog niet goed worden overzien.

Mevrouw Tan heeft gevraagd naar de positie van de ambtenaar bij de echtscheiding; dit is al beantwoord door de heer Luchtenveld. Zijn functie is wel constitutief. De toetsing zal betrekking hebben op de vraag of aan de rechtselementen is voldaan, maar niet op de inhoud. De waarborg zal moeten worden gezocht bij degenen die de overeenkomst hebben begeleid. Tegen de eventuele weigering van de ambtenaar staat beroep open bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 27, Boek I.

De constitutieve betekenis van de ambtenaar is wezenlijk voor de erkenning buiten Nederland van de echtscheiding. Dat levert bij de flitsscheiding ernstige problemen op, althans in de gevallen waarin men in het buitenland wil hertrouwen. Daar kan men worden geconfronteerd met het verwijt van bigamie, althans het bestaan van een huwelijk dat volgens Nederlands recht wel maar volgens buitenlands recht niet ontbonden is. De enige remedie is dan om opnieuw te trouwen met de persoon van wie men gescheiden is en vervolgens opnieuw te scheiden maar dan via de rechter. Het gaat niet om een zeer groot maar wel om een substantieel aantal mensen die hiertegen op zijn gelopen.

Met de wijzigingen die nu in de regeling zijn aangebracht, meent ook de regering dat deze Brusselproof is. Uiteraard weet je nooit -- ook de heer Luchtenveld heeft dit betoogd -- hoe andere overheden zullen reageren en hoe zij dit in hun eigen recht zullen opnemen. Het constitutieve element is wezenlijk in het licht van het Haags Echtscheidingsverdrag en het Verdrag van Luxemburg uit 1969 over erkenning van beslissingen inzake de huwelijksband. Dit element is nu een onderdeel van het voorstel. Voor de regering is dit alles reden om niet nodeloos te willen experimenteren met mogelijkheden buiten de rechter om. Wij weten één ding zeker: de uitspraken van de rechter worden in ieder geval op dat punt erkend. Er blijven natuurlijk altijd landen die iedere echtscheiding ontkennen, of die nu via de rechter of op een andere wijze wordt geregeld, maar daar is geen kruid tegen gewassen.

Het tweede punt waarop er een wezenlijk verschil is met het voorstel van de regering, betreft niet het gegeven dat uitgegaan wordt van het voortgezet ouderschap maar wel de vraag van welke norm de wetgever daarbij uitgaat. Hierbij waren een groot aantal punten van verschil, die voor een deel zijn weggenomen maar voor een ander deel

nog steeds in de voorliggende regeling zitten. Zij gaat primair uit van het gelijkwaardig ouderschap in het belang van de ouders. Het voorstel van het kabinet gaat uit van voortgezet ouderschap in het belang van het kind. Op een aantal punten komen de voorstellen overeen, omdat het in de regel in het belang van het kind wordt geacht dat beide ouders belast blijven met de verzorging. Dat is echter niet het vooronderstelde uitgangspunt, maar hooguit het uitgangspunt tenzij het tegendeel blijkt. Daarom zijn in het wetsvoorstel van de regering een aantal beperkingen mogelijk die niet vermeld zijn in dit initiatiefwetsvoorstel. De regelingen zijn dus inderdaad op een aantal punten gelijkgetrokken, maar een belangrijk verschil blijft de vraag: in wiens belang is het voortgezet ouderschap? Gaat het om het belang van de beide ouders om met hun kind om te gaan, of om het belang van de ontwikkeling van het kind dat een relatie wil hebben met beide ouders? Dat werkt dus vooral uit in een aantal elementen die nog in het initiatiefwetsvoorstel zitten.

De wijze waarop het ouderschapplan nu in de wet is opgenomen vormt een onderdeel van het voorstel dat in de Tweede Kamer voorligt. Ik ben gaarne bereid om een en ander opnieuw te bezien in het licht van de punten die hier zijn opgebracht, als dat nodig is, en daarover dan duidelijkheid te verschaffen. Er moet een ouderschapplan zijn, ook al staat daarin dat men het over geen enkel onderdeel eens is geworden, bijvoorbeeld omdat het slechts eenzijdig is ingediend. Het betreft dus een procedurele eis en geen substantiële eis, en daarom is er naar ons oordeel geen sprake van een wezenlijke belemmering in strijd met artikel 6. Het betreft een procesrechtelijk kader.

Het ouderschapplan is dus een processuele eis en bij het verzoekschrift dient dit ouderschapplan te worden toegevoegd. Vervolgens is het aan de ouders, overeenkomstig de huidige werkwijze bij het echtscheidingsconvenant, of zij de afspraken die zij in het ouderschapplan hebben vastgelegd ook in de beschikking willen laten vastleggen. Die keuze hebben de ouders als zij bij de rechter zijn. Bij de ambtenaar is dat uiteraard niet het geval. Dit kan weer van belang zijn voor de executorialie titel. Voor de gevraagde voorzieningen geldt de substantiëringsplicht. Dit kan alle afspraken van het ouderschapplan betreffen, maar men kan zich er bijvoorbeeld ook toe beperken om de kinderalimentatie in de beschikking op te nemen.

De heer Russell wees op artikel 819 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het wetsvoorstel zal op dat punt inderdaad moeten worden aangepast.

Van verschillende zijden is erop gewezen wat het voorstel betreffende de vormvrije toegang ingevolge 253a inhoudt, namelijk de mogelijkheid om direct en zonder verzoekschrift zich tot de rechter te wenden als de afspraken van het ouderschapplan of de rechterlijke beslissing niet worden nagekomen. Tevens noemt het voorstel een aantal consequenties hiervan. De rechtbank zal binnen drie weken nadat de aanvraag is binnengekomen hierover moeten oordelen.

Ook ik ben van mening dat wij moeten bezien in hoeverre wij de omgang effectiever kunnen doen zijn. In de Tweede Kamer is dit bij herhaling aan de orde

gekomen. Het kabinet meent echter niet dat het voorstel om zonder meer toegang te bieden tot de rechter, terwijl het hoger beroep niet wordt toegestaan, de oplossing zou bieden voor deze problematiek. Dan zou de zeeffunctie van de noodzaak tot het opstellen van een verzoekschrift, met inschakeling van een advocaat, verloren gaan. Er zal niet minder behoefte bestaan aan toegang tot de rechter wegens het ouderschapplan. Dit geldt misschien wel voor het begin van de echtscheiding, maar niet als het gaat om de ruzies die naderhand kunnen ontstaan. Het doel van de eis van het ouderschapplan, ook in het regeringsvoorstel, is dat men eerst nadenkt over de vraag wat men bij de echtscheiding allemaal wil regelen. Dit laat onverlet dat het niet zeker is dat het ouderschapplan soulaas zal bieden op het punt van de omgang, waarover de ruzies doorgaans ontstaan. Ik meen dat er op dit punt enige redenen kan zijn voor een zeeffwerking. Het moet niet zo zijn dat, als de ene dag de vakantie wordt vertraagd, men de volgende dag de rechter daarin mengt, en het proces doorloopt.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kennen wij tot nu toe twee procedures van ingang, te weten de dagvaarding en het verzoekschrift. Nu wordt er een derde procedure geïntroduceerd, maar het is volstrekt onduidelijk in hoeverre andere regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering daarop van toepassing zullen zijn. De vraag is of zij geen van alle van toepassing zullen zijn, of ten dele, naar redelijkheid volgens de rechter. Ook is het de vraag op welke wijze allerlei andere zaken, zoals het procesreglement, mutatis mutandis moeten worden toegepast. Belangrijk element is ook dat het verzoekschrift moet aangeven wie de belanghebbenden zijn en wat hun adressen zijn. In de aanvraag hoeft niet te staan waar de partij woont tegen wie men zich richt. Men heeft ook geen last om de andere partij op te sporen. De zorg daarvoor komt bij de rechtbank te liggen. Gegeven de procedures is het niet zeker of hieraan kan worden voldaan.

Wat betreft het uitsluiten van het hoger beroep merk ik op dat de uitspraak van de rechter een regeling zal betreffen inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag. Daarmee is de uitspraak een substantiële rechtsbeslissing. Het zou onlogisch zijn om te bepalen dat hiertegen geen hoger beroep mogelijk is, vanuit een redenering in de trant van: er moet maar snel een knoop worden doorgehakt. Dit zou een wezenlijke verandering in het Nederlandse systeem van burgerlijke rechtsvordering en van rechtspleging betekenen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik hoor twee verschillende geluiden van achter de tafel van de indiener en de regering. De indiener zegt dat er bij bemiddeling een beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. De minister ontkent dit. De vraag is nu, wie er gelijk heeft. Als de minister gelijk heeft, is hij dan niet bang dat mensen met een laag inkomen bijzonder weinig genegen zullen zijn om een beroep te doen op bemiddeling?

Minister **Donner**: De bemiddeling vormt nu al onderdeel van de gang naar de rechter. Daarvoor kan rechtsbijstand worden verleend. In de discussie in de Tweede Kamer heb ik ook aangegeven dat voor de bemiddeling in de andere procedure eventueel dezelfde tarieven van toepassing zijn. Ik weet niet of het kostendekkende tarieven zijn.

Aangezien het geen onderdeel van de rechtsgang betreft -- men gaat immers niet naar de rechter -- is er sprake van een andere situatie.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- de brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets van 13 juni 2006 met het advies en bijlagen aan de beide Kamers ter zake van COM (2006) 168 (gewijzigd voorstel voor een EG-richtlijn inzake strafrechtelijke maatregelen ter verzekering van de handhaving van intellectuele eigendomsrechten) (30587).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, in te stemmen met het advies.  
\*\*

Daartoe wordt besloten.

\*B

\*!Toetreding Bulgarije en Roemenië\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196 (30256, R1800).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Bot**: Voorzitter. Ik heb opnieuw met veel belangstelling geluisterd naar de bijdragen van de geachte afgevaardigden en naar de brede zin waarin er gediscussieerd is over het heel belangrijke thema van de uitbreiding van de Europese Unie.

Ik denk dat het aan het begin van dit debat gepast is om ook nog even stil te staan bij het waarom van de toetreding. Na de omwentelingen aan het eind van de jaren tachtig en begin van de jaren negentig, stond een grote groep landen in Oost-Europa aan de rand van de politieke destabilisatie en economische en maatschappelijke ontwrichting. Het perspectief op toetreding tot de Europese Unie heeft de ontwikkeling van deze landen de juiste richting en energie gegeven. Ik kan mij in die zin dus ook goed vinden in de politieke positietekening van de heer Van Middelkoop die de vijfde uitbreiding als laatste fase in de hereniging van Europa terecht in een politiek-historisch perspectief heeft geplaatst. Hij heeft gezegd dat dit de laatste keer is dat er een uitbreiding van dit soort plaatsvindt. Ik zou daaraan willen toevoegen dat iedere uitbreiding een apart soort uitbreiding is. De uitbreiding met het Verenigd Koninkrijk en Ierland had een bepaald karakter, net zo goed als die met Spanje en Portugal. Dit is

natuurlijk een heel bijzondere uitbreiding, omdat zij past in de positietekening van de heer Van Middelkoop van wat er in Oost-Europa gebeurt. Hiermee ronden wij dat deel van de twaalf af. Wij kunnen echter ook niet om het feit heen dat wij afspraken gemaakt hebben met een bepaald aantal landen. Ik wijs op wat wij nu aan het doen zijn met Kroatië en met Turkije. Ik wijs op de westelijke Balkan, waarmee natuurlijk perspectieven zijn geopend. Dat zullen inderdaad onderhandelingen zijn van een totaal ander natuur en karakter dan wat wij nu achter de rug hebben.

Dat hierdoor perspectief en stabiliteit gegenereerd zijn, lijkt misschien vanzelfsprekend, maar het is niet vanzelfsprekend zo gekomen. Visie en volhardend leiderschap zijn nodig, soms ook offers op bepaalde terreinen. Dat kan soms pijn doen, maar daarvoor mogen wij niet weglopen. Ik denk dat de baten uiteindelijk groter zijn dan de kosten. Ik zeg dat ook tegen de heer Kox die daar vraagtekens bij gezet heeft. Ik denk dat dit met name geldt voor een relatief klein land zoals Nederland.

Voorzitter, maar toch. De vijfde uitbreiding is geen geschiedenis van alleen maar rozengeur en maandenschijn, dat zeg ik dan ook tegen de heer Kox. De doemscenario's die zo veelvuldig geschetst zijn voorafgaande aan de toetreding van de Laken-10 zijn geen realiteit geworden. Tegelijkertijd kunnen Bulgarije en Roemenië niet zonder meer vergeleken worden met de Laken-10. Hun ontwikkeling is geworteld in hun eigen, specifieke geschiedenis en kent daardoor eigen, specifieke problemen. Om die reden hebben beide landen uiteindelijk aanzienlijk meer tijd dan de Laken-10 nodig gehad om zich voor te bereiden op de verplichtingen van het EU-lidmaatschap. Tegelijkertijd heeft de jubelstemming over de uitbreiding inmiddels plaats gemaakt voor een realistische en zakelijke benadering, waarbij de EU strenger dan ooit is gaan letten op het kunnen voldoen aan de criteria. Dat past ook in het debat dat wij vandaag hebben over vrijwaringsmaatregelen, de mogelijkheid tot uitstel met een jaar en de mogelijkheid om te monitoren.

Tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie onlangs wederom voortgangsrapporten uitgebracht over de stand van zaken. Ik zal daar nu een paar woorden aan wijden, waarbij ik mij zal concentreren op de actuele stand van zaken op het beleidsterrein waar met name in Bulgarije nog veel zorgen over bestaan. In Bulgarije is toegezegd dat de grondwet gewijzigd zal worden. Ik heb daar gisteren tijdens de Raad Algemene Zaken met mijn Bulgaarse ambtgenoot over gesproken. Hij heeft gezegd dat men niet alleen die toezegging gedaan heeft, maar dat die grondwetswijziging ook zeer binnenkort zal worden ingediend en dat deze tijdig zal worden afgerond in het parlement, omdat iedereen erkent dat die wijziging er moet komen.

De Bulgaarse regering heeft voorts een nieuw actieplan aangenomen. Men is zich bewust van de onomkeerbaarheid van de hervormingen en van het feit dat die onomkeerbaarheid moet worden aangetoond. Dat staat ook centraal in het actieplan. Speerpunten daarin zijn de voortgang in de openbaarmaking van het vermogen van personen in publieke functies, waaronder alle ministers, onderministers, hoge ambtenaren en rechters. Een ander belangrijk speerpunt is de versterking van de capaciteit binnen het OM voor de vervolging van corruptie en

georganiseerde misdaad en -- ik zeg dit tegen de heer Kox die op de honderd gevallen wees -- van de honderd gevallen van "contract killings" heeft het OM inmiddels zeventig moorden geselecteerd, waarop op het ogenblik wordt gerechercheerd en die men dus gaat vervolgen. Ook gaat het om een betere bescherming van vertrouwelijke informatie in de internationale JBZ-samenwerking. Ook daar is op gewezen. Het is natuurlijk belangrijk dat je er van op aan kunt dat informatie die tussen OM, Europol en Eurojust wordt uitgewisseld, vertrouwelijk blijft en niet wordt doorgegeven.

Overigens heeft de Bulgaarse regering -- verschillenden van u hebben dat met enige humor gememoreerd -- alle vormen van vakantie van de ambtenaren in het land geschrapt. Alle diensten moeten doorwerken om het actieplan uit te voeren. U begrijpt dat er niet alleen nog honderden wetten moeten worden gewijzigd en aangepast. Het gaat ook om een politiek gebaar dat zij willen maken naar de Europese Unie, om aan te geven dat zij het signaal heel goed begrepen hebben en dat zij duidelijk willen maken dat zij dat signaal ook serieus nemen, door die grondwetsaanpassing, door het actieplan, door het intrekken van de verloven. Zij willen ons laten zien dat zij alles op alles zetten, want zij willen per se in oktober een voortgangsrapport krijgen waarin staat dat de rode vlaggen weg zijn en dat de weg naar de toetreding open is.

Hoewel Roemenië op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken niet langer rode vlaggen van de Europese Commissie krijgt, heeft dat land niet al aan alle voorwaarden voldaan. Roemenië zal de gemaakte hervormingen moeten consolideren en verder implementeren. De Roemeense autoriteiten zijn zich echter ook terdege bewust van de tekortkomingen en zij lijken doelbewust voort te gaan op het ingeslagen pad. Zo zal het onderzoek naar de voormalige premier Nastase verder worden uitgebreid, onder andere na zijn rol bij de benoeming van het hoofd van het anti-witwasbureau. Vice-premier Copos, recentelijk afgetreden, is inmiddels officieel aangeklaagd en nieuwe onderzoeken naar corruptie op hoog niveau zijn in voorbereiding.

De hoge raad voor de magistratuur heeft ingestemd met de aanstelling van negen nieuwe aanklagers die zich zullen bezighouden met de strijd tegen de georganiseerde misdaad en terrorisme. De ontwerpwetgeving voor eigendomsverklaringen en belangenverstrengeling zal binnenkort door regering en parlement worden behandeld. Daarin worden categorieën van hoogwaardigheidsbekleders en ambtenaren vastgesteld die een eigendomsverklaring moeten indienen. Ook wordt aangegeven welke functies niet tegelijkertijd kunnen worden bekleed. Zo kan een parlementslid bijvoorbeeld niet langer tegelijk advocaat of notaris zijn. Het is waar: in deze laatste fase van het toetredingsproces van Bulgarije en Roemenië gaat de aandacht vooral uit naar de tekortkomingen, waardoor van beide landen een negatief beeld ontstaat. Dat negatieve beeld acht ik niet geheel terecht. Het toetredingsproces heeft meer dan tien jaar geduurd. Over die periode zijn beide landen van heel ver gekomen. Zij hebben een geweldige ontwikkeling doorgemaakt en zijn voor het grootste gedeelte klaar voor de toetreding. Dat staat ook in het voortgangsrapport van



de Europese Commissie. Ik ben het overigens met de heer Eigeman eens dat dit meer voor het voetlicht zou mogen komen. Ik zal daar in ieder geval mijn steentje aan bijdragen, zoals ik dat steeds heb gedaan.

Er is ook aandacht gevestigd op de minderheden. Ik wil kort iets zeggen over de Roma en de Hongaarse minderheid. Daarbij kom ik uiteraard ook op de kerken en de bezittingen te spreken. De Commissie heeft in haar recente voortgangsrapporten aangegeven dat beide landen aan de politieke criteria blijven voldoen, maar dat er voor beide landen aandachtspunten zijn op het gebied van de bescherming van minderheden en kwetsbare groepen. In deze landen gaat de aandacht dan vooral uit naar de positie en integratie van de Roma en naar de behandeling van gevangenen, psychiatrische patiënten en weeskinderen. In het algemeen blijven in beide landen verdere inspanningen nodig ter bestrijding van intolerantie, racisme en discriminatie. Er zijn overigens ook concrete positieve resultaten. In Bulgarije is sinds de gemeenteraadsverkiezingen van eind 2003 sprake van een beduidend hogere Roma-vertegenwoordiging in het lokale bestuur. Daarnaast telt de huidige coalitieregering in Bulgarije twee onderministers die behoren tot de Romaminderheid. In Roemenië zijn de Roma in het parlement vertegenwoordigd. Een probleem blijft de onevenredige representatie op politiek niveau van de belangen van de verschillende etnische subgroeperingen waaruit de Romagemeenschap is opgebouwd. Tijdens mijn bezoeken heb ik steeds zeer uitvoerig tijd ingeruimd om gesprekken te voeren met vertegenwoordigers van de Roma en de uitkomsten daarvan heb ik besproken de ministers en de autoriteiten.

Er is sprake van vooruitgang, maar er zijn ook nog belemmeringen en problemen. De Roma worden nog op een aantal punten gediscrimineerd. De autoriteiten zeggen overigens dat het vaak moeilijk is om de Roma uit hun eigen omgeving los te krijgen en hen te laten integreren. Er zijn dus van beide kanten moeilijkheden. Ik heb echter gemerkt dat men zich serieus bekommert om de problemen die zijn gesignaleerd. De Roma-vertegenwoordigers geven ook toe dat er van twee kanten inspanningen moeten worden geleverd om tot het gewenste resultaat te komen.

Een aantal sprekers noemde de kwestie van de kerken en de teruggave van kerkelijke goederen. Dat is een belangrijk, maar weerbarstig probleem. Ik heb al eerder gezegd dat er in de afgelopen jaren slechts een beperkte voortgang is geboekt met betrekking tot de teruggave van kerkelijke goederen aan met name Hongaarse kerkelijke gemeenschappen. Dat is deels te wijten aan onwillige lagere overheden, maar is ook het gevolg van rechtszaken die zijn aangespannen door huidige gebruikers en meningsverschillen tussen kerkgenootschappen en -gemeenschappen onderling. Mijn cijfers verschillen overigens enigszins van de door de Kamer genoemde. Eind november 2005 waren er volgens een rapportage van het Amerikaanse State Department 388 gebouwen teruggegeven.

De Roemeense premier Tariceanu heeft gezegd dat hij meer aandacht aan dit probleem wil schenken. Dat is verheugend. Ik zal dit onderwerp serieus en met grote klem opnieuw ter sprake brengen bij mijn Roemeense

ambtsgeenoot en ik zal met hem bezien hoe de Roemeense regering gevolg kan geven aan de uitspraken van de premier. Dat heb ik overigens in het verleden ook al gedaan. Ik heb er zelfs een vrij indringende discussie over gehad, ook met kerkelijke autoriteiten daar. Ik ben gaarne bereid om dit onderwerp opnieuw met grote klem aan de orde te stellen.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Is de minister ook bereid om in zijn reactie op het Commissierapport van oktober expliciet aandacht te besteden aan dit onderwerp, zodat wij te weten komen wat zijn inspanningen mogelijk hebben opgeleverd?

Minister **Bot**: Ik zal dit bilateraal, via de EU en via de Commissie aan de orde stellen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil de heer Van Middelkoop niet overbieden, maar een onderdeel van zijn conceptmotie was een verzoek aan de regering om de Europese Commissie te vragen in de rapportage van oktober expliciet aandacht te besteden aan dit onderwerp. Dat lijkt mij een nuttige aanvulling.

Minister **Bot**: Ik heb de woorden van de heer Van Middelkoop ook zo begrepen. Wij zullen er niet alleen in de reactie aandacht aan besteden, maar wij zullen de Europese Commissie ook vragen om in het rapport een nadere toelichting te geven op de stand van zaken met betrekking tot de restitutie van kerkelijke eigendommen. Daar kunnen wij vervolgens op reageren.

Commissievoorzitter Barroso heeft tijdens zijn bezoek aan Boekarest medio mei aangedrongen op afronding van de minderhedenwetgeving voor de publicatie van het volgende Commissierapport in september. De Commissie heeft gezegd dat de situatie van de minderheden, niet alleen de Hongaarse, een belangrijk onderwerp zou zijn. Het is van belang dat middels wetgeving duidelijkheid wordt geschapen over de status van minderheden. Wij moeten echter niet vergeten dat de vertegenwoordiging van de Hongaarse minderheid in Roemenië, die ook deel uitmaakt van de regering, niet slecht is.

Er is gevraagd welke maatregelen kunnen worden genomen als er sprake is van voortdurende tekortkomingen. Wij zullen er scherp op toezien dat Bulgarije en Roemenië aan de voorwaarden voor toetreding voldoen. Als er sprake is van voortdurende tekortkomingen, moeten stevige maatregelen worden genomen. Twee punten zijn hierbij essentieel. Er moet worden gewaarborgd dat de tekortkomingen geen schadelijke gevolgen hebben voor de EU als geheel of voor individuele lidstaten. Daarnaast moet van eventueel te nemen maatregelen een sterke prikkel blijven uitgaan om de tekortkomingen zo snel mogelijk op te lossen.

De Commissie heeft gezegd dat de optie van uitstel met een jaar nog op tafel ligt. Het spreekt vanzelf dat de regering een eventuele aanbeveling van de Commissie tot uitstel met een jaar zal steunen. Zolang deze mogelijkheid nog bestaat voor beide landen, moeten wij niet te veel vooruitlopen op vrijwaringsmaatregelen of andere maatregelen die zouden moeten worden genomen.

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

Dat zou namelijk de indruk kunnen wekken dat het EU geen ernst is met de dreiging van uitstel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zei dat er maatregelen moeten worden genomen als er tekortkomingen blijven bestaan en dat deze tekortkomingen niet ten koste mogen gaan van de Unie. Ik neem aan dat u doelt op de bepalingen uit het traktaat waarin deze zijn gerelateerd aan de interne markt en het functioneren van het economische stelsel binnen de EU. Het kan echter ook zijn dat deze voortdurende en structurele tekortkomingen ten koste gaan van de rechtsstaat, de mensenrechten of de democratie. Is dat dan geen reden om er werk van te maken? Wat ziet u daar dan als perspectief voor?

Minister **Bot**: Er is op het ogenblik een aantal rode vlaggen voor beide landen. Die zijn heel specifiek aangegeven. De Commissie heeft in het onlangs verschenen rapport aangegeven dat zij nog steeds van mening is dat beide landen aan de politieke criteria voldoen, dus ook op het gebied van de rechtsstaat en de democratie. Er is echter nog een aantal rode vlaggen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken en die betreffen natuurlijk ook de rechtsstaat. Op die gebieden zijn de vrijwaringsmaatregelen en een aantal andere maatregelen voorzien. Er is ook een aantal expliciete maatregelen voorgesteld. Die zal ik opsommen zodat u een duidelijk beeld krijgt van wat de Commissie van plan is.

Als wij zelf in oktober het gevoel hebben dat de vorderingen onvoldoende zijn, zullen wij voorstellen om kwesties als minderheden, rechtsstaat en democratie in het monitoringproces te betrekken. Wij dringen er in het kader van het grote onderhandelingsdebat over toetreding met klem bij de Commissie op aan dat er ook in de toekomst een mogelijkheid blijft bestaan om te letten op de democratische en politieke criteria. Ook tijdens het proces zelf moet voortdurend de mogelijkheid open blijven om dit soort zaken te monitoren, te evalueren en aan de orde te stellen. Mocht het nodig zijn, moet dat mogelijk zijn in de monitoringperiode die voorlopig is voorzien voor maximaal drie jaar. Ik kom daar nader op terug.

De heer Van Middelkoop vroeg naar de staatsrechtelijke juistheid van de uitstelclausule. Hij vroeg of het parlement zich niet moet kunnen uitspreken over de datum van toetreding, of een ongelimiteerde uitstelclausule denkbaar is en wat nu nog de rol is van het parlement in oktober. Het verdrag is naar mijn mening duidelijk over de datum van toetreding, namelijk in principe 1 januari 2007 en uiterlijk 1 januari 2008. Daar zit niets tussen. Er is dus sprake van enige flexibiliteit als reactie op eventuele resterende tekortkomingen bij de toetredende landen. Voor deze constructie is specifiek gekozen in het licht van de omstandigheden van Bulgarije en Roemenië omdat beide landen nu eenmaal van verder weg kwamen dan de laatste tien. Voor beiden was er een langere periode tussen de afronding van de onderhandelingen en de beoogde toetredingsdatum dan bij de laatste tien. Naar mijn mening is er staatsrechtelijk geen bezwaar tegen deze constructie, maar de constructie is dan ook geen regel. Het blijft een uitzondering voor een specifieke situatie. Daarop zal ik dadelijk komen.

Er is ook gevraagd of dit iets is wat men in de toekomst zou kunnen doen. Ik denk dat wij ons op het ogenblik in een totaal ander onderhandelingsperspectief bevinden. De vraagsteller heeft dit zelf geschetst in zijn inleiding. Er bestond een specifieke situatie voor Oost-Europa na de val van de muur. Wij vonden dat die landen recht hadden op spoedige toetreding. Het heeft toch nog heel lang geduurd voor zij erbij zaten. Ook om die reden is uiteindelijk besloten, overigens niet altijd naar de zin van Nederland, dat die tien in een soort tsunamigolf bij ons zouden komen en dat die andere twee, die nog niet klaar waren, spoedig moesten volgen. Wij hebben voor allebei al ver tevoren een datum gesteld waarop zij konden toetreden. Dat doen wij niet meer. Wij hebben gezegd dat noch met Kroatië, noch met Turkije een toetredingsdatum is vastgesteld. Wij hebben niet gezegd dat zij er over tien, vijftien of twintig jaar bij komen. Wij hebben gezegd dat het minimaal nog wel tien jaar zal duren voor Turkije überhaupt zo ver is en voor Kroatië weten wij het gewoon niet. Dat wij met zo'n constructie komen is dus eenmalig. Wij hebben gezegd dat wij in de toekomst niet meer met dat soort vaste data aan de slag willen. Iets anders is -- daarover zal ik dadelijk misschien ook nog iets zeggen -- dat men beiden wel moet afspreken wanneer het moment daar is om de onderhandelingen af te sluiten als men het onderhandelingsproces min of meer heeft voltooid en alle partners van mening zijn dat aan alle criteria is voldaan. Zowel de Europese Unie als het land in kwestie moeten voor dat moment immers maatregelen gaan treffen. Dat kan naar de mening van de regering echter pas als echt duidelijkheid bestaat over het eind van het onderhandelingsproces dat naar tevredenheid van alle partijen is afgesloten en waarbij wij niet, zoals nu is gebeurd, al ver tevoren hebben gezegd dat het in de context van de historische gegevenheid zó belangrijk is dat deze twaalf erbij komen dat in dit specifieke geval deze maatregelen zijn getroffen.

Er is gevraagd naar toetredingsverdragen met een ongelimiteerde uitstelclausule. Dat acht ik niet denkbaar, want dan is geen sprake meer van een toetredingsverdrag, maar van het bieden van een toetredingsperspectief en het formaliseren van een bestaand toetredingsperspectief. Men is dan echter niet bezig met onderhandelen. Gegeven de constructie van het voorliggende verdrag dient het parlement naar mijn mening thans te beslissen over de goedkeuring van dit verdrag met deze datum. Na de publicatie van de monitoringsrapporten van de Commissie in september zal ik de Kamer uiteraard op de hoogte stellen van de appreciatie door de Commissie van de eventuele situatie en van eventuele vrijwaringsmaatregelen. Ik heb al gezegd dat het in geval van een aanbeveling tot uitstel door de Commissie de intentie van de regering is om na overleg met het parlement een dergelijke aanbeveling te steunen.

De heer Platvoet heeft gevraagd of ik voorstander ben van monitoring van de politieke criteria na toetreding. Ik heb daarop antwoord gegeven. Dat zijn wij. Ook in het kader van het verlengde monitoringsmechanisme is voorgesteld om watchdog bodies op te richten, toezichthoudende comités op het gebied van justitie, binnenlandse zaken en de politieke criteria. Zij zullen worden bemand door Bulgaarse en Roemeense burgers,

bijgestaan door mentoren uit de lidstaten. Een verlengd monitoringsregime zal speciaal ontworpen zijn voor en toegesneden op de problemen die deze landen nog kennen. Ik meen dat een dergelijk regime in principe een nuttige rol kan spelen bij het verankeren van de hervormingen in deze landen.

Ik mag ook nog iets zeggen over de Raad van Europa. Ik zie de heer Van der Linden al belangstellend kijken. De heer Jurgens is er niet. Ik weet ook dat velen van u dit met belangstelling volgen. Ik vind dat de Raad van Europa op dit gebied een heel belangrijke eigen rol heeft. Het rapport-Juncker beveelt onder andere aan dat de Europese Unie de Raad van Europa als Europa-brede referentie voor mensenrechten erkent en hanteert en optimaal gebruik maakt van de expertise, de instrumenten en de instellingen van de Raad van Europa. De regering ondersteunt deze aanbeveling. In de huidige praktijk wordt overigens al veel samengewerkt en in de monitoringsrapporten van de Commissie wordt al veel gebruik gemaakt van de expertise van de Raad van Europa.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Is de minister klaar met het onderdeel monitormechanisme? Ik heb daarover nog een vraag.

Minister **Bot**: Ik wil nu aansnijden wat onder het monitormechanisme allemaal mogelijk is. Als er daarna nog vragen zijn, zal ik die gaarne beantwoorden. De Commissie zal uiteindelijk besluiten over de vrijwaringsmaatregelen, maar lidstaten hebben het recht aan de Commissie te verzoeken en hebben dus ook ruimte om met initiatieven te komen. Ik acht het wel wenselijk -- daarover hebben verschillende Kamerleden een vraag gesteld -- dat het de Commissie is die vanuit haar mandaat als hoeder van het acquis deze beslissingbevoegdheid heeft en niet de Raad. Dat geldt voor ons allemaal. In het kader van het Europese recht worden vrijwaringsmaatregelen uiteindelijk door de Commissie genomen, weliswaar in het kader van het comitologiewezen in samenspraak met de lidstaten. De Commissie is echter uitdrukkelijk als hoeder van de verdragen aangewezen. Als deze landen dus eenmaal lid zijn, ook al is het met vrijwaringsmaatregelen, dan zijn zij onderworpen aan het rechtssysteem zoals wij dat met ons allen hebben geaccepteerd en opgezet voor de Europese Unie. Dat is een technische benadering van de Commissie waarbij de tekortkomingen centraal staan. Dat dient te prevaleren boven de puur politieke benadering. Daarvoor zijn er die watchdog bodies en andere instellingen. Wat de vrijwaring betreft is dit de regel.

De regering zal zich in de aanloop naar de volgende voortgangsrapporten goed oriënteren op de mogelijkheden tot het nemen van concrete maatregelen. De door de Commissie in mei gepresenteerde mogelijke maatregelen vormen in dat opzicht een stap in de goede richting, maar de regering kan hierover pas goed een oordeel geven in het licht van de in het najaar nog bestaande tekortkomingen. Wij zullen de volgende voortgangsrapporten dus eerst moeten afwachten. Mocht de Commissie eventueel maatregelen voorstellen of mochten die in de ogen van de regering onvoldoende blijken, dan is de regering van plan zelf met voorstellen te komen voor vrijwaringsmaatregelen en eventueel andere

aanvullende noodzakelijke maatregelen. Daarbij kan, afhankelijk van de precieze tekortkomingen die zich in het najaar zullen voordoen, in eerste instantie worden gedacht aan een reeks maatregelen die gericht zijn op de vrijwaring van de automatische wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en bevelen. Dit omvat een aanzienlijk aantal, vijftien tot twintig, EU-bevelen, verordeningen, besluiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, zowel op strafrechtelijk als civielrechtelijk gebied. Voorbeelden op strafrechtelijk gebied zijn het Europees aanhoudingsbevel, het Kaderbesluit inzake het witwassen van geld, het Europees bewijsverkrijgingsbevel. Voorbeelden op civielrechtelijk gebied zijn het Europese betalingsbevel voor onbetwiste vorderingen, de bewijsverkrijgingsverordening in burgerlijke zaken en handelszaken en executieverordeningen. Dergelijke maatregelen zullen worden gecombineerd met een verlengd monitoringsregime op basis van specifieke en concrete benchmarks en voortgangsrapporten. De Commissie heeft gesteld dat van voortgezette monitoring en de toepassing van genoemde vrijwaringsmaatregelen -- zij zijn nog nooit eerder toegepast -- een breed gevoeld effect van naming and shaming zal uitgaan, waarmee de hervormingsgezinde krachten in beide landen verder aan de slag kunnen. In de geschiedenis van de uitbreiding van de Europese Unie zijn vrijwaringsclausules en andere maatregelen van deze aard nog niet eerder toegepast. In verband met het mechanisme van een verlengd monitoringssysteem heeft de Commissie aangegeven bezig te zijn met die watchdog bodies, waarover ik heb gezegd hoe die in elkaar zitten. Het spreekt voor zich dat deze eventuele maatregelen bij toetreding onmiddellijk in werking zouden moeten treden en gehandhaafd zouden moeten blijven zolang de tekortkomingen blijven bestaan. Het toetredingsverdrag biedt hiertoe ook de nodige mogelijkheden.

Ik ga in op de vraag over het gezamenlijke toetredingsverdrag. Eerder bepleitte Nederland in het kader van de Raad vergeefs voor individuele verdragen. Bij vorige gelegenheden heb ik dit ook aan de Kamer uiteengezet. Een afgetekende meerderheid van de staten was naar voorbeeld van het toetredingsverdrag met de Laken-10 voorstander van het gezamenlijke verdrag. De regering wilde op dat moment niet als enige in de Europese Unie de weg naar toetreding van Bulgarije en Roemenië blokkeren. Inmiddels is het klimaat rond de verdere uitbreiding van de Europese Unie kritischer, niet alleen in Nederland. Zoals ik in het debat met de Tweede Kamer over hetzelfde verdrag heb aangegeven, zal het in de toekomst wat deze regering betreft niet meer voorkomen dat een toetredingsverdrag wordt afgesloten voor meerdere landen. Zorgvuldigheid en kwaliteit van het uitbreidingsproces dienen voor alles voorop te staan. Ik kom hiermee met name tegemoet aan het verzoek van de heer Hoekzema.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het is heel goed dat de Nederlandse regering dit vindt, maar is het intussen ook niet een conclusie die op EU-niveau wordt getrokken?

Minister **Bot**: Dat klopt. Dit is een conclusie die wij allen hebben getrokken, maar het is altijd goed om nog eens te

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

---

bevestigen dat wij daar in ieder geval pal voor staan. Ik heb hier uiteengezet waarom die koppeling in het verleden uiteindelijk tot stand is gekomen, gegeven de specifieke omstandigheid van de toetreding van Oost-Europese landen. De Kamer weet dat de toetreding van Kroatië apart verloopt, evenals die van Turkije. Over andere landen denken wij op dit moment nog helemaal niet na.

De heer **Hoekzema** (VVD): De minister heeft gezegd dat de regering in samenhang met Laken-10 toch heeft gemeend niet aan haar standpunt vast te houden over de ont koppeling als het gaat om Bulgarije en Roemenië, omdat daarmee de toetreding van beide landen in gevaar zou komen. Dit laatste begrijp ik niet. Is dit een verspreking van de minister?

Minister **Bot**: Dit heb ik gezegd in het historisch perspectief dat ik heb geschilderd en dat de heer Middelkoop eerder naar voren heeft gebracht. De regering heeft uiteindelijk onder grote druk gezegd: dit is al in een ver verleden geschied en is inmiddels een gepasseerd station. Als dit onvermijdelijk is, zal zij zich er niet als enige tegen verzetten, maar dat is wel de laatste keer geweest.

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik begrijp dat de minister als voorzitter heeft gezegd: dit is één keer maar niet weer. De volgende keer gebeurt het dus niet.

Minister **Bot**: Nee. En zoals zojuist door de heer Platvoet is opgemerkt, is dit inmiddels ook geaccepteerd beleid, omdat ook een aantal andere lidstaten naar aanleiding van het voorbeeld van Roemenië en Bulgarije heeft ingezien dat je staten niet moet koppelen. Dat had ons wellicht wat problemen bespaard. Ik zie Turkije nog niet gekoppeld met andere landen. Turkije is in de verre toekomst aan de orde. Ik verwacht echter niet dat een toetreding van Noorwegen erg lang zal duren. Ik verwacht dat dit snel zal gaan, maar ik verwacht wel dat Noorwegen nog enige bedenkingen zal hebben voordat het zo ver is. Ik heb het genoeg mogen smaken om destijds twee keer, op verzoek van de Noorse regering, door het land te reizen om de weldaden van de Europese Unie aan vissers en boeren uit te leggen. Dat is iedere keer net niet gelukt, maar ik heb Noorwegen daarbij goed leren kennen en zou het graag als lidstaat willen verwelkomen.

De heer Van de Beeten heeft mij gevraagd of de toetredingsdatum onderwerp van onderhandeling zou kunnen zijn. Ik meen dat ik daarop heb geantwoord dat dit in de praktijk niet mogelijk is. Als je aan het eind van een onderhandelingsproces bent gekomen, is het wel logisch dat je bij elkaar gaat zitten en afspreekt wanneer de poorten openzwaaien en het land mag toetreden; op het goede tijdstip voor de Europese Unie en voor het betreffende land. Dit is iets anders dan van tevoren een toetredingsdatum vaststellen, zoals wij dit concreet voor de Laken-10 hebben gedaan, of voor deze twee landen.

De Kamer weet dat het volgende voortgangsrapport naar alle waarschijnlijkheid op 26 september aanstaande zal worden gepresenteerd. In het kader van de voorbereiding van dit rapport zal de Commissie nog een aantal peer review missies naar beide

landen initiëren, onder meer op het gebied van politieke criteria, Justitie, Binnenlandse Zaken en Landbouw.

De heer Ten Hoeve heeft gesproken over uitbreiding in het algemeen. Ik denk dat alleen de landen van de westelijke Balkan het toetredingsperspectief hebben. Daaraan zijn veel voorwaarden verbonden. Op 10 april jongstleden heb ik de Kamer over de uitbreidingsstrategie ingelicht. Ik ben het dus eigenlijk met de heer Ten Hoeve eens en ik deel ook de diagnose dat de procedures in de Europese Unie, naarmate de Unie zich verder uitbreidt, aanpassing behoeven om een efficiënte en slagvaardige Unie te waarborgen. Mede bij het creëren van regionale groepen binnen de Europese Unie heb ik mijn twijfels. Wij moeten de oplossing op dit moment niet zoeken in het geografisch afbakenen van verschillende snelheden. Wij moeten meer de nadruk leggen op de inhoud van het beleid. Het lijkt mij een betere weg als lidstaten een specifiek beleidsterrein samen willen ontginnen en daarin willen samengaan. Het Verdrag van Nice biedt op basis van artikel 43 daarvoor natuurlijk een mogelijkheid. Het Verdrag van Schengen en de invoering van de euro zijn natuurlijk voorbeelden van dat proces. Ik vind dat die samenwerking alleen kan geschieden op basis van in het verdrag verankerde regels en voorwaarden en op voorwaarde dat die nauwe samenwerking altijd openstaat voor iedereen die zich kwalificeert om daaraan deel te nemen.

De regering is dus van mening dat het voorliggende toetredingsverdrag in samenhang met het acquis de benodigde waarborgen bevat voor een verantwoorde toetreding van beide landen op 1 januari 2007 en eventueel 2008. De voortgangsrapporten vormen de basis voor besluitvorming over welke mogelijkheden tot het nemen van maatregelen -- op welk moment en op welke wijze wel of niet in te zetten -- verder kan worden gesproken. In die zin kan het voorliggende toetredingsverdrag naar de mening van de regering op zichzelf worden beoordeeld, onafhankelijk van de voortgangsrapporten. Goedkeuring van dit verdrag betekent in de ogen van de regering dan ook de bekrachtiging van de daarin opgenomen waarborgen en mogelijkheden om toetreding met slechts één jaar uit te stellen. Het is de taak van de regering er vervolgens op toe te zien dat recht wordt gedaan aan de bepalingen in het verdrag. Het toetredingsverdrag is onderhandeld met de andere EU-lidstaten, en met Bulgarije en Roemenië, het is goedgekeurd door het Europese Parlement, het is getekend en grotendeels geratificeerd door inmiddels zeventien EU-lidstaten. Van de overige lidstaten zijn de meeste ook bezig met het ratificatieproces. In vier of vijf lidstaten zal dit proces voor het volgende rapport van de Commissie zijn afgerond. Ik denk dat wij ons daarmee scharen in de grote meerderheid. Het toetredingsverdrag is ook goedgekeurd door de Bulgaren en de Roemenen. Ik teken hierbij aan dat ook Bulgarije en Roemenië hun afspraken voor het overgrote deel zijn nagekomen en serieus werk maken van de openstaande punten. Ik hoop dat zij daarin in de komende tijd zullen slagen, om het proces inderdaad tot een betere en voordelige afronding te brengen.

Nogmaals, de goedkeuring van de Kamer aan dit verdrag, waarin waarborgen en drukmiddelen zijn bekrachtigd, betekent volgens mij een steun in de rug van

de hervormingsgezinde regeringen in beide landen bij het zetten van de laatste beslissende stappen. De goedkeuring van de Kamer aan dit toetredingsverdrag is daarom van groot belang.

\*N

Staatssecretaris **Nicolai**: Ik dank de Kamer voor de behartigenswaardige inbreng, die een heel breed perspectief heeft gegeven van deze uitbreiding, vooral een Europees perspectief. Een aantal Kamerleden heeft echter ook zeer terecht gesproken over de meer interne kant van het verhaal: het functioneren van de Europese Unie, steun van de bevolking, de binnenlandse politieke situatie en de onderzoeken die daarnaar zijn gedaan. Hierover zal ik kort een paar opmerkingen maken.

Het is waar, zoals door een aantal Kamerleden is opgemerkt, dat uit ons laatste internetonderzoek blijkt dat een kleine meerderheid tegen toetreding van Roemenië en Bulgarije is, als de vraag op die manier wordt gesteld. Het is ook waar, zoals ook terecht is gezegd, dat als wordt gevraagd of men ervoor is dat landen toetreden als zij eenmaal aan alle criteria voldoen, driekwart daarvoor is. Het antwoord is sterk afhankelijk van hoeveel vertrouwen mensen erin hebben of landen ook echt klaar zijn. Ik denk dat wij deze les zeer ter harte moeten nemen. Het heeft niet alleen te maken met zorgen over de snelheid van de uitbreiding van de Unie, maar ook met vertrouwen in een strikte, zorgvuldige en eerlijke gang van zaken.

In die zin zou je kunnen zeggen dat het nee tegen de grondwet ons in Europees verband zelfs nog enig voordeel heeft opgeleverd. Ik wil er niet opnieuw over in discussie gaan, maar dit heeft ons wel een steun in de rug gegeven bij de strikte benadering die wij al jarenlang hanteren. Je zou in Europa twee kampen kunnen onderscheiden, de rekkelijken en de preciezen; wij staan zonder meer aan de kant van de preciezen. Dit was al zo, maar ik denk dat wij voor deze lijn inmiddels veel meer steun hebben, ook voor een aantal punten die alle woordvoerders terecht naar voren hebben gebracht. Nederland heeft in dit opzicht natuurlijk wel een staat van dienst, wij hebben bij de uitbreiding met de Tien voorop gelopen met die strikte, strenge benadering. Die heeft ons indertijd heel wat kritiek opgeleverd, zeker internationaal. Wij hebben voorop gelopen met het vragen om extra uitsluitingsmogelijkheden, om er zeker van te zijn dat de Unie echt maatregelen kan nemen als een land op bepaalde punten nog niet klaar is. Dit is toen gelukt. En het is intussen alweer jaren geleden, maar wij hebben ook voorop gelopen om een openbaar parlementair debat mogelijk te maken voor het nemen van de beslissing of een land klaar is voor toetreding. Dit was niet de gewoonte, maar het is wel gelukt en inmiddels wordt dit in de Europese Unie als logisch beschouwd.

In die zin moeten wij onze zegeningen tellen. Wij worden strenger bij het organiseren van uitbreidingsprocessen en de toetsing daarbij. Dit is alleen maar winst, vind ik. Je ziet het aan het aanscherpen van de criteria, aan de uitsluitingsmogelijkheden, aan de vrijwaringsmogelijkheden, aan de precieze benchmarks en trouwens ook aan de nieuwe mogelijkheid van een jaar uitstel. Wij willen hier nog verder in gaan, wij hebben al

bij herhaling aangedrongen op een openhartig en volledig debat over uitbreiding in de Raad, om de mensen te laten zien dat Europa "in charge" is en dat er niet zo maar sprake is van een rijdende trein. Wij moeten laten zien dat wij zelf beslissen en dat wij allerlei punten nog verder kunnen aanscherpen. Ik hoop dat het in de Europese Raad aan het eind van deze week zal lukken om weer een stap te zetten door overeen te komen dat wij in de tweede helft van dit jaar over de absorptiecapaciteit zullen spreken, maar ook over de hele methodiek van toetredingsonderhandelingen. Wij willen daarbij politieke criteria naar voren halen, wij willen moeilijke dossiers aan het begin behandelen en wij hebben nog een paar praktische voorstellen gedaan.

De controle. Als er al ruimte was voor te veel flexibiliteit bij het beoordelen of een land klaar is voor toetreding, dan is die nu wel minimaal geworden. Dit vind ik op zichzelf winst. En er zijn zelfs mogelijkheden om de controle na toetreding nog voort te zetten, wat ook weer een nieuwe stap is.

Nederland heeft ook al vaker een discussie over de data op gang gebracht, zelfs al in de tijd waarin ik nog als enige in de Raad mijn vinger opstak om bezwaar te maken tegen het noemen van data, omdat daarmee de bewijslast zou worden omgekeerd. Je doet met het aangeven van een datum immers alsof een land al klaar is, zodat je zou moeten aantonen dat dit nog niet zo is, terwijl een land eerst maar zou moeten aantonen dat het klaar is. Ook hiervoor krijgen wij meer steun, net als voor het maken van een toetredingsverdrag per land.

Formeel wordt nu het voorstel aan de Kamer voorgelegd om het verdrag te ratificeren, niet de vraag of zij het ermee eens is dat de betrokken landen klaar zijn. In feite gaat het om de vraag of Bulgarije en Roemenië welkom zijn, als ze klaar zijn voor toetreding. Ik zeg dit omdat ik mij nog goed de discussie herinner over de toetreding van de tien nieuwe landen. Het was een heftig debat over de vraag of landen als Polen er allemaal wel voldoende klaar voor waren. Ik vond het zeer verheugend en ook een blijk van verantwoordelijkheidsbesef dat de Kamer, inclusief zeer kritische fracties als de SP en de LPF, uiteindelijk vóór de ratificatie van het toetredingsverdrag voor die tien landen heeft gestemd.

Tot slot nog de expliciete vraag hoe de Kamers en de bevolking nader zullen worden geïnformeerd. Uiteraard beoordeelt de Commissie als eerste of de twee landen klaar zijn. Zij zal dit op 26 september melden. De regering zal dit toetsen, zoals altijd, en zij zal haar oordeel daarover aan de Kamers toesturen. Ik hoop oprecht dat er dan ook weer de nodige aandacht voor zal zijn en dat wij gezamenlijk zullen kunnen constateren of deze landen klaar zijn voor toetreding tot de Unie. Een belangrijke les is immers dat burgers afhaken als zij het gevoel hebben dat er over allerlei dingen in achterkamers wordt besloten. Als zij zien wat er gebeurt, voelen zij zich erbij betrokken. Het is penny wise, pound foolish om te hopen dat je de soms moeilijke beslissingen over uitbreiding een beetje onopvallend kunt nemen, want dat breekt je later des te meer op. Ik zie dan ook uit naar die discussie, want ik denk dat uitbreiding in het belang is van de toetredende landen en in dat van Nederland. Maar natuurlijk is het evenzeer in het belang van toetreders en van Nederland dat er een goed functionerende Unie is, gesteund door de burgers.

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

---

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb nog één concrete vraag waarvan ik eigenlijk hoop dat die overbodig is. Toch kan ik de neiging om deze vraag te stellen, niet onderdrukken. Betekenen uw woorden dat het, als de regering bij de beoordeling van het septemberrapport van mening is dat voor een van beide landen een jaar uitstel van de toetreding gewenst is, expliciet te lezen zal zijn in de reactie van de regering?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Dan zullen wij absoluut niet schromen om het te melden. Ik zeg er wel bij dat de Commissie hierover als eerste oordeelt; wij geven eigenlijk een soort second opinion, wij beoordelen of de Commissie tot een juiste conclusie is gekomen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Maar de Raad moet dat oordeel unaniem overnemen, anders is er geen sprake van toetreding. En Nederland is een van de leden van de Raad.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Als wij van mening zijn dat een van de landen er niet klaar voor is, zullen wij de eerste zijn om dat aan te geven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan kan er natuurlijk nog een parlementair debat over gevoerd worden.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Dat zal dan ongetwijfeld tot veel discussie leiden, en niet alleen in het parlement.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter, omdat ik niet in de gelegenheid ben om deel te nemen aan de tweede termijn en omdat ik eerlijk gezegd ook geen reden heb om dat te doen -- ik ben geheel tevredengesteld door de antwoorden van de regering -- zou ik de bewindslieden nu alvast willen bedanken voor hun antwoorden, vooral voor de toezeggingen die ik op specifieke punten gevraagd had. Het moge duidelijk zijn dat de twee fracties die ik vertegenwoordig, volledig instemmen met de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie. Ik hoop dat het mogelijk zal blijken om aan het eind van de avond te constateren dat de Eerste Kamer geen bezwaar heeft tegen het lidmaatschap van de Unie voor deze twee landen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik had nog expliciet gevraagd naar de positie van de Staten-Generaal als de regering een standpunt bepaalt tegenover vrijwaringsmaatregelen en andere maatregelen. Ik reageer nu op de woorden van de staatssecretaris: er komt een rapport van de Commissie en vervolgens geeft de regering een oordeel hierover. Ik ga ervan uit dat dit oordeel aan het parlement en de bevolking zal worden voorgelegd. Welke positie hebben beide Kamers dan nog? Als wij dat rapport krijgen, willen wij er een debat over. Welke betekenis heeft dat dan?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik meen dat de minister hierover in antwoord op een vraag van de heer Van Middelkoop al het een en ander heeft gezegd. Ik weet niet of ik daaraan nog iets zou moeten toevoegen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Is dan duidelijk wat precies de positie van beide Kamers is? De Commissie doet een

voorstel over eventueel uitstel en zij geeft haar oordeel. Vervolgens geeft de regering daar weer haar oordeel over. Daarover voeren wij een debat; is de uitslag daarvan nog bepalend voor wat de Commissie aan de Raad zal voorleggen?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Tot op zekere hoogte kunnen beide Kamers dit ook zelf uitmaken, want deze informatie zal het parlement bereiken -- dat is de standaardprocedure -- maar de Kamers kunnen de regering natuurlijk altijd aanspreken om haar met een boodschap naar Brussel te sturen. En ik denk dat dit ook op dat moment mogelijk is.

De heer **Hoekzema** (VVD): Op deze wijze zouden wij via u dus nog invloed kunnen hebben op het debat in de Raad?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ja.

De **voorzitter**: De invloed van de Eerste Kamer kan onmetelijk zijn...  
\*\*

De beraadslaging wordt geschorst.

\*B  
\*!Justitie\*!

Aan de orde is de voortzetting van het **themadebat over het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (30300-VI)**, met als thema's:

- veiligheid versus fundamentele rechten (inclusief bestrijding terrorisme);
- bruikbare rechtsorde (regeldruk, handhaving, vertrouwen in de rechtspraak en de internationale rechtsorde).

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden voor de vaak diepgaande beschouwingen van vanochtend over de twee thema's waar dit debat zich op richt. Dat is enerzijds de regeldruk en de notie van een bruikbare rechtsorde en anderzijds veiligheid versus vrijheid en de vraag of sommige elementen van onze rechtsorde niet in de knel komen bij de bestrijding van terrorisme. De keuze lijkt mij inderdaad juist omdat de twee thema's weliswaar verschillen qua invalshoek, maar toch twee keer wezenlijke vragen van onze rechtsorde betreffen. Die rechtsorde is uiteindelijk zowel fundamenteel als kader voor ons samenleven in Nederland. Het is wezenlijk dat die rechtsorde op ieder moment ook in overeenstemming wordt gebracht met de eisen van de moderne tijd.

Bij beide thema's gaat het om de vraag op welke wijze wij voor burgers vrijheid kunnen waarborgen en daarmee ook ruimte om tot ontwikkeling te komen. Dat is zowel aan de orde bij de bedreiging door terrorisme als bij de ordening door middel van wetgeving. In die verhouding tot de rechtsorde spreekt regelgeving en vrijheid wellicht meer aan bij terrorismebestrijding, maar het is niet minder aan de orde bij de regels en wetten die wij stellen.

Het uitgangspunt, de notie, het beeld dat soms aan het debat ten grondslag ligt, is dat regels en wetten de vrijheid beperken. In eerlijkheid is dat maar voor een heel beperkt deel van de wetten het geval. Laat ik het meest praktische voorbeeld geven. Op zichzelf kunnen wij de regel afschaffen dat auto's aan de rechterkant van de weg moeten rijden, maar als wij dat doen en het aan ieders eigen inzicht overlaten aan welke kant van de weg men rijdt, is snelverkeer niet meer aan de orde in Nederland. Dan kan niemand het zich permitteren om harder dan 15 km/uur te rijden, opdat men tijdig tot stilstand komt wanneer men toevallig iemand tegenkomt die, omdat het hem zo uitkwam, heeft gekozen om zich langs de andere kant van de weg voort te bewegen. En dat is maar één voorbeeld. In de tijd dat er nog maar tientallen of honderden auto's in Nederland waren, konden wij volstaan met een aantal ruwe regels op dit terrein en konden wij het voor het overige overlaten aan het gezond inzicht van iedere bestuurder. Dit nog afgezien van het feit dat de auto's zodanig waren ingericht dat zij nog niet tot acute moordmiddelen konden worden. Dat alles is veranderd. De frequentie en intensiteit van het verkeer is ook zodanig toegenomen, dat het niet kan zonder een overmatig gedetailleerd systeem van verkeersregels. Ieder jaar voegen wij weer regels toe, mede met het oog op vermindering van het dodental. In een individueel geval zal men het een knelpunt vinden, maar uiteindelijk is daardoor het systeem van autoverkeer in Nederland mogelijk, waardoor de hele economische ontwikkeling mogelijk is geworden.

Wat men vaak uit het oog verliest, zeker als jurist, is dat vrijheid in wezen twee aspecten heeft. Wij beschouwen en bezien vrijheid vaak vanuit de definities van de grote vrijheden zoals Roosevelt die genoemd heeft: de vrijheid van angst, de vrijheid van behoefte, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van overtuiging. Dat is, kortom, de afwezigheid van beperkingen. Dat is één aspect van vrijheid. Een tweede aspect van vrijheid is de vrijheid om iets te kunnen doen, zowel individueel als collectief. Dat is de vrijheid die wij juist scheppen met wetten, die dingen mogelijk maakt. De heer Holdijk is er niet, maar ik kan slechts onderstrepen wat hij citeerde uit de Nederlandse geloofsbelijdenis, namelijk dat de wetten nodig zijn vanuit de ongebondenheid van mensen. U hoeft het niet religieus te zien, maar dat is de ongebondenheid vanuit het gegeven dat wij autonome wezens zijn en ieder naar eigen inzicht handelen. Verhoudingen zouden in het maatschappelijk verkeer vaak een zero sum game worden, als wij ze niet door regels zodanig zouden structureren dat de samenwerking meerwaarde krijgt en dat niet het vermogen van de een ten laste gaat van de ander, waardoor de optelsom niet meer is dan de som van de afzonderlijke delen. Dat is in wezen de vrijheid die het communiceren in heel brede zin mogelijk maakt, die maatschappelijk verkeer mogelijk maakt. Juist daardoor vermogen wij ontzettend veel.

Het is ook de essentie van het verhaal over de torenbouw van Babel. Juist doordat wij niet meer met elkaar konden communiceren, vermochten wij het niet meer. Het is het voorbeeld dat de heer Franken heeft genoemd van de XBRL-taxonomie die ontwikkeld is. In wezen is er geen regel afgeschaft. De regels, de

verplichtingen, bestaan nog. Door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke woordenschat -- dat zijn de 4500 begrippen die komen in de plaats van de 200.000, toen iedereen zijn eigen taal had -- en door het gebruik van een gemeenschappelijke grammatica, de XBRL-standaard, is het mogelijk geworden om op basis van een zelfde bestand niet meer de overheid te geven wat de overheid vraagt, maar de overheid in staat te stellen binnen bepaalde grenzen eruit te halen wat zij nodig heeft. Dat is de veel grotere winst als het gaat om regeldruk en als het gaat om administratieve lasten.

Daarom moet men het ook niet zo zien dat regels per definitie druk opleveren. Regels worden voor een groot deel vrijwillig nageleefd door burgers. Zou dat niet zo zijn, dan hadden wij geen rechtsorde. Regels kunnen niet bestaan bij gratie van een individuele handhaving. Vuistregel is dat ongeveer 80% vrijwillig zich eraan moet houden; anders kun je het wel vergeten. De detaillering is vaak niet nodig vanwege de 80% die zich wel eraan houdt, maar juist vanwege de 5 tot 20% die zich eraan onttrekt en vanwege de redenering die men gebruikt om te rechtvaardigen dat de regel niet bestond of voor dat geval niet gold. Dat is het mechanisme waardoor men tot detaillering komt. Dat is weer een totaal andere onttrekking aan de regels dan aan de orde is bij de bestrijding van terrorisme.

Bij terrorisme heeft men te maken met een categorie personen die zich ten principale aan regels onttrekken en die derhalve hun gedrag ook niet laten sturen. Daar zijn de regels voor een totaal andere reden nodig, namelijk om het overheidsapparaat te machtigen om een mate van geweld en bevoegdheden uit te oefenen om effectief te kunnen voorkomen dat de ene mens de andere tot wolf wordt, dat de ene mens ten opzichte van de ander zich verrijkt aan zijn eigendom of zijn leven aantast.

De heer Witteveen wees erop dat er een zekere verschuiving is, een verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht. Die verschuiving is meer het gevolg van de uitdijning van het heelal aan regels die wij nodig hebben. Die regels moeten vervolgens gehandhaafd worden, anders kan men ze maar beter intrekken. Die handhaving is niet nodig vanwege de 80% die zich eraan houdt, maar vanwege de 20% die corrumpert. Ons recht en onze vrijheden zijn slechts zo sterk als de macht om ze te kunnen handhaven. Het oude gezegde van Pascal luidt: recht op zichzelf is krachteloos en macht op zichzelf is tiranniek. Daarom moeten wij ervoor zorgen dat wat machtig is, rechtvaardig is. Het recht moet dan machtig zijn. Daar streven wij naar, ook als het gaat om het bevorderen van de veiligheid en het beschermen van recht en vrijheid.

De heer **Engels** (D66): U zei dat het probleem bij de handhaving van regels niet wordt veroorzaakt door de ongeveer 80% die zich vrijwillig aan regels houdt, maar door de 20% die dat niet of minder doet. Juist vanwege dat handhavingsaspect bij de minderheid van rechtsgenoten, zou die nadere detaillering en verfijning van regelingen nodig zijn. Is dat nu echt een automatisme, dus dat door een verfijning en detaillering van de regelgeving beter kan worden gehandhaafd? Of zou het mogelijk zijn om op een

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

---

andere manier, dus zonder nadere regelgeving en detaillering, handhaving op niveau te hebben?

Minister **Donner**: Straks wil ik daar dieper op ingaan, maar ik kan nu alvast zeggen dat het antwoord op deze vraag nee is. Ik zal nog spreken over de motoriek van de regelgeving. Men kan zeggen dat een aantal mensen behoefte heeft aan controle, aan toezicht et cetera, maar het gaat hier ten principale om de meest wezenlijke kenmerken van de rechtsstaat, namelijk om het feit dat als de overheid handelt, zij handelt op basis van het recht, op basis van een wet en dat er geen straf is zonder regel. Daar gaat het bij handhaving om. Hierdoor ontstaat vaak de behoefte om voortdurend te verfijnen. Ik zeg "vaak", want er zijn ook andere oorzaken. Hier gaat het erom dat een rechter op een gegeven moment constateert: dat hebt u misschien wel bedoeld te zeggen, maar u hebt het niet gezegd en derhalve kunt u niet handhaven. Met dat eindeloze proces hebben wij te maken.

Deze problematiek kennen wij op het terrein van de bestuurlijke handhaving, de bestuurlijke wetgeving en bij andere regels. Ze geldt zonder meer ook op het terrein van veiligheid en terrorismebestrijding. Bij bevordering van veiligheid en bij terrorismebestrijding kan men evenwel niet spreken van een tegenstelling, van de tegenstelling tussen vrijheid en veiligheid. Je kunt dus niet zeggen dat op dat terrein iedere regel per definitie een vermindering van de fundamentele rechten met zich brengt. Vaak is iedere regel een extra bevestiging van de fundamentele rechten. Zij biedt ook een betere bescherming.

Ik denk in dit verband aan de wetgeving die twee weken geleden door de Tweede Kamer is aanvaard. Daarnaar is hier verwezen en ook door de rechterlijke macht is er met een zekere zorg over gesproken. Zij betrof veranderingen op het terrein van strafvordering en werd met grote meerderheid door de Tweede Kamer aanvaard. Alleen de fractie van GroenLinks was tegen. De wetgeving werd niet wezenlijk gewijzigd en terecht is toen in het debat geconstateerd dat het daarbij gaat om maatregelen die nodig zijn ter bescherming van mensen, terwijl die de vrijheid van mensen niet aantasten.

Voorzitter. De heer Witteveen zei dat wij door de terrorismebestrijding te maken hebben gekregen met een grote golf aan regelgeving. Echter, het aantal voorstellen op dat terrein is nog steeds op de vingers van één hand te tellen. In augustus van 2004 is het wetsvoorstel inzake terrorismebestrijding in werking getreden. Onlangs is een voorstel inzake het NGO-verdrag gepasseerd en dan zijn er nog een paar regelingen ingevoerd. Het idee dat wij met grote vaart wetgeving voor terrorismebestrijding aanscherpen, is niet helemaal gerechtvaardigd. Dat laat onverlet dat bij alle discussies van de afgelopen twintig, dertig jaar over deregulering er alleen maar meer regels zijn gekomen. Dat is dus juist. Deze ontwikkeling is niet iets van de afgelopen dertig jaar. Ik had mij voorgenomen om vandaag de Fruin mee te nemen. Daarin staat de totale wetgeving die wij in 1850 hadden, maar die Fruin is toch een bescheiden boekwerk. Er is verder het goede voorbeeld van de tien geboden gegeven. Die vergde 200 woorden. Een eierenregeling vergt nu 200.000 woorden. Voeg dat bij de visie van de heer Holdijk over de

ongebondenheid van de mens, dan zegt dat wat over de mens in de omgeving van Barneveld. Overigens, voor die tien geboden is er een Deuteronomium en een Numeri nodig geweest om uit te leggen wat er in die 200 woorden stond. Met die tien geboden moeten wij ons dus ook niet rijk rekenen.

Ik blijf echter het beeld van de spagaat bestrijden, dus dat wij aan de ene kant minder regels willen en aan de andere kant regels creëren. Het wezenlijke punt voor een bruikbare rechtsorde is dat je op tal van punten moet blijven streven naar verbetering en je je moet afvragen welke regels wel en welke niet nodig zijn. Het is evenwel een gegeven dat de samenleving regels nodig heeft om te kunnen functioneren. Ik heb dat geïllustreerd. In een samenleving waarvan de leden elkaar steeds minder kennen, zullen steeds meer regels nodig zijn. Om als samenleving te kunnen functioneren, is het nodig het gedrag van anderen voorspelbaar en verwachtbaar te maken, zodat men op de ander kan bouwen. Hoe meer wij internationaal verkeer mogelijk maken, hoe meer wij internationaal vrij kunnen reizen, hoe meer dat nodig zal zijn. Dat is de belangrijke dynamiek achter het gegeven dat een steeds groter deel van onze wetgeving wordt geïnspireerd door internationale regels, want die zijn nodig om in dat internationale verkeer niet alleen Nederlanders voor elkaar herkenbaar te maken, maar ook om de Nederlander begrijpelijk te maken voor de Fransman, de Japanner en voor de Chinees. Dat is hetgeen waarvoor wij wetgeving primair gebruiken: met wetten het gedrag van andere mensen, die in beginsel ongebonden zijn, voorspelbaar maken. Op een aantal punten kunnen wij dan gerechtvaardigde verwachtingen hebben. Zo nodig kan de overheid de verwachtingen met sancties bevestigen. De regeldruk heeft ook een keerzijde. Als men gedrag voorspelbaar wil maken, is niet ieder gedrag meer mogelijk. Als ik het gedrag van de ander voorspelbaar wil maken, is dat heel wenselijk. Maar als ik mijn eigen gedrag daarnaar moet zetten, wordt dat zonder meer als druk ervaren.

Ik kom op een tweede element van die dynamiek, waarop de heer Engels net al heeft gezinspeeld.

De heer **Franken** (CDA): Om te voorkomen dat u al ver met uw tweede element op weg bent, wil ik graag nog een vraag stellen over het eerste element. Ik geloof niet dat regelgeving wordt gezien als het ontnemen van gedragsalternatieven en dat men dat als regeldruk ervaart. Dat is de voorspelbaarheid, die over het algemeen als positief wordt ervaren. Het gaat om de hoeveelheid en de detaillering; dat veroorzaakt de overlast. Dat is toch een heel ander punt. Althans, uw eerste element drukt mij op een ander punt.

Minister **Donner**: Ik ben het met u eens dat er behoefte is aan regels. U komt op het tweede punt, waar ik ook was aangeland, te weten de mechanismen achter de detaillering. Ze zijn genoemd, bijvoorbeeld in de bijdrage van mevrouw Broekers: vraag naar controle, behoefte aan toezicht op regels, de bureaucratisering, de behoefte dat overheidsinstanties volgens regels functioneren, de behoefte aan gelijkheid in de regels, het zoeken naar draagvlak, het omgaan met incidenten en de



internationalisering. Op zichzelf zijn die mechanismen volstrekt begrijpelijk en herkenbaar, maar laat ik ze iets anders formuleren om te kijken of ze nog herkenbaar zijn.

Tegenover bureaucratisering staat het legaliteitsbeginsel. Het uitgangspunt is dat wij de eis stellen dat een overheid niet functioneert en niet optreedt, als dat niet eerst bij wet is geregeld. Die overheid -- dat is de ontwikkeling in het legaliteitsdenken -- moet op steeds gedetailleerder niveau constateren dat zij niet kan optreden, omdat het niet in de regels staat. Wij accepteren niet het idee dat een overheid handelt omdat de situatie dat vergt en dat wij achteraf wel controleren of dat voldeed aan een aantal algemene regels. Nee, wij moeten op voorhand uitgedacht hebben wat de overheid in een bepaalde situatie kan doen. Controle en toezicht is het toepassen en eventueel handhaven van de regels om het optreden van de overheid aanvaardbaar te maken.

De heer **Engels** (D66): Ik wil even voortborduren op de vraag van collega Franken. Hij heeft eenzelfde thema aangesneden als ik. U bouwt uw betoog steeds op, uitgaande van de positie van de overheid richting samenleving. In mijn bijdrage heb ik zelf aangegeven dat in de nota Bruikbare rechtsorde heel nadrukkelijk ook een ander perspectief wordt geschetst, namelijk dat de overheid terugtreedt of juist niet verantwoordelijkheid neemt, maar die bij de samenleving zelf legt.

Minister **Donner**: Daar kom ik straks op.

De heer **Engels** (D66): Ik had het idee dat dit een wat eenzijdig beeld was, maar ik ben te vroeg.

Minister **Donner**: Ik schets niet vanuit de overheid. Ik heb eerst geschetst dat de behoefte aan regels primair een behoefte van de samenleving is. Het mechanisme waardoor wij steeds gedetailleerdere regels krijgen, is nauw verweven met een aantal fundamentele beginselen waarop onze samenleving rust, namelijk het legaliteitsbeginsel, het beginsel van de rechtsstaat, van rechtseenheid, van rechtszekerheid en van de rechtsgelijkheid. Kortom, het zijn al die elementen die, als ik ze aantast ter bestrijding van terrorisme, onmiddellijk fundamentele rechten zijn geworden. Het zijn de beginselen die leiden tot een steeds grotere detaillering van de regelgeving.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik wil een vraag stellen op het gevaar af dat ik ook vooruitloop op het betoog van de minister. U verdedigt nu de democratie uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel. Dat lijkt mij op zichzelf juist. Maar dan is de grote vraag wanneer een zinvolle bureaucratie die de overheid bindt aan regels, omslaat in hinderlijk bureaucratisme, waarbij te veel gedetailleerde regels worden gemaakt en de regeltoepassers te veel naar de letter kijken, te weinig naar de geest en te weinig naar de omstandigheden waarin de regels moeten worden toegepast. Daar ontstaat het probleem van de regeldruk en niet zozeer bij die als zinvol ervaren bureaucratie.

Minister **Donner**: Iedere kracht kan op ieder moment omslaan in het tegendeel, algeheel of specifiek. Nogmaals,

wij hebben de democratie bedacht om een zekere controle uit te oefenen. Denk aan het oude beginsel: macht corrupteert en absolute macht corrupteert absoluut. Dat is er inherent aan, wanneer je op een gegeven moment de ene mens greep geeft op de andere. Dat vergt controle. Die controle hebben wij via democratie en via de rechter. Dan kom ik bij het legaliteitsbeginsel. Daar begint dat mechanisme te werken dat de overheid optreedt, wat wordt bestreden door een burger: daar ben je niet toe bevoegd, daar heb je de regels niet voor; je gaat naar de rechter en die constateert dat die burger gelijk heeft. Maar zonder meer blijft staan dat de regering en de wetgever bepaalde doelen en resultaten willen bereiken en dus de regels zullen aanpassen of nog gedetailleerder zullen maken om ervoor te zorgen dat het de volgende keer wel mogelijk zal zijn. Nogmaals, de wetgever heeft ook de mogelijkheid om dat niet te doen, maar de praktijk wijst uit dat die verleiding zelden kan worden weerstaan.

Ik hoop duidelijk te hebben gemaakt dat die punten die je op het ene moment ziet als regelzucht op het volgende moment nu net de wezenlijke elementen zijn van een rechtsstaat. Dat geldt vooral voor de rechtsgelijkheid. Het is een van de redenen waarom wij, zeker bij toepassing van het legaliteitsbeginsel, tot steeds gedetailleerdere regels komen. Aan de ene kant hebben wij een rechtsconcept dat berust op gelijkheid, uniformiteit en het voorkomen van willekeur bij de overheid, terwijl wij aan de andere kant in een cultureel concept zitten waarin niemand gelijk is, iedere situatie weer anders is en situaties onvergelijkbaar zijn. Daar moeten wij dat recht toepassen. Op zichzelf is er een ander beginsel mogelijk. Sommige delen van het Engelse recht kennen dat: wanneer iedereen verschillend is, moet de overheid rechtvaardigen dat zij twee gevallen gelijk behandelt. Zij hoeft dan niet te rechtvaardigen, zoals in het Nederlandse systeem, dat twee gevallen niet gelijk worden behandeld. Het is een andere benadering van de problematiek: hoe vertaal je bepaalde culturele inzichten in je wetgeving? Een van de regels zul je moeten toepassen, want anders kom je in een situatie van willekeur. Dat is een van de fundamentele beginselen die wij toepassen. Kortom, zie dit niet als een verdedigingsrede omdat het in alle gevallen mis gaat. Het gaat mis, er zijn te veel regels en er is vaak overdadige bureaucratie, maar ik schets alleen de fundamentele mechanismen die erachter zitten. Daardoor is het niet eenvoudigweg een kwestie van eens in de zoveel tijd doorlichten en een politieke wil tot deregulering. Nee, het verklaart waarom wij na twintig jaar praten over deregulering, vermoedelijk met een dubbele hoeveelheid regelgeving zitten ten opzichte van het moment waarop wij ermee zijn begonnen.

Ik kom bij het laatste punt op dat terrein. Die regels zijn niet het bewijs dat de overheid de burger niet vertrouwt. Nee, de beginselen die ik heb geschetst, zijn historisch verklaarbaar. Ze berusten op het fundamentele gegeven dat de burger de overheid niet vertrouwt en daarom eisen stelt op het punt van rechtsbescherming, op het punt van gelijkheid om willekeur tegen te gaan en op het punt van wetgeving in verband met de bevoegdheden. Men gaat er niet van uit dat, als de overheid een eis stelt en bijvoorbeeld belastingen oplegt, zij dat wel redelijk en billijk zal doen en dat wij in de belastingwetgeving met

een eis van redelijkheid en billijkheid kunnen volstaan. Men gaat er niet van uit dat, als die overheid eisen stelt in het belang van het milieu, zij dat wel redelijk zal doen. Dat zou betekenen dat wij die overheid maar moeten vertrouwen en dat die overheid de burger dan ook kan vertrouwen. Kortom, onze publiekrechtelijke concepten berusten op een fundamenteel wantrouwen ten opzichte van de overheid.

De heer **Franken** (CDA): U hebt zojuist gezegd dat degene die met macht bekleed is in een situatie terechtkomt waarin die macht hem zal corrumperen. Daarom heeft de burger veel reden om de overheid te wantrouwen en haar in een kader van regels te plaatsen.

Minister **Donner**: Dat ontken ik ook niet. Wij hebben beiden een antirevolutionaire achtergrond. Wij zijn opgegroeid met de gedachte "de overheid heb je nodig, maar je moet haar niet vertrouwen". Ik ben het daar niet mee eens, maar ik geef alleen aan dat dit de culturele problematiek is. Ons publiekrechtelijk systeem is ontstaan uit de Franse Revolutie en berust op fundamenteel wantrouwen ten opzichte van de overheid. Dat is in veel gevallen ook gerechtvaardigd gebleken. Dit verklaart vervolgens waarom in de regelgeving het beeld wordt bevestigd van een overheid die haar burgers niet vertrouwt. Dat is de reflex op het wantrouwen van de burger. Over en weer is trouwens vaak gebleken dat je elkaar ook niet te veel moet vertrouwen.

In het programma Bruikbare rechtsorde heb ik geprobeerd, te schetsen dat er ten principale nagedacht moet worden over de vraag of er alternatieven zijn voor de concepten en gedachten van waaruit wij werken. Er is in dit verband wel gesproken over het concept van zorgverplichting dat uitgaat van het geven van meer vertrouwen aan de burger. Het bereiken van het resultaat staat centraal en daarop wordt men aangesproken. Het resultaat moet behaald worden, maar daarbij wordt niet voorgeschreven hoe dit precies moet gebeuren. In het proces van wetgeving sluipt echter iedere keer de volgende vraag er weer in. Wat doen wij als ze het niet doen? Moet de overheid dan niet alsnog een aanwijzing kunnen geven? Dan halen wij echter de nadelen van twee systemen binnen, namelijk de onduidelijkheid van de zorgplicht en de geleidelijke erosie van de regels door steeds meer aanwijzingen.

Ik noem een ander voorbeeld. De inspecties en het toezicht zijn belangrijke bronnen van regelgeving. Omdat wij uitgaan van overheidstoezicht, wordt het toezicht onderworpen aan de beginselen die ook voor de overheid gelden. Bij de jaarrekeningen is er een andere vorm van toezicht. De overheid komt niet controleren of de jaarrekening betrouwbaar is, maar de betrokkenen moeten een door de overheid erkende accountant kiezen. Als die accountant zijn handtekening zet, gaat de overheid ervan uit dat de jaarrekening betrouwbaar is tot het tegendeel gebleken is. Op tal van terreinen kunnen inspecties ook op die manier te werk gaan. Dit hoeven dan niet langer overheidsinstanties te zijn. Het worden particuliere inspecties die voldoen aan fundamentele bekwaamheidseisen. De overheid kan dan volstaan met de

eis dat er aan het eind van het jaar een goedkeurende verklaring van die particuliere inspectie is.

Daarbij moet wel bedacht worden dat mensen mensen blijven. Het is te verwachten dat de inspectie voor haar eigen inspecteurs regels zal stellen. Zoals ook bij accountants is gebeurd, zullen er beroepsregels worden ontwikkeld. De klanten zullen bepaalde eisen stellen en ook daaruit vloeien regels voort. Regels zijn nodig, maar het hoeven geen overheidsregels te zijn. Bij het streven naar een bruikbare rechtsorde moeten wij niet vechten tegen het verschijnsel regels, maar wij moeten de vraag beantwoorden of zij op de juiste manier worden gebruikt.

De heren Witteveen en Kox vroegen zich af of niet de regel tot essentie wordt verklaard in plaats van het recht. Dat is zeker niet de bedoeling. Het programma Bruikbare rechtsorde is vooral een reactie op het beeld dat de wetgeving moet voldoen aan de eisen van de rechtsstaat alsof het recht iets is wat op ons neerdaalt. Recht is iets wat de mensen ten dienste staat, maar niet willekeurig. Wetten zijn niet eenzijdig ter rechtsbescherming of ter sturing of ter machtiging, maar meezijdig. Iedere regel heeft rechtsbeschermende, machtigende en sturende elementen. Wij moeten erkennen dat de regel door alle partijen wordt gebruikt voor hun belangen. Daarmee voorkomen wij veel averechts gebruik van regels. Tevens wordt duidelijk dat het recht geen intrinsieke waarde van de regel is, maar gelegen moet zijn in de verhoudingen die ontstaan door het gebruik van de regel. Dat is mijn beeld van een gerechte samenleving. Je moet mensen niet hun recht geven, maar je moet ze tot hun recht, hun bestemming laten komen. Daar dient wetgeving voor.

De heer **Franken** (CDA): U zei dat de rechtsorde is gebaseerd op de opvatting van gelijkheid in onze cultuur. Uit uw laatste woorden maak ik op -- en ik onderschrijf dat -- dat er nog een ander constitutief principe is voor onze rechtsstaat, namelijk de vrijheid. Daardoor kan je iemand tot zijn recht laten komen.

Minister **Donner**: U hebt mij verkeerd begrepen toen ik het had over het culturele gelijkheidsbeginsel. In een cultuur waarin ten principale niemand gelijk is aan de ander, waarin ieder individu op zichzelf staat, proberen wij een rechtsbegrip te realiseren waarbij gelijkheid het criterium voor het recht is, dus de eenheid, de uniformiteit. Wij hebben een decentrale staat, maar wij accepteren het niet als een gemeente op een bepaald punt afwijkend handelt. Dan is er vaak weer wetgeving nodig om voor uniformiteit te zorgen.

Daarnaast heb ik aangegeven dat vrijheid en recht juist complementair zijn en elkaar versterken. De vrijheid tot recht laten komen, betekent niet dat de overheid teruggereet. Vaak heb ik een houvast nodig om samen met anderen iets te kunnen regelen, om tot mijn recht te komen. Het is niet óf overheid óf markt. Markten ontstaan niet zonder overheid. Bij dat alles ben ik van mening dat de wereld niet verdeeld is in plichten van de overheid en belangen van de markt, maar dat zij primair draait op de samenwerking tussen mensen. Die samenwerking luistert naar heel andere regels. Wij moeten ons rechtsbegrip veel meer daarop laten berusten dan op de tweedeling markt-overheid.

De heer **Witteveen** merkte op dat wij nu twee jaar aan de gang zijn en vroeg mij aan te geven waar de samenleving veranderd is. Door de toepassing van het denken in zorgverplichtingen, bijvoorbeeld in de wetgeving voor het hoger onderwijs en de milieuwetgeving, zijn die processen inmiddels in gang gezet. Je kunt niet de hele wereld op zijn kop zetten. Daarom is er ook voor gekozen om het geleidelijk, via een aantal projecten, te realiseren. Daar zal ik nu niet op ingaan. Ik zal te zijner tijd schriftelijk rapporteren over de vraag wat de voortgang is geweest. De XBRL-taxonomie is een andere manier van denken over het omgaan met regels. Hetzelfde geldt voor de verschillende codes, de code-Tabaksblad en straks ook de eventuele code over de aansprakelijkheid voor schade.

Uit de toelichtingen blijkt dat men het bij veiligheid specifiek heeft over terrorismebestrijding. Ik zal niet verhelen dat wij als samenleving meer worden bedreigd door de georganiseerde criminaliteit dan door het terrorisme. Het gevaar van het terrorisme is de ongerichtheid ervan. Het voordeel van georganiseerde criminaliteit is dat de voorspelbaarheid groter is. De georganiseerde criminaliteit wordt immers, net zoals iedere andere menselijke onderneming, door winst gedreven. In de voortgangsrapportage staat welke elementen op dit moment de dreiging in Nederland bepalen. De nieuwe wetgeving is geen beperking van fundamentele vrijheden.

De terrorismewetgeving van 2004 bestaat voor het overgrote deel uit strafverzwaring in het geval er sprake is van een terroristisch oogmerk. Het gaat echter om delicten die al lang gedefinieerd waren. De enige uitbreiding was de steun, ook financiële steun, aan terroristische activiteiten. Voorts gaat het om betrokkenheid bij de gewapende strijd. Dat is puur een aanpassing van een al oudere bepaling over het verbod op vreemde krijgsmacht. Ten slotte gaat het om een aantal bepalingen over de voorbereiding. Die hangen ten nauwste samen met het karakter van terrorisme. Het strafrecht reageert primair op het opsporen en bestraffen van een delict dat al gepleegd is. Bij terrorisme gaat het erom, een strafbaar feit te voorkomen.

De heer **Kox** (SP): De minister is een groot redenaar. Daarom luister ik op zondag naar zijn podcastuitzendingen, want daar krijg ik goede zin van. Ik vraag mij toch af of het allemaal waar is wat hij zegt. Zit er niet nog een andere kant aan? Hij zegt nu dat hij eigenlijk bijna niets heeft gedaan op het gebied van de terrorismewetgeving waar wij ons zorgen over moeten maken. Hoe rijmt hij dat met de uitspraak van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat het kabinet in zijn pogingen de veiligheid te vergroten niet voldoende aandacht besteedt aan de principes van de democratische rechtsstaat? Doet die raad maar wat? Schrijven die mensen hun rapporten pas nadat zij wat gedronken hebben? Hoe is het mogelijk dat zo'n geacht orgaan een totaal andere visie heeft dan de minister?

Minister **Donner**: Ik sta niet in voor de wijze waarop de raad het rapport heeft geschreven. Ik herken mij niet in dit rapport, maar daar zal ik straks nog op ingaan. Ik meen dat dit rapport niet steekhoudend is.

De heer **Kox** (SP): Hoe zit het dan met de uitspraak van het Humanistisch Overleg Mensenrechten dat de wetgeving en de voorgestelde wetgeving op het terrein van terrorismebestrijding negatieve gevolgen hebben voor de mensenrechten in Nederland? Bij elkaar opgeteld betekenen ze een vergaande beperking van de vrijheden en de rechten van de burgers. Zit dat overleg er ook naast?

Minister **Donner**: Sterker nog, sommige rechters hebben ook hun bedenkingen over deze wetgeving geuit. Die wetgeving is echter in de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen, met uitzondering van de fractie van GroenLinks. Dan kun je niet volhouden dat de wetgeving geen rekening houdt met de eisen van de democratische rechtsstaat.

De heer **Kox** (SP): Je zou ook kunnen zeggen dat een deel van het parlement aan het doorschieten is. Dat is kenmerkend voor de democratie. In een democratie kan men besluiten nemen die niet zo goed zijn voor de democratische rechtsorde.

Minister **Donner**: Dat ben ik helemaal met u eens, maar dat behoeft een betere onderbouwing dan een oprisping in een rapport en een aantal instanties die elkaar op dat punt napraten.

De heer **Kox** (SP): Het zouden oprispingen kunnen zijn, maar als ik die rapporten lees, dan denk ik dat erover is nagedacht. Er zit een systematiek onder en er zitten statistieken onder. Zou u zich daar niet iets van moeten aantrekken? Zit daar geen begin van waarheid in?

Minister **Donner**: Er zitten geen statistieken onder. De enige wetgeving waar wij tot nu toe mee te maken hebben, is de terrorismewetgeving van 2004. De andere wetgeving ligt nog bij de Kamer. De Hofstadprocessen hebben onder bestaande wetgeving plaatsgevonden, met uitzondering van de wetgeving van 2004. Die wetgeving blijkt daarbij zonder meer nodig, vooral door de definities van terroristische organisaties. Geef mij concrete voorbeelden van waar die fundamentele rechten beperkt worden. Het zijn altijd sjablonen. Er wordt gezegd dat de wetgeving de vrijheden beperkt, maar het wordt nooit gesubstantieerd.

De heer **Witteveen** (PvdA): U wijst erop dat er nog niet zo heel veel antiterroristische wetten zijn aangenomen en dat grote aantallen mensen in het parlement hiermee hebben ingestemd. U redeneert echter zuiver kwantitatief, terwijl het gaat om kwalitatieve vragen. U zegt dat die wetten geen fundamentele rechten hebben aangetast. Ik maak mij echter zorgen over die samenspanningen. Dan komt u op het terrein van het strafbaar stellen van gedachten en gevoelens, die niet alleen geuit worden door echte terroristen maar ook door mensen die dat nog niet zijn, door mensen die het zouden kunnen worden maar op hun schreden terugkeren of door mensen die alleen een ongevarenlijke en ongelukkige grap hebben gemaakt. Zij worden allemaal onderworpen aan het systeem van dwangmiddelen dat politie en justitie kunnen inzetten. Ik

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

---

zou zeggen dat er kwalitatief wel degelijk iets aan de hand is. Dat rechtvaardigt het om te spreken over de vrijheid.

Minister **Donner**: Over samenspanning is uitvoerig gesproken. Het gaat niet om het strafbaar stellen van gedachten of opvattingen maar om de uitvoering daarvan, namelijk de afspraak met anderen om een terroristische aanslag te plegen. Dat is de uitvoering. Ik heb het hier over dreigen. Bij dreiging ligt de uitvoering in woorden. Het gaat om het onderscheid met strafbare feiten. Hier gaat het om het dreigen met geweld, waardoor mensen hun doelen proberen te bereiken. Dat doen zij uiteraard door te refereren aan andere aanslagen, maar daarom is het niet zo eenduidig. Het gaat niet om het strafbaar stellen van gedachten en opvattingen. Bepaalde uitingen zijn op zichzelf dreigingen en dus gevaarlijk. Dat hebben wij in de strafwetgeving al lang erkend met bepalingen over opruiing.

De heer **Witteveen** (PvdA): Op het gevaar af de discussie over de wet terroristische misdrijven over te doen. Ik heb er toen voor gepleit om het begrip uitvoeringshandeling iets te verruimen, zodat wij wat breder konden kijken. Dat wees u af. U zei dat wij ook de uitingen zelf moesten kunnen aanpakken. Dan komen wij toch echt op het terrein van gedachten en gevoelens. Ik kan het niet anders zien. Daar kunnen gerechtvaardigde redenen voor zijn. Om te zeggen dat de vrijheid niet in het geding, is conceptueel niet helder.

Minister **Donner**: De uitvoering zit in de afspraak en behoeft geen nadere invulling op dat punt. Natuurlijk is de vrijheid in het geding, namelijk de vrijheid van personen om terroristische aanslagen te plegen. Die wordt beperkt; dat klopt. Het enige wat wij doen, is er via de wet voor zorgen dat wij er tijdig bij kunnen zijn en dat wij niet hoeven te wachten met reageren totdat zij het gedaan hebben. Dat gebeurt echter ter bescherming van iedereen, minus de enkelen die de afspraak hadden gemaakt. De redenering dat antiterrorismewetgeving de vrijheid beperkt, is onzinnig. Zij beperkt slechts de vrijheid van mensen die een terroristische aanslag willen plegen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Zij beperkt ook de vrijheid van mensen die mogelijk onschuldig zijn en van wie pas later kan worden vastgesteld dat zij dat waren.

Minister **Donner**: Dat is niet specifiek voor antiterrorismewetgeving maar geldt voor alle strafwetgeving. Het begint altijd met een verdenking en iemand is pas schuldig als hij veroordeeld is. In het strafrecht hebben wij daarvoor een aantal gradaties. Je kunt onderzoek gaan doen op basis van aanwijzingen. In het voorstel dat naar deze Kamer onderweg is, wordt op dat punt een onderscheid gemaakt ten aanzien van terroristische misdrijven. Ook dat is gelegen in de aard van terroristische misdrijven; wij kunnen niet afwachten tot ze worden gepleegd. Dat is echter geen beperking van de vrijheid maar het de overheid in staat stellen om de vrijheid te beschermen. Ook dat is, in alle eerlijkheid, een vertekening van de inzet van de overheid. Het gaat bij terrorismebestrijding namelijk niet primair om de

wetgeving, maar de overheid moet wel de mogelijkheden krijgen om effectief te operen. Het optreden van de overheid begint echter al veel eerder, ook in de aanpak van radicalisme. Organisaties moeten zich afvragen: hoe kan ik gevoelig worden voor de signalen? Men zit echter met een dilemma. De wetgever kan dan geroepen worden om van bepaalde uitingen in woord en geschrift te zeggen: die zijn zo eenduidig gelieerd aan de dreiging van terrorisme dat ze moeten worden tegengegaan. Ook dat is niet nieuw. Er ligt geen voorstel over voor, maar het kan aan de orde komen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Daarmee komen wij op een terrein waarop wij het met elkaar eens zijn. Ik ben benieuwd naar de mening van de minister over de preventieve aanpak van terrorisme en het gebruik van bestuursrechtelijke middelen daarbij. Wellicht is het vruchtbaarder om daarnaar over te gaan, want over "vrijheid" praten wij enigszins langs elkaar heen.

Minister **Donner**: Akkoord. Het gaat daarbij om een heel beperkt terrein van de terrorismebestrijding en niet om wetgeving. Die preventieve acties vinden plaats; de Kamer is daarover bij brief ingelicht. Het proces dat wij in dat kader toepassen is "verstoring". Daarbij worden mede bestuurlijke bevoegdheden gebruikt. In de gevallen dat er in het licht van de activiteiten nog geen duidelijke aanwijzingen maar wel vermoedens zijn, worden die activiteiten verstoord om te voorkomen dat ze zich niet verder ontwikkelen. Dit laat zich niet bij wet regelen, want dat vereist een concreetheid die ik niet kan bieden. Als ik die wel zou kunnen bieden, kon ik gewoon de strafwetgeving toepassen vanwege de betrokkenheid bij terroristische activiteiten. Het idee van de Raad voor het Openbaar Bestuur, namelijk preventieve acties door verstoring, wordt in de praktijk dus al uitgevoerd. Dat is overigens niet het gebied tussen oorlog en vrede. Dat komt aan de orde in het wetsvoorstel dat naar deze Kamer op weg is om in de strafwetgeving een knip aan te brengen ten aanzien van terroristische misdrijven. Ook daarbij gaat het uitsluitend om de strafvorderlijke gang der dingen en niet om het bewijs dat kan worden geleverd. Dat komt mogelijk wel aan de orde in het wetsvoorstel over de bestuurlijke maatregelen die bij bepaalde verdenkingen kunnen worden genomen. Dan moeten er echter nog steeds aanwijzingen zijn. Ik zal niet verhehlen dat er bij sommigen ook voorstellen circuleren die inderdaad inhouden dat wij terrorisme niet meer strafrechtelijk aanpakken maar dat doen door internering op de enkele aanwijzing dat iemand erbij kan zijn betrokken. Dát is echter niet de aanpak van de regering. Daar komt men toe als men probeert -- zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur wil -- om de bestrijding van terrorisme buiten het strafrecht te plaatsen. Dat is ook de reden -- dit is een antwoord op de vraag van mevrouw Broekers-Knol -- dat er niet wordt gewerkt aan een veiligheidswet. Wij hebben de wetgeving die wij als overheid nodig hebben. In het Wetboek van Strafrecht worden een aantal onderscheidingen geïntroduceerd; die instrumenten hebben wij nodig. Op het terrein van de bestuurlijke bevoegdheden gaat er een voorstel naar de Kamer over bepaalde bestuurlijke mogelijkheden. Eén veiligheidswet schept vanwege alle verschillen die ontstaan, een grote bedreiging van de vrijheid en lost

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

---

weinig op. Zo'n wet is in ieder geval geen oplossing voor problemen die wij tot nu toe hebben geconstateerd.

De heer **Kox** (SP): De wet inzake de identificatieplicht is een van de wetten die in het kader van de terrorismebestrijding tot ons is gekomen. Op de website van de minister staat ook dat het terrorisme heeft geleid tot invoering van die plicht. Daarover heb ik een aantal opmerking gemaakt en vragen gesteld. Nu is het idee gematerialiseerd en weten wij wie waarom wordt beboet. Wellicht moeten wij nu constateren dat wij daarin zijn doorgeslagen, wellicht met de beste bedoelingen. Of zegt de minister dat het gewoon een goede wet is?

Minister **Donner**: In alle eerlijkheid -- ik ben nooit helemaal zeker als ik dat zeg -- kan ik mij niet voorstellen dat op mijn website de identificatieplicht in verband wordt gebracht met terrorismebestrijding. Het hele wetsvoorstel en de plicht zijn juist op basis van andere argumenten verdedigd, want de bevoegdheid bestond al in het geval van verdenking van ernstige misdrijven.

De heer **Kox** (SP): Stelt dat dit wel op die website staat.

Minister **Donner**: Dan staat er iets fouts op de website. In de toelichting op en de redenering in de wetgeving wordt inderdaad gesteld dat het effect kan hebben vanwege de eis die wordt gesteld, maar dat het instrument primair bedoeld is om bij de gewone handhaving, zoals bij fietsen op de stoep, te voorkomen dat burgers zich onttrekken aan de handhaving van de politie door verkeerde gegevens en foute namen op te geven. Tot dusverre kan ik alleen maar concluderen dat de wet in dat opzicht werkt.

De heer **Kox** (SP): Ik zal straks nog even kijken wat er precies op de website staat, dan kunnen wij het daarover snel eens worden. De minister zegt echter ook dat het wel een effect zou kunnen hebben op de terrorismebestrijding. Hoeveel terroristen hebben wij met deze wet gevangen?

Minister **Donner**: Geen.

De heer **Kox** (SP): Er is dus geen meetbaar effect.

Minister **Donner**: Dat was ook niet de inzet. Terroristen die iets willen en met patent onjuiste papieren gaan rondlopen of zich laten vangen op het feit dat zij geen papieren bij zich hebben, zijn amateurs. Dat is niet het soort waarmee wij te maken hebben, hoewel die er ook tussen lopen.

De heer Witteveen koppelde aan dit aspect nog een aantal andere verschuivingen binnen het rechtssysteem. De heer Witteveen noemde in dat verband een aantal elementen. In de eerste plaats meende hij een en ander te zien in de verschuivingen in de begrotingsbedragen. Vooral politie en Openbaar Ministerie zouden daarbij middelen gekregen hebben, terwijl de andere instanties die niet zouden hebben gekregen naar rato van de uitbreiding van de werklast. De begrotingen zullen u echter duidelijk maken dat dit niet het geval is. Wel is het zo dat de begroting voor de reclassering bedoeld is voor dat deel dat berust op een justitiële basis en niet

voor tal van andere werkzaamheden. Dit heeft ertoe geleid dat de gerichte betalingen voor deze diensten naar rato beperkt zijn. Als men echter kijkt naar de begrotingsbedragen, zal men zien dat de reclassering alleen maar meer heeft gekregen, wegens de uitbreiding van werkzaamheden.

Idem dito heeft de rechterlijke macht meer gekregen naar rato van de uitbreiding van de werkzaamheden, mede in verband met het geldende financieringssysteem. Vorig jaar is achteraf gebleken dat de vooronderstellingen van het kabinet betreffende de werklastontwikkeling dichter bij de waarheid lagen dan de alternatieven. Ook in de voorjaarsnota zijn er naar aanleiding van de verdere stijging van de werklast meer middelen uitgetrokken voor de rechterlijke macht. Hetzelfde geldt voor de andere schakels in de strafrechtketen. In het gevangeniswezen moet niet ongericht en ongedifferentieerd alles voor iedereen worden gedaan wat in een bepaald geval gerechtvaardigd is. Dat maakt bezuinigingen mogelijk binnen het gevangeniswezen. Niet iedereen behoeft te worden beveiligd op het niveau waarop de meest vluchtgevaarlijke gevangenen moeten worden beveiligd. Er zijn categorieën die met een zeer beperkt aantal bewakers heel wel kunnen functioneren, bijvoorbeeld omdat zij zitten voor vervangende hechtenis en na verloop van tijd weer naar huis gaan. In Lelystad wordt daarmee nu geëxperimenteerd.

Idem dito is er een onderscheid gemaakt tussen mensen die korter dan vier maanden zitten en mensen die langer dan vier maanden zitten, omdat tal van programma's, zoals onderwijs, voor personen die korter dan vier maanden zitten, niet zinvol zijn. In die tijd zal men hun gedrag niet kunnen veranderen of hun een opleiding kunnen geven. Hierin is gezocht naar rationalisatie. In dat kader is ook de vreemdelingenbewaring onderscheiden van het penitentiaire regime, omdat daarvoor een wezenlijk ander regime kan gelden.

De proliferatie van bestuursrechtelijke handhaving is inderdaad een verschijnsel dat samenhangt met de eerder genoemde ontwikkeling van de regelgeving en de behoefte om deze te handhaven. Wij hebben ermee te maken dat mensen regels niet meer naleven, alleen omdat het regels zijn. Het gros doet dat vaak wel, maar ook in de wetenschap dat men eventueel een boete krijgt als men het niet doet. Op een goed moment is geconstateerd dat de handhaving niet helemaal binnen het strafrechtelijke systeem viel te realiseren. Daarom is begonnen met de introductie van het bestuurlijke element, allereerst bij de Mulder-delicten in het kader van de verkeershandhaving. In de loop van de jaren negentig is dit geweldig uitgebreid. Het voorstel voor de OM-afdoening is nu juist bedoeld om die ontwikkeling weer te kunnen terugbuigen en om weer coherentie te brengen in bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. De bedoeling is ook, met het oog op de continuïteit, eventueel te kunnen terugvallen op het strafrecht als de bestuurlijke handhaving niet werkt. De OM-afdoening is dus het wezenlijke element om het strafrecht en het strafrechtelijke kader beter tot hun recht te laten komen. Anders zullen wij

binnen de kortste keren een heel bestuurlijk strafrecht moeten ontwikkelen.

Er liggen twee voorstellen voor bij de Tweede Kamer, die ik daar morgen verder zal moeten behandelen. Deze betreffen meer specifieke punten van inconsistentie. Zo hadden wij geregeld dat een parkeerwachter onbetaald parkeren mocht beboeten. Als iemand zijn auto midden op de straat parkeerde, moest echter de politie erbij komen. Dat was een al jaren bestaande inconsistentie. Verder wilden wij een antwoord vinden op de constatering dat de politie uit capaciteitsoverwegingen niet meer kan worden ingezet voor wat wel "kleine ergernissen" wordt genoemd. Deze voorstellen waren ten dele al ontwikkeld voordat de OM-afdoening door de Tweede Kamer was aanvaard. Nu het kabinet voorstellen heeft ingediend, is het aan de beide Kamers om erop te wijzen dat de voorstellen eventueel kunnen samenvloeien. Daarbij komt dat er in de Tweede Kamer inmiddels zodanige amendementen zijn ingediend op beide voorstellen, dat de verleiding voor de regering groot wordt om ze in te trekken. Dat laat ik echter even buiten beschouwing, zowel wegens de reikwijdte van het geheel als wegens de procedurele waarborgen die men zoekt. Men probeert nu juist door amendementen te bereiken wat ook al bereikt wordt door de OM-afdoening. De signalen die vandaag in dit debat zijn gegeven, zijn mogelijk heilzaam voor de Tweede Kamer bij de afweging van de voorstellen die morgen plaatsvindt. Men kan echter niet van de regering verwachten een voorstel zonder meer in te trekken, nadat zij dit eerst heeft ingediend. Ik meen dat het beeld dat de heer Witteveen schetst van de spontane verbouwing van het strafrecht een onterechte karikatuur is van het proces dat in gang is gezet. Dit is nu juist bedoeld om te voorkomen dat het strafrecht steeds meer wordt gemarginaliseerd als systeem van recht.

De heer **Witteveen** (PvdA): Voor de goede orde: het was niet mijn beeld, maar van de heer De Wijckerslooth, die de baas is geweest van het OM. Als hij het heeft over een spontane verbouwing maak ik mij zorgen.

Minister **Donner**: Ik aanvaard deze correctie. Tegelijkertijd kan ik alleen maar zeggen dat op dit punt waakzaamheid op ieder moment geboden is. Vandaag overwoog de Tweede Kamer een wetsvoorstel waarin bij amendement bestuurlijke boetes mogelijk werden gemaakt voor privaatrechtelijke normen. Dan zijn wij nog weer een stap verder. Dat wetsvoorstel is even aangehouden voor beraad.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 19.55 uur tot 21.00 uur geschorst.

\*B

\*!Beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de invoering van de mogelijkheid van**

**beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Ik wil beginnen met het uitspreken van mijn waardering voor het elan en de verve waarmee de indiener, de heer Luchtenveld, aanzetten tot vernieuwing heeft gedaan voor het ouderschap en de administratieve echtscheiding. Het is een loffelijk streven om partners die voornemens zijn om te scheiden, ertoe te stimuleren en uit te nodigen om vooraf al na te denken over de ouderschapsregeling. Het alternatief van de administratieve echtscheiding naast de andere procedures tot het ontbinden van het huwelijk zien wij als vooruitgang. Wij hebben ook waardering voor de manier waarop ontwikkelingen in het rechterlijke proces, zoals van de lijdelijke rechter naar meer rechterlijke processturing, zijn betrokken bij dit ontwerp. De rechter als ultimum remedium blijft natuurlijk een basisprincipe in ons rechtssysteem, maar het is een verrijking dat ook nieuwe expertises zoals mediation worden meegenomen in de procedures, waarbij je een alternatief hebt om deskundigheid in te zetten in gezamenlijk overleg in plaats van de klassieke twee partijen met twee procureurs.

De manier waarop de indiener onze vragen over de functie van de ambtenaar van de burgerlijke stand heeft beantwoord, was helder. Ons is duidelijk geworden hoe dat dan zit. Dat ligt anders voor de kwestie van het ontbreken van beroep en cassatie bij de executie van het ouderschapplan. Het betoog van de rechter als scheidsrechter, zoals bij voorlopige voorzieningen, de vergelijking met de kantonrechter en de voorlopige voorziening als ordemaatregel en de verwijzing naar de overeenkomsten met het ontslagrecht hebben ons niet kunnen overtuigen. Dat was een heel zwaar punt voor ons, zoals ik heel duidelijk heb aangegeven in mijn eerste termijn. Daarbij komt ons andere zware aandachtspunt, namelijk het risico van de vloedgolf aan bagatelzaken. Wij hebben dat aangestipt als belangrijk aandachtspunt en deden dat niet als enigen. Dat wisten wij uit het voorlopige verslag en het is ook in de beraadslaging hier een en andermaal aan de orde gekomen.

Helaas zijn in de loop van het debat onze twijfels of zelfs angsten voor dat soort risico's eerder toe- dan afgenomen. Wij hebben eigenlijk niets gehoord wat ons gerust zou stellen voor het geval dat die risico's inderdaad bewaarheid konden worden, als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen. Vanwege de vernieuwing hebben wij aan het begin van de behandeling van dit wetsvoorstel besloten om het voorstel het voordeel van de twijfel te geven. Wie vernieuwing wil, moet in het privaatrecht immers, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het strafrecht,

enig beheersbaar risico aandurven. Het familierecht is per definitie grensoverschrijdend. In deze tijden van migratie en buitenlandse reizen is het onvermijdelijk dat er veel internationaal verkeer is. Dan moeten wij toch ook bepaalde risico's aandurven en ons niet laten beperken door ons te richten op de meest conservatieve, om niet te zeggen: achterlijke, rechtssystemen die wij tegenkomen in het internationale verkeer. Maar ondanks dat alles heeft de loop van het debat ons toch meer twijfels dan zekerheden gegeven. Wij zijn toch ook een beetje geschrokken van het gehalte van de beantwoording. Ik moet zeggen dat wij toch gehoopt hadden, daarin meer stevigheid aan te treffen. De conclusie is dan ook dat het, waar wij aanvankelijk nog geneigd waren om het wetsvoorstel het voordeel van de twijfel te geven, toch is omgeslagen in het voornemen om onze fractie voor te stellen, dit wetsvoorstel niet te ondersteunen.

\*N

De heer **Russell** (CDA): Voorzitter. De CDA-fractie dankt de indiener voor de gedeeltelijke beantwoording van de vragen van de CDA-fractie. Ik kom daar nog op terug. De antwoorden hebben de CDA-fractie niet van mening doen veranderen. De voorbeelden daarbij zijn onder meer -- ik zal ze niet allemaal herhalen -- de niet-ontvankelijkheid in verband met ouderschapplan, een punt of een discussie die op het laatst te voorschijn kwam en die niet helder in het voorstel verwoord staat, onbelemmerde toegang tot de rechter, hoger beroep en cassatie. Dat zijn er drie die al genoemd waren, maar daar komt er nog een bij. Dat de griffier op een gegeven moment kan gaan schiften en zeggen wat naar mediation gaat, wat naar hier en wat naar daar en wat overal naartoe gaat, is regelrecht in strijd met de Grondwet, artikel 112. Hoe je er ook tegenaan zou willen kijken, wij zitten hier als Eerste Kamer juist om ons te buigen over strijdigheid met de Grondwet of met internationale regels. Daar komt nog bij wat mevrouw Broekers-Knol al genoemd heeft, namelijk de uitvoerbaarheid et cetera.

Al met al beschouwen wij de punten die ik ook in mijn eerdere termijn genoemd heb, als irreparabel. De CDA-fractie zal dan ook tegen dit wetsvoorstel stemmen.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Dank aan de indiener van het wetsvoorstel voor de beantwoording. Er is nog een vraag waarop wij geen duidelijk antwoord gekregen hebben, of misschien heb ik het antwoord gemist. De vraag was: artikel 253a van het wetsvoorstel lijkt niet de mogelijkheid te bieden om de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, zoals vastgelegd in het ouderschapplan, in het belang van het kind op te schorten en een van beide ouders daarmee te belasten. Dat kan nu wel, op grond van artikel 377a BW, ingeval het gezag aan een van beide ouders is opgedragen. Ingeval van gezamenlijke gezagsuitoefening geldt de uitspraak van de Hoge Raad van 12 november 2005. Hoe beoordeelt de indiener artikel 253a in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad? Anders gezegd: geldt de uitspraak van de

Hoge Raad, wanneer artikel 253a van het wetsvoorstel kracht van wet zou hebben?

Tot slot: de indiener heeft het wetsvoorstel met veel elan ingediend en verdedigd. Hij heeft hier ook gezegd dat hij veel elan heeft, omdat hij meent dat kinderen niet de dupe mogen worden van de echtscheiding van hun ouders. Dat zijn wij volledig met hem eens. Hij heeft ook gezegd dat juist liberalen veranderingsgezind zijn en dat wij niet alles bij het oude moeten willen laten. Ik acht het wél van belang dat wij onze verantwoordelijkheid nemen als leden van de Eerste Kamer en wetsvoorstellen dus toetsen aan de criteria rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De grote vraag is of de problemen die door de indiener worden geschetst, zoals kinderen die op het laatste moment niet mee met vakantie mogen met de andere ouder, opgelost worden door dit wetsvoorstel of dat er juist nieuwe problemen door ontstaan, bijvoorbeeld op het terrein van het procesrecht, de belasting van de rechterlijke macht en overgangsregelingen. Het oordeel van mijn fractie is helaas dan ook dat het wetsvoorstel in zijn totaliteit niet goed is. De VVD-fractie kan het wetsvoorstel dan ook niet steunen en ziet ook geen enkele mogelijkheid voor reparatie.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik heb in eerste termijn helder uiteengezet op welke wijze mijn fractie denkt over dit wetsvoorstel, namelijk vanuit een positieve grondhouding. Ons oordeel berust in de kern op twee elementen. Naar onze mening legt het wetsvoorstel uiteindelijk meer nadruk op de belangen en het welzijn van bij een echtscheiding betrokken minderjarige kinderen en wordt in een echtscheidingsprocedure meer uitgegaan van de gelijkwaardigheid van partners waar het gaat om de zorg voor en opvoeding van deze minderjarige kinderen. Mijn fractie heeft uiteraard ook vragen over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de handhaafbaarheid. Wij passen die elementen echter toe op de factoren die ik net heb genoemd en die voor ons een belangrijk kenmerk van het wetsvoorstel vormen. Mijn fractie heeft daarom niet de neiging om het wetsvoorstel niet te steunen.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de indiener namens onze fractie voor zijn verdediging in deze Kamer. Hij heeft nog eens benadrukt, zoals ook al in de stukken was terug te vinden, dat hij het accent wil leggen op het gezamenlijke gezag in combinatie met het ouderschapplan. Enkele woordvoerders hebben gevraagd welk belang daarbij vooropstaat, dat van de kinderen of dat van de ouders.

Uit onze bijdrage in eerste termijn zal de indiener wel hebben begrepen dat onze bedenkingen een heel ander onderdeel van het wetsvoorstel betroffen, namelijk de administratieve scheiding. Ik heb al getracht om duidelijk te maken waarom wij aan de betrokkenheid van de rechter blijven hechten, beseffend dat die op dit moment in een heel aantal situaties ook uiterst marginaal is. Het zal de

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

---

indiener echter niet verwonderen dat zijn inbreng in eerste termijn ons niet tot andere gedachten heeft gebracht.

\*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Wij hebben het idee dat de heer Luchtenveld en mevrouw Broekers-Knol verwickeld zijn in een administratieve scheiding. Wie zou kunnen optreden als scheidingsbemiddelaar zodat ook dit wetsvoorstel toch in harmonie kan opgroeien?

De meeste fracties in deze Kamer vinden dit initiatiefwetsvoorstel sympathiek: waar mogelijk blijft de rechter buiten de scheiding en maken ouders afspraken over de gezamenlijke opvoeding van eventuele kinderen. De indiener erkent de beperkte reikwijdte van zijn voorstel. Hij spreekt over de mogelijkheid om de problematiek te verminderen, het zetten van een eerste stapje en de noodzaak van aanvullende maatregelen.

Dit voorstel heeft goede elementen, maar wij zien nog problemen. Het is niet duidelijk of de toeloop op de rechter groter of kleiner wordt. Kan de rechtbank wel binnen drie weken een uitspraak doen? Kunnen griffiers besluiten tot bemiddeling? Is de huidige gesubsidieerde rechtsbijstand afdoende om aan een substantieel gedeelte van de kosten van mediation tegemoet te komen? Mijn fractie is niet erg gelukkig met wat de indiener een "markt van mediators" noemt, met het verdwijnen van de rol van de Raad voor de Kinderbescherming en met het verdwijnen van de mogelijkheid voor hoger beroep. Mijn fractie is nog steeds geneigd om het voorstel van de heer Luchtenveld het voordeel van de twijfel te gunnen, maar het is niet zo gemakkelijk. Wij hopen dat hij nog enkele zorgen kan wegnemen zodat die positieve houding er tot het eind kan blijven.

Wij prijzen de kritische blik die de fracties van de VVD en het CDA vandaag op dit wetsvoorstel hebben geworpen. Wij hopen dat zij deze goede parlementaire houding ook na vandaag voortzetten. Hoeveel wetten die wij hier de afgelopen jaren hebben aangenomen, zouden immers met diezelfde kritische blik niet zijn gesneuveld? Gelukkig is het nog geen reces.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat was de reden dat wij tegen het concurrentiebeding hebben gestemd, mijnheer Van Raak. Wij vonden het voorstel kwalitatief niet goed.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, heel af en toe gebeurt dat.

\*N

De heer **Luchtenveld**: Voorzitter. Ik zou u willen vragen om mij toe te staan om nu een aantal dingen te zeggen en vervolgens de beraadslaging te schorsen. Ik heb namelijk behoefte aan nader politiek beraad. Ik snap best hoe de kaarten hier liggen, daarvoor loop ik lang genoeg mee. De kans dat dit wetsvoorstel in de huidige vorm alsnog een meerderheid haalt, acht ik buitengewoon klein.

Ik heb echter zojuist het stenogram aangereikt gekregen. Er is een aantal dingen gezegd, ook door de minister, die ik voor de beeldvorming na wat zorgvuldiger bestudering recht wil zetten. Ik denk dat het niet goed is

om dat nu in deze tweede termijn deels geïmproviseerd te doen. Ik heb vanmiddag een aantal dingen gehoord van de minister waartegen ik ernstig bezwaar maak, met name zijn suggestie dat het voorliggende wetsvoorstel meer in het belang is van de ouders dan in dat van de kinderen. Die opmerking wil ik hoe dan ook rechtzetten. Er is nog een aantal vragen blijven liggen uit de eerste termijn waarop ik graag wil terugkomen. Ik kan de antwoorden daarop deels nu geven.

Ik wil in elk geval om een schorsing vragen zodat de tweede termijn op een nader moment kan worden afgerond. Dat kan gedeeltelijk misschien schriftelijk, maar ik wil graag nader de gelegenheid hebben om mijn voorstel te verdedigen. Ik laat het graag aan u over of u mij de gelegenheid wilt geven om een en ander te zeggen. Ik heb al een antwoord op de vragen over het hoger beroep en de rol van de griffier, namelijk dat deze niet in strijd zijn met de Grondwet en dat dergelijke zaken ook elders in wetgeving voorkomen. Ik zou in elk geval een knip willen aanbrengen in de tweede termijn.

\*N

De **voorzitter**: Als u een schorsing wilt aanvragen, kan ik dat voorstellen. De beslissing daarover is echter aan de Kamer.

\*\*

De heer **Russell** (CDA): Het is een erg ongebruikelijk voorstel. Wij reageren hier immers ook improviserend op hetgeen wij vanmiddag hebben gehoord. Ik heb er af en toe ook wel behoefte aan om dingen thuis op te zoeken, maar zo zit het nu eenmaal niet in elkaar. De heer Luchtenveld heeft nu gezegd tegen de minister wat hij wilde zeggen, namelijk dat hij het niet met hem eens is. Daar moet de minister mee doen wat hij wil. Ik stel voor om het debat af te maken en de discussie niet langer te laten duren dan nodig is.

De heer **Van Raak** (SP): Als de heer Luchtenveld behoefte heeft aan een schorsing, willen wij daar graag in voorzien.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik meen dat wij dit hadden afgestemd, maar kennelijk zijn de conclusies niet helemaal eenduidig. Wat de PvdA-fractie betreft, kan de indiener de ruimte krijgen als hij daarom verzoekt.

De heer **Engels** (D66): Bij die laatste opmerking sluit ik mij aan namens de fractie van D66. Ook wij zijn bereid om dat toe te staan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als iemand zoiets vraagt, ligt het natuurlijk voor de hand om daar "ja" op te zeggen. Ik wil de heer Luchtenveld uiteraard die ruimte bieden, maar ik wil graag weten hoe de procedure vervolgens verloopt. Gaan wij vanavond verder? Gaan wij volgende week verder? Gaan wij over twee weken verder? Dat maakt het eigenlijk een beetje lastig. Ik zou daar graag wat meer informatie over willen hebben.



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

---

De heer **Luchtenveld**: Het gaat toch om wetgeving en dat moet uitermate zorgvuldig gebeuren. Het komt vaker voor, in ieder geval ook in de Tweede Kamer, dat om een derde termijn wordt gevraagd. Die heb ik niet nodig. Ik meen dat afronding mogelijk is in een aanvullende tweede termijn. Ik denk alleen dat dit nu niet goed mogelijk is. Een kwartiertje extra zal naar mijn mening niet veel opleveren, dus ik vraag om een wat langere schorsing. De afronding kan wat mij betreft volgende week plaatsvinden, dat is geen enkel probleem. Ik wil wel graag aan de hand van het stenogram een aantal zaken nader toelichten. Ik kan best een aantal antwoorden nu geven, maar ik wil graag gelegenheid om mij nader te beraden, ook met het oog op de toekomst. De Eerste Kamer krijgt mogelijk nog een ander wetsvoorstel over hetzelfde onderwerp ter behandeling voorgelegd. Dat moet nog door de Tweede Kamer worden behandeld.

De heer **Russell** (CDA): Ik heb in eerste instantie begrepen dat de heer Luchtenveld nu wat antwoorden wilde geven en dat de rest schriftelijk kan. Dat is voor mijn fractie zeker beter bespreekbaar dan dat de heer Luchtenveld nog een keer terugkomt en de Kamer nog een keer door het hele rondje van argumentatie meeneemt, zeker daar hij van mijn fractie heeft vernomen dat de problemen die wij zien, niet reparabel zijn. Wat vindt de heer Luchtenveld van het voorstel om nu zijn opmerkingen te maken en vervolgens een schriftelijk rondje te houden?

De **voorzitter**: Mijnheer Luchtenveld, u heeft aangegeven dat u in ieder geval in staat en bereid bent om op een deel van de reacties van de Kamer nu een reactie te geven. U heeft ook aangegeven dat een nadere schriftelijke reactie op een aantal vragen en kanttekeningen mogelijk is. Kunt u leven met het voorstel dat deze combinatie bevat?

\*\*

De heer **Luchtenveld**: Ja.

De **voorzitter**: Dan mag u uw gang gaan.

\*\*

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vind het prima, maar ik wil graag weten wanneer wij een antwoord kunnen verwachten. Ik heb begrepen dat dit volgende week zal zijn. Dat is prima, want dan kunnen wij volgende week ook meteen stemmen.

De **voorzitter**: Ik heb van de heer Luchtenveld begrepen dat dit mogelijk is, want hij heeft die termijn genoemd.

\*\*

De heer **Luchtenveld**: Ik kan in de loop van de volgende week een brief bezorgen.

De **voorzitter**: Nee, "in de loop van de volgende week" is iets anders dan wat de Kamer wil, namelijk dat wij de volgende week tot afhandeling van het wetsvoorstel kunnen overgaan.

\*\*

De heer **Van Raak** (SP): Een aantal fracties, ik meen zelfs de meerderheid van de Kamer, heeft gezegd dat deze wet niet te repareren is. Ik vraag mij af wat het voor zin heeft om de heer Luchtenveld met nog meer papier te laten komen. Dat lijkt mij een toneelstuk, als het voorstel tenminste echt niet te repareren is.

De **voorzitter**: Als de heer Luchtenveld als initiatiefnemer van een voorstel de behoefte heeft om thans mondeling en eventueel aanvullend schriftelijk te reageren, dan is dat zijn goed recht. Mijnheer Luchtenveld, u kunt uw betoog in tweede termijn vervolgen. Wij hebben een heldere afspraak. Uw schriftelijke reactie, voorzover u daaraan nog behoefte heeft na uw mondelinge reactie, moet zodanig op tijd zijn dat de Kamer in staat is om die tot zich te nemen zodat zij volgende week dinsdag kan stemmen over het wetsvoorstel. Dat betekent dat de schriftelijke reactie uiterlijk vrijdag binnen moet zijn.

\*\*

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik noem nog één punt ter aanvulling op mijn antwoord in eerste termijn. Ik heb de heer Van Raak daarop al gewezen. In verband met de regeling van de bijstand in geval van mediation verwijs ik naar de brief van 10 oktober 2005, die in dit dossier onder nummer 24 is opgenomen. Daarin wordt duidelijk gemaakt wat het standpunt is.

De heer **Luchtenveld**: Voorzitter. Ik wil op enkele punten nader ingaan, ook na hetgeen is gezegd. Ik meen dat ik het belang van een meer gelijkwaardig ouderschap niet anders kan onderschrijven dan ik vanmiddag heb gedaan. Dat doe ik met name omdat ik echt in de huidige praktijk constateer dat de verdeling tussen de beide ouders vaak niet evenwichtig is, ook niet in de machtsmiddelen die aan de verzorgende ouder vaak wel en aan de niet-verzorgende ouder niet worden toegestaan, waaronder in voorkomende gevallen ook de sterke arm omdat dan sprake is van onttrekking aan de wettelijke hoofdverblijfplaats of aan het wettelijk gezag. Dat is het hoofdpunt dat wat mij betreft veranderd moet worden. Dat alles, herhaal ik, is in het belang van kind opgeschreven, niet in het belang van specifiek de niet-verzorgende ouder en ook niet in het belang van beide ouders. Nee, het gaat juist om evenwichtigheid, maar het belang van het kind staat daarbij voorop. Het gaat om het voorkomen van het PAS-syndroom, dat in de literatuur is beschreven, waarbij het kind zich verloren en verstoten voelt en de dupe wordt van de strijd tussen de beide ouders. Als dat punt wordt onderschreven, roep ik de Kamer op om, als het niet via dit wetsvoorstel is, toch in ieder geval in deze parlementaire periode te komen tot wetgeving die dat ook helder neerlegt.

Ik zou het jammer vinden als in navolging van andere landen niet de mogelijkheid wordt geschapen om ook zonder rechter te komen tot een afwikkeling van een huwelijkse relatie als mensen daaraan geen behoefte meer hebben. Ik meen dat dat ook heel zorgvuldig kan via de ambtenaar van de burgerlijke stand. Dat is gelukkig ook onderschreven door mevrouw Tan.

Het punt van het hoger beroep is een keuze geweest. Ik zou graag bereid zijn geweest te overwegen

over dat punt de discussie aan te gaan of het wat de Kamer betreft zou helpen om het wetsvoorstel hier wel op een meerderheid te laten rekenen, maar ik heb uit de bijdragen van een aantal grote fracties begrepen dat dat weinig kans van slagen zou hebben omdat er op meer punten kritiek bestaat. Op zichzelf betreurt ik dat ten zeerste.

Ik neem heel veel afstand van de verklaring van de minister en dat wil ik graag nader schriftelijk bezien aan de hand van het stenogram. In het stenogram heb ik al nagelezen dat de minister inderdaad heeft gezegd dat het wetsvoorstel zich primair zou richten op de belangen van de ouders. Dat vind ik echt een punt dat niet onweersproken kan blijven.

Er zijn nog enkele punten blijven liggen uit de eerste termijn. Ik ga nader in op de kwestie wat de griffier nu precies doet om te voorkomen dat alle zaken bij de rechter ter tafel komen. Dat is ook in de Tweede Kamer een punt van discussie geweest, namelijk de vraag of er toch een zeeffwerking is. Aanvankelijk was sprake van het organiseren van een zitting binnen twee weken, dus niet het doen van een uitspraak. Dat is opgerekt naar binnen drie weken, een week extra. Vervolgens is toen gezegd dat het een schriftelijke aanvraag moest zijn en dat aan de schriftelijke aanvraag ook nog wat stukken moesten worden toegevoegd. Daarin moest bijvoorbeeld het ouderschapplan of de eerdere rechterlijke beschikking staan. Zo beschikt de rechtbank ter beoordeling ook over de gegevens van wat eerder tussen de beide echtelieden aan afspraken is gemaakt en waarover het geschil gaat. Dat moet helder omschreven zijn en de griffier kan dus vragen om dat aan te vullen. Het is een hoofdregel in ons procesrecht dat ook de andere partij in de gelegenheid wordt gesteld zich te laten horen. Het kan ook niet anders omdat nadrukkelijk in de bepalingen van het wetsvoorstel staat dat uiteindelijk de rechtbank ook een vergelijk tussen partijen moet beproeven. Het is duidelijk dat dat niet mogelijk is als de andere partij niet is opgeroepen. Het kan niet eenzijdig leiden tot een mediation. Daarvoor zijn altijd twee partijen nodig. Een rol voor de griffier lijkt mij wel de beoordeling of iets geschikt is om op zitting te komen dan wel door de griffier kan worden afgehandeld dan wel of de griffier met partijen in overleg kan treden over vrijwillige mediation en daarmee instemming met het niet op zitting brengen. De griffier kan niet eenzijdig zeggen dat een zaak niet op zitting komt als een van beide partijen daartegen bezwaar heeft. Dat zal altijd onder rechterlijke verantwoordelijkheid moeten gebeuren en dat vereist dus altijd op zijn minst een procesbeslissing van de rechter. Dat wil ik in ieder geval verduidelijken. Overigens is er in ons recht wel een andere plek, namelijk artikel 252 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de griffier wel een aantekening kan doen over gezamenlijk gezag, maar dat is nadrukkelijk op gemeenschappelijk verzoek. Als een van beiden bezwaar maakt, komt de zaak toch weer bij de rechter. Dat zou ook hier de lijn moeten zijn, namelijk dat niet een griffier buiten een van de ouders om hierover een beslissing kan nemen. Ik meen dat over dat punt voldoende verhelderd is wat voor ogen staat. Of het allemaal voldoende duidelijk is opgeschreven, daarover kan men van mening verschillen. In ieder geval is dat wat voor ogen staat. Ik denk dat het ook goed is als wordt nagedacht over nieuwe procedures.

Op het risico dat alles bij het oude zal blijven als toch weer wordt gekozen voor de procureur ben ik al eerder ingegaan. Die vrees is groot en ik ben toch bang dat ook daaraan een kostenaspect zit, niet alleen voor de mensen met de allerlaagste inkomens. Ook daar bestaat er vaak een drempel voor mensen met middeninkomens om maar te blijven procederen. Dat is vaak ook niet goed in het belang van de kinderen. Aan de andere kant is het wel zo dat als er in de praktijk steeds aan het kortste eind wordt getrokken -- ik heb de Kamer erop gewezen dat er ook raadsheren zijn die daarop wijzen -- er een duidelijk probleem ligt als men in de praktijk niet verder komt. Ook al heeft men het juridische recht op gezamenlijk ouderschap en op omgang, in de praktijk heeft men dan het nakijken omdat de machtspositie feitelijk ligt bij de verzorgende ouder. Dit probleem zou in ieder geval makkelijker moeten kunnen worden opgelost.

De heer Holdijk heeft gemeld dat de fracties van de SGP en ChristenUnie niet met dit voorstel hebben kunnen instemmen, met name vanwege de administratieve scheiding. Ik moet dit respecteren omdat daaraan principiële redenen ten grondslag liggen. Vanuit die achtergrond kan ik dit ook respecteren. Dat mijn eigen liberale fractie het wetsvoorstel niet kan steunen en ook niet reparabel acht, betreurt ik ten zeerste. Ik denk dat mediation gericht op het komen tot afspraken een aardige suggestie van de heer Van Raak is, maar ik heb niet meer de indruk dat dit nu nog tot iets nuttigs zal leiden. Voor mij was dit niet te reden om nog nader te mogen reageren. Ik heb er meer behoefte aan om de argumenten nog eens aan te scherpen ten aanzien van ook de toekomstige wetgeving, die er hoe dan ook moet komen.

Door de SP-fractie is gevraagd of het niet veel beter zou zijn niet pas bij de echtscheiding de verplichting aan de ouders op te leggen om het ouderschapplan op te stellen, maar al in een veel eerder stadium. Het staat ouders natuurlijk vrij om eerder afspraken te maken, maar het meest urgent wordt dit natuurlijk op het moment dat er een belangrijke wijziging optreedt, die nu eenmaal inherent is aan een echtscheiding of aan het verbreken van een relatie, namelijk dat er meestal twee woonadressen komen in plaats van één. Vaak is het zo dat met één woonadres een aantal zaken in ieder geval makkelijker kunnen worden geregeld. Er zal in ieder geval een zekere taakverdeling zijn, ook al is er geen ouderschapplan. Dit is vaak goed, heet vaak een ouderschapplan, maar gaat om gewone afspraken over de opvoeding. Er is extra reden om na te gaan waar de kinderen op school gaan en hoe het zit met de sportclubs, als er een scheiding aan de orde is die daadwerkelijk haar weg vindt in de verhuizing van een van beide ouders. Vaak is het een goed uitgangspunt -- dit is ook in de wet opgenomen -- om te kijken naar de plek waar de kinderen verbleven. Vaak is het een goede raad om voor de kinderen zo min mogelijk te veranderen. Ook dat moet men weer bezien in de wijzigingen. Zoveel mogelijk rust voor de kinderen die toch al met veel veranderingen worden geconfronteerd, is soms een goede raad.

Er zitten overigens ook wat nevenaspecten aan dit soort kwesties, met name in de huisvestings sfeer. De niet-verzorgende ouder die niet daadwerkelijk een ruime taak in het gezag heeft, heeft vaak geen voorrang als het gaat

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

om nieuwe huisvesting. De praktijk is dat de echtelijke woning vaak wordt toegewezen aan de verzorgende ouder. Dit is een van de redenen waarom ik heb bepleit goed te bekijken of er zoveel consequenties moeten worden verbonden aan het aanwijzen van een hoofdverblijfplaats, als men echt uitgaat van principieel gelijkwaardige ouders en een principieel gelijkwaardige gezagsverdeling.

Dit zijn op dit moment de paar kanttekeningen die ik meegeef aan de Kamerleden. Ik heb het idee dat er ook het een en ander is te zeggen over de Raad voor de Kinderbescherming, maar ik denk dat het goed is nog even rustig op papier te zetten wat mij daarmee precies voor ogen staat voor de toekomst. De politieke situatie is verder helder. Ik zal de Kamer zo snel mogelijk de aanvullende brief doen toekomen.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Volgens mij zijn er geen verdere vragen aan mij gesteld. Als de heer Luchtenveld bij mijn interventie in eerste termijn een kanttekening heeft gezet, is dat meer een discussie met de heer Luchtenveld.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wij verwachten uiterlijk vrijdag 16 juni aanstaande om 16.00 uur van de heer Luchtenveld een schriftelijke reactie, zodat volgende week dinsdag kan worden overgegaan tot de stemming over dit wetsvoorstel.  
\*\*

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Toetreding Bulgarije en Roemenië\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196 (30256, R1800).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

De heer **Eigeman** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor de beantwoording. Ik ben een beetje geschrokken van de benadering van staatssecretaris Nicolai toen hij zei "rekkelijken en preciezen". Ik kom uit een traditie waarin rekkelijken en preciezen geladen termen zijn. Ik rekende mij altijd enigszins tot de rekkelijken, maar begrijp nu dat ik tot de preciezen behoor. Dat is voor mij even een cultuurschok.

In het debat heb ik de wat bredere duiding heel goed gevonden; de heer Nicolai heeft dit zelf ook gezegd. De heer Van Middelkoop heeft dit op een zeer degelijke manier gedaan, zoals dit preciezen past. Ik denk dat het zeer goed is om dit type debatten nog eens over te doen in de communicatie over de wet. Dit is buitengewoon lastig, maar wel van belang. Uiteindelijk gaat het in essentie toch

-- ik kan het niet nalaten om dit op deze manier te zeggen -  
- om het vormgeven van nieuwe vormen van solidariteit tussen mensen in Europa. Ik denk dat op het moment dat wij een andere keuze zouden maken dan ratificeren, wij mensen in Roemenië en Bulgarije in de steek laten. Ik vind dat de heer Van de Beeten dit op zijn manier ook zeer goed heeft gezegd en ik heb me daarin prima kunnen vinden. Ik vind het ook een moedige benadering van de CDA-fractie.

Ik heb nog een paar korte kritische opmerkingen. Ik denk dat het inderdaad van belang is om te blijven monitoren en niet alleen maar om ons ermee te bemoeien. Dit punt is zeker van belang, ook als de toetreding wordt gerealiseerd op 1 januari 2007 dan wel 2008, maar ook om hiermee zelf op pad te gaan. Ik heb hierop twee keer nadrukkelijk gewezen.

Ik dank de bewindslieden voor hun beantwoording, maar die had naar mijn mening iets concreter gekund, ook omdat zij in hun eigen antwoorden watchdogs hebben geïntroduceerd, een beetje vreemde benaming in dit verband. Het lijkt mij echter een prima idee. Het is interessant dat zij daarbij burgers uit Roemenië en Bulgarije willen inschakelen; zij hebben over mentoren gesproken. Dit zijn andere Europese burgers. Ik denk dat burgers aan elkaar goed kunnen uitleggen wat het belang is in het verdere integratieproces. Ik denk dat het ook van belang is om elkaar daarop kritisch te blijven bevragen. Ik vraag de bewindslieden of zij het instrument van watchdogs nadrukkelijk in Nederland willen toepassen, om aan mensen duidelijk te maken waarmee wij nu exact bezig zijn. Dit is niet een kwestie van sjoemelen en van weer typisch oude politiek -- zou ik bijna willen zeggen -- waarmee wij vormgeven aan het integratieproces. Wij willen het proces precies volgen en wij willen echt aandacht voor de kwaliteit van de rechtsstaat, voor de marktwerking, en wij willen echt actief verder met het terugdringen van fraude en dat soort vraagstukken.

Ik denk ook dat het van belang is om de al bestaande relaties tussen lagere overheden verder te benutten. Twinning heeft heel vaak iets van prettig op reis gaan. Dit is het niet. Het zijn intensieve leerprocessen. Die kunnen wat mij betreft ook in dit proces worden ingeschakeld.

Ik heb al aan de bewindslieden laten weten dat wij van harte zullen instemmen met ratificatie. Ik herhaal dit ter afsluiting.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De positieve opbrengsten van dit debat zijn in ieder geval: geen combiarrangementen meer, niet door Nederland en niet door de Europese Unie - dat is nu afgelopen -- en geen data meer vooraf. Ook dat is nu afgekaart. Ik denk dat deze Kamer de regering daar ook zeker aan zal houden, gezien de kritiek die zij al lang heeft uitgeoefend.

Met betrekking tot Roemenië en Bulgarije wordt keer op keer benadrukt dat die landen van ver zijn gekomen. Daarvoor worden complimenten uitgedeeld. Terecht, het is een grote prestatie om van zo'n chaos een begin van een fatsoenlijk land te maken. Maar tegelijkertijd is ratificatie een zakelijke bezigheid, wij gaan onze mogelijkheden, onze macht in de Europese Unie

delen met twee nieuwkomers. Dat moet je doen op basis van zakelijke afspraken, afspraak is afspraak. En tot op heden moet je vaststellen dat beide landen op een aantal onderdelen nog niet geleverd hebben wat er was afgesproken. Dit maakt het in onze gedachtegang consistent om te zeggen dat wij nog niet kunnen instemmen met ratificatie van dit verdrag. Het is geen signaalpolitiek, het is de afronding van een heel belangrijk proces, dat in dit geval al langer dan tien jaar duurt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het moet mij toch wel van het hart dat de vertegenwoordiger van de Socialistische Partij het woord solidariteit tot nu toe in het geheel niet heeft gebruikt, nu het gaat om onze mede-Europeanen in Roemenië en Bulgarije.

De heer **Kox** (SP): Het woord solidariteit moet je vooral niet gebruiken als het een goedkope connotatie krijgt, wat nu het geval is. Er zijn nog wel meer landen op de wereld die graag deel zouden uitmaken van de Europese Unie, landen die er nog veel beroerder aan toe zijn en die een beroep op onze solidariteit zouden kunnen doen. Toch laten wij die landen niet toe, omdat het niet echt solidair is, want dat zou betekenen dat wij wel het een en ander door de vingers willen zien. Bovendien betalen die landen dan altijd achteraf de prijs voor zo'n gang van zaken. Wij bouwen nu al allerlei dingen in, zodat die mensen straks worden wat zij nu niet willen zijn, namelijk tweederangs Europeanen. Daarom moet je het woord solidariteit niet ijdel gebruiken.

De heer **Van de Beeten** (CDA): In welke zin hebben de Spanjaarden, de Portugezen en de Grieken dan een prijs betaald? Die landen zijn volwaardige leden, geen tweederangs leden, door hun inzet, maar mede dankzij de solidariteit van de andere Europese lidstaten.

De heer **Kox** (SP): Maar u hebt toch ook gezien dat wij nu al een aantal clausules in het verdrag opnemen? De minister heeft gezegd dat wij die clausules nog nooit hebben toegepast, dat ze harder zijn dan ooit. Naar het zich nu laat aanzien, kunnen wij oneindig lang vrijwaringsclausules gebruiken tegenover deze twee nieuwe partners. Daarmee heeft de uitspraak van de minister-president van Bulgarije te maken dat hij bang is dat hij als tweederangs Europeaan behandeld wordt. Dat moet u toch ook gezien hebben?

De **voorzitter**: U kunt uw betoog vervolgen, mijnheer Kox.  
\*\*

De heer **Kox** (SP): Ik reageerde op een interruptie, mevrouw de voorzitter.

De **voorzitter**: Zeker, maar interrupties zijn kort en reacties erop ook. Gaat u verder.  
\*\*

De heer **Kox** (SP): Het is dus in onze gedachtegang consistent om te zeggen dat er tot op dit moment niet voldaan is aan de eisen die bij ratificatie gesteld worden.

Dit was van het begin af aan duidelijk, dus je kunt nu niet ja zeggen. Op 26 september zal de Europese Commissie haar definitieve rapport uitbrengen; hopelijk zal dan het "ja, mits" vervangen kunnen worden door "ja, zeker". Vanaf dat moment zijn Bulgarije en Roemenië ook wat ons betreft van harte welkom in de Europese Unie, maar het moet wel volgens de afspraken gaan, want als wij nu toelaten dat deze regels eroderen, krijgen wij er alleen maar extra problemen mee. Daarom zal mijn fractie tegen de ratificatie stemmen.

\*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Er werd vanmorgen in mijn fractie gezegd dat aangezien noch Bulgarije, noch Roemenië zich voor het wereldkampioenschap voetbal geplaatst heeft, de belangstelling voor dit debat niet zo groot zou zijn. Ik moet zeggen dat het mij meevalt.

Verder wordt er gezegd dat het allemaal lang zal duren met de landen die in beeld zijn bij de uitbreiding van de Unie, uitgezonderd in het geval van een land als Noorwegen, dat zich overigens ook niet voor het WK geplaatst heeft. Als het zo ver is, hoop ik dat de huidige linkse regering in Noorwegen er dan nog steeds is en dat de zaak eens wordt omgedraaid. Dan zou niet Noorwegen het onderwerp van monitoring worden, maar de EU op verzoek van Noorwegen. Dat zou wel eens iets kunnen opleveren.

Dit is een mooi opstapje naar mijn derde opmerking. Ik heb nadrukkelijk gepleit voor een volgsysteem, en niet alleen in het geval van Bulgarije en Roemenië. De regering heeft hier voor deze landen positief op gereageerd, ik heb begrepen dat er zelfs "watchdog's bodies" komen. Letterlijk vertaald gaat het dan om lichamen van waakhonden; daar kan ik me niet erg veel bij voorstellen, maar ik neem aan dat de minister dit in overdrachtelijke zin bedoelde. Ik ben er wel nieuwsgierig naar hoe dit precies vorm zal krijgen, dus misschien kan hij op een later moment nog eens toelichten wat er zal worden gedaan met conclusies die dit monitoringsysteem zal opleveren, hoe die geïntegreerd zullen worden in de verdere besluitvorming van de Europese Unie over de zaken die in beide landen nog tot stand moeten komen. Ik zou hierover wat beter geïnformeerd willen worden, maar ik vind het in ieder geval goed dat dit ervan komt.

Maar ik wil ook nog wijzen op het grote belang ervan dat dit monitoringsysteem zich zal gaan uitstrekken tot alle lidstaten van de Unie. Dit is belangrijk, omdat de vorige keer met de Tien van Laken en met deze twee landen een andere politieke cultuur de Unie binnenkomt, want er komen met name lidstaten uit Oost-Europa bij. En dan is het net als bij de Raad van Europa haast onvermijdelijk dat al snel het verhaal van de dubbele standaard de kop opsteekt, dat er twee maatstaven zullen worden gehanteerd. Een heel simpel voorbeeld: als de minister zegt dat het in Roemenië uitgesloten zal worden dat parlementariërs ook advocaat zijn, dan denk ik: dat is heel mooi, maar is het bij ons ook zo? Zo kun je talloze kleine en grote voorbeelden noemen van eisen die aan nieuwkomers worden gesteld, terwijl je bij beschouwing van de situatie in de oude lidstaten tot de conclusie moet

komen dat er wel eens sprake zou kunnen zijn van een dubbele standaard. Dit is voor mij een reden om te bepleiten dat het monitoringsysteem op hoofdpunten ook op de huidige lidstaten zal worden losgelaten. Ik denk dat deze roep na de komende uitbreiding steeds luider zal klinken. Met name hierop wil ik nog graag een reactie van de regering, voor het overige zullen wij, zoals ik in eerste termijn al duidelijk heb gemaakt, dit wetsvoorstel steunen.

\*N

De heer **Hoekzema** (VVD): Voorzitter. Ook ik dank de bewindslieden voor hun antwoorden. Er is in mijn fractie verschillende keren nogal stevig over dit wetsvoorstel gediscussieerd. Wij zijn nu natuurlijk ook met zaken bezig die buitengewoon belangrijk zijn voor de betrokken landen, maar ook voor de Europese Unie. Daarom heb ik er behoefte aan, een aantal zaken die in eerste termijn genoemd zijn, nog vast te leggen. De heer Kox noemde al dat toetredende landen voortaan individueel beoordeeld zouden moeten worden. Verder dient de toetredingsdatum niet van tevoren bepaald te worden, maar op het moment waarop het verdrag gesloten wordt. En als er op het moment van toetreding bij beide of bij een van beide kandidaat-lidstaten tekortkomingen zijn, kunnen de vereiste hervormingen onder andere door het verlengde monitoringsregime als het ware nog verankerd worden, zoals de regering het noemde. Het is wel van belang om op deze manier grip op het proces te houden.

Verder stelt mijn fractie vast dat de Nederlandse regering, ondanks dat de Commissie ten aanzien van de uitvoering van vrijwaringsmaatregelen en andere maatregelen de hoeder van het verdrag is, heeft toegezegd, zo nodig voorstellen te zullen doen om te bewerkstelligen dat de Commissie die maatregelen zal nemen.

En ten slotte stelt mijn fractie vast dat de regering haar oordeel over de voortgangsrapportage van de Commissie die in oktober aanstaande zal uitkomen, en over het voorstel van de Commissie om de toetreding van beide of een van beide landen al of niet uit te stellen aan de Staten-Generaal zal zenden om na een debat het standpunt van het parlement mee te nemen naar de vergadering van de Europese Raad, waar uiteindelijk het besluit zal worden genomen.

Mijn fractie zal instemmen met het wetsvoorstel.

\*N

Minister **Bot**: Voorzitter. Dank voor de bijdragen en vooral dank voor de steun die de regering is toegezegd en de instemming die door zovelen betuigd is. Ik vind het jammer dat de heer Kox zich daarbij niet heeft kunnen aansluiten. Ik had gehoopt dat mijn welsprekendheid en de dwingende argumenten die ik naar voren heb gebracht, ook hem van mening hadden kunnen doen veranderen. Ik heb een klein straaltje licht gezien in zijn slotopmerking. Hij zei dat hij zich er ook bij kan aansluiten, als de commissie in september met een bevredigend rapport komt. Ik vind inderdaad dat wij voorzichtig met het woord "solidariteit" moeten omgaan. In het historische kader dat de heer Van Middelkoop heeft geschetst, is het echter wel belangrijk dat wij het proces met de Oost- en Midden-Europese

landen afsluiten en alle twaalf als het ware onder onze vleugels nemen en dat wij voor elkaar zorgen. Dat wil zeggen dat zij ervoor zorgen dat alles voor elkaar is, maar dat wij ervoor zorgen dat zij stevig ingebed zijn en zich houden aan onze normen en waarden.

In dat verband is gesproken over watchdogs. Verschillende woordvoerders hebben gesproken over watchdog's bodies. Er zijn twee vragen gesteld, onder andere of het iets zou zijn voor Nederland. Ik laat het uiteraard graag aan de staatssecretaris over om daarop te antwoorden. Ik voeg eraan toe dat wij al goede ervaringen hebben opgedaan met de website. Ik zou zeggen dat website plus watchdog voortreffelijke informatie geeft. Wij gebruiken dan alleen weer Engelse termen. Wij moeten eigenlijk mooie Nederlandse woorden ervoor bedenken. Belangrijk is inderdaad dat wij de burgers goed erbij betrekken. Ook bij dit onderwerp moeten wij zorgen dat duidelijk is hoe wij met dit proces verdergaan, ook in het licht van de tussenrapporten en de peer review missions die de Commissie naar deze landen zal uitvoeren. Wij moeten zorgen dat de communicatie zo compleet mogelijk is. Men kent het programma van de Nederlandse regering. Nogmaals, de staatssecretaris zal er ongetwijfeld ook iets over zeggen. Het zijn echter zaken die wij zeker erbij zullen betrekken.

De heer Kox heeft gezegd dat een ratificatieproces ook iets is van zakelijke afspraken en dat hij moet vaststellen dat een aantal onderdelen niet zijn gehonoreerd door de andere kant. Ik zou daar tegenover kunnen stellen, dat om te beginnen 80 tot 90% wel voor elkaar is. Wij hebben ons ook juist nog die drie maanden gegund en een additioneel rapport van de Commissie om de lacune die er nog is, op te kunnen vullen. Wij stellen nu al een aantal maatregelen in het vooruitzicht, die wij ook duidelijk omschrijven, om ervoor te zorgen dat de twee nieuwe lidstaten voldoen aan ons eisen- en normenpakket, aan het acquis. Men moet dus niet de indruk krijgen dat wij twee landen binnenhalen die nog maar zeer gedeeltelijk voldoen aan de eisen. Dat is niet waar. Het is een zeer hoog percentage. Er is kritiek; die is ook duidelijk. Dat ligt ook in het verlengde van de nieuwe benadering bij toetreding. Wij zijn gewoon strenger geworden. Wat dat betreft hebben wij het signaal van de bevolking goed opgevangen. Wij houden daar rekening mee.

De heer **Kox** (SP): Ik heb gezegd dat ik bewondering heb voor de prestaties van de twee landen. Wij hadden het nog maar moeten presteren in zo'n korte tijd. Tegelijkertijd krijgt Bulgarije op zes van de zestien punten een onvoldoende. Dat is geen 80%. Roemenië scoort op vier van de zestien punten een onvoldoende. Dat betekent dat Roemenië op 75% zit. Wij spreken over landen die onderaan bungelen op de corruptie-index. Wij spreken over landen waar de georganiseerde criminaliteit een belangrijke greep heeft. Ik ben bang dat wij de landen beter wensen dan zij tot op heden kunnen zijn en dat niet alleen wij, maar ook zij daarvoor later de prijs betalen. Dat moet u toch ook aanspreken.

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

---

Minister **Bot**: Dat is vandaag ook breed uitgemeten. Ik heb wel bezwaar tegen uw berekeningsmethode. Het feit dat er nog vlaggen zijn, wil niet zeggen dat het hele landbouwgebied niet deugt. Het feit dat er nog een vlag is op Justitie en Binnenlandse Zaken, wil niet zeggen dat u zegt dat het voor 75% niet deugt. Ik houd vol dat het voor 90% deugt. Op een aantal onderdelen van de verschillende terreinen zijn er nog punten die verbeterd moeten worden. Daaraan werken wij gezamenlijk, ook door de landen te helpen. Ook Nederland doet dat. En wie lelieblank is, werpe de eerste steen. Ik denk nu ook even aan de 25 huidige lidstaten. Mocht het nog niet 100% voor elkaar zijn, dan hebben wij voor deze twee landen een buitengewoon alomvattend en sluitend systeem voor monitoring, vrijwaring, infractieprocedures enzovoort opgesteld. Ik heb al gezegd dat wij eigenlijk nog nooit zo ver zijn gegaan met andere lidstaten. Als zij toetreden, is er de garantie -- en dat was een van mijn twee criteria -- dat de huidige lidstaten niet worden geschaad. Tezelfdertijd trachten wij de twee landen aan te moedigen om op die terreinen nog verbetering aan te brengen. Het systeem dat wij hebben voorgelegd, rechtvaardigt naar mijn mening alleszins een ratificatie.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Nu het oordeel van de heer Kox op een rekenfout blijkt te zijn gebaseerd, rijst bij mij de vraag of er geen aanleiding is om te komen tot een stem voor het wetsvoorstel.

De heer **Kox** (SP): Ik maak geen rekenfouten. Als die rode vlaggen niet omgaan, hebben wij een probleem. In de rapportages wordt ook steeds aangegeven dat de landen op die terreinen moeten scoren. Het zijn geen facultatieve gebieden. De problemen moeten opgelost worden. Ik herinner overigens de heer Van de Beeten eraan, dat ik niet de enige ben die zich zorgen maakt over de ontwikkeling van Roemenië en vooral Bulgarije. Zijn fractiegenoot Van Dijk had, toen hij terugkwam van een bezoek, in de Tweede Kamer redenen om te zeggen dat zijn partij er niet voor kon stemmen omdat het op dat moment geen goede zaak was. Ik maak dus geen rekenfouten en verder luister ik erg goed naar bepaalde leden van de CDA-fractie, die in dit geval aan de overkant zaten.

Minister **Bot**: Ik wil de rekensommen aan de eindexaminandi overlaten en doorgaan met de beantwoording van de vragen en opmerkingen van de heer Platvoet over het instrument watchdog. Hij heeft al eerder gevraagd of het niet aardig zou zijn om het uit te breiden en ook andere lidstaten eraan te onderwerpen. Wij hebben natuurlijk al een vrij sluitend systeem. Artikel 7 bestaat voor het geval dat een lidstaat zich niet aan bepaalde normen en waarden houdt. Er is een Hof van Justitie, waartoe iedereen zich kan wenden ingeval de regelgeving niet wordt nagekomen. Ik mag in herinnering roepen -- maar daarover is nog strijd met deze Kamer -- dat wij bezig zijn met een mensenrechtenagentschap opdat in het gemeenschapsrecht bij alle besluiten die genomen worden, juist de grondrechten goed verankerd zijn. Ik weet dat er nog een discussie over gaande is, maar ik wil alleen maar zeggen dat een land dat eenmaal lid is van de Europese Unie, zich te houden heeft aan het acquis. Dat wordt ook

heel zorgvuldig gemonitord. Wij hebben daarvoor geen extra watchdog nodig. Ik geloof niet dat dat het juiste resultaat zal hebben. Het lijkt mij ongewenst, omdat het betekent dat wij elkaar niet vertrouwen. Deze Europese Unie is gebaseerd op waarden en normen, maar ook op onderling vertrouwen. Als dat er niet is, is er de Commissie. Die is de hoedster van de verdragen en van de uitvoering ervan. In de eerste plaats moet de Commissie ingrijpen. Is men het er niet mee eens, dan kan men naar het Hof van Justitie gaan. De lidstaten zelf en de Raad monitoren elkaar bijna iedere maand. Wat dat betreft is een vrij sluitend systeem opgebouwd. En om er nog iets aan toe te voegen... Men weet: het is altijd makkelijk om een instelling toe te voegen; het is altijd moeilijk om er een af te schaffen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Die opmerking over het agentschap is natuurlijk flauw. Maar goed, daarover hebben wij nog een discussie. Ik heb echter bepleit -- en Juncker doet dat ook -- dat de opgebouwde expertise van de Raad van Europa wordt ingezet. Dat kan heel goed, ook voor het monitoren van bestaande lidstaten op de kernwaarden. Ik vind dat de minister er te gemakkelijk omheen praat. Er vind geen systematische monitoring plaats van de huidige lidstaten op de belangrijkste waarden. Dat gaat zich tegen de Europese Unie keren. Ik heb geprobeerd dat uit te leggen. De Europese Unie wordt zo groot dat landen die de maat wordt genomen, terecht zullen kijken naar de huidige lidstaten. Ik heb het voorbeeld van de jonge lidstaat Litouwen gegeven. Wat doet de Commissie nu blijkt dat daar de corruptie ernstiger is dan in Roemenië en Bulgarije? Welke concrete maatregelen worden genomen?

Minister **Bot**: Alle landen moeten aan de eisen voldoen. Daarvoor hebben wij een sluitend systeem. Als bijvoorbeeld blijkt dat door de corruptie de uitvoering van het acquis in gevaar komt, wordt in de Raad het desbetreffende land daarop aangesproken. Bij de behandeling van veel onderwerpen kan de situatie van een land aan de orde komen. Verder staat de weg naar het Hof open. Tegelijkertijd is "peer pressure" belangrijk. Daarbij denk ik aan het feit dat je bij elkaar komt en spreekt over het feit dat een land op de lijst staat. Niet zo lang geleden ben ik in bedoelde drie landen geweest en is mij opgevallen dat men daar ook bezig is met handhaving van regels. Men weet daar namelijk dat men deel uitmaakt van de grote Europese Gemeenschap. De vraag is alleen welk instrument je eventueel moet gebruiken. Ik vraag mij af of je een watchdog body in het onderlinge verkeer moet gaan gebruiken. Ik zou dat geen goed idee vinden. Ik vind dat wij gebruik moeten maken van het systeem dat wij hebben. De betrokken landen weten deksels goed wat er niet deugt en dat zij tijdens bilaterale bezoeken worden aangesproken op de gebreken. Als ik bijvoorbeeld met de collega's naar een van die landen ga, zeg ik wat er aan de hand is en dan is een van de eerste vragen hoe zij daarmee omgaan. Ik zei al dat in de Raad die landen ook op hun fouten worden aangesproken. Langs die weg moeten wij een poging doen. In dit verband herinner ik aan hetgeen is gebeurd in alle landen die zijn toegetreden. Spanje en Portugal hadden bijvoorbeeld een dictatoriaal systeem, terwijl zij zich nu in

een geheel andere situatie bevinden. Dat is gebeurd zonder gebruik van watchdogs. Het gaat er juist om dat een land voelt dat het is ingebed in de grote Europese Unie met een waarden- en normenpatroon.

De geachte afgevaardigde gaf dat aardige voorbeeld van het parlement met de parlementariër die geen notaris mag zijn. Ik wijs erop dat de Europese Unie zoiets niet oplegt; dat leggen landen zichzelf op. Dat vind ik een vorm van subsidiariteit. Sommige landen beseffen dat zij zich in een bepaalde situatie bevinden en zij weten dat er kritisch op hen gelet wordt. Dan gaan zij zelf naar oplossingen zoeken. Zij wachten niet tot er een algemene maatregel komt waaraan iedereen, ook de landen waarvan niemand last heeft, zich moeten conformeren. Daarom kan het nodige per afzonderlijk land geregeld worden en dat kan dan gebeuren in het licht van de actuele situatie. Inderdaad, in beide landen is nog een hoop te verbeteren en het is dan ook goed dat zij op bepaalde punten streng zijn. Ik meen overigens dat wat hier werd bedoeld, bij ons ook niet mag. Wat dat betreft zeg ik: gelijke monniken, gelijke kappen. Nogmaals, ik vind zoiets een kwestie van subsidiariteit.

De heer Hoekzema heeft een aantal elementen genoemd waarover de staatssecretaris en ik eerder hebben gesproken. Ik bevestig dat wat wij hebben gezegd, het standpunt van de regering is en dat wij zorgvuldig zullen nagaan wat er gebeurt. In september zullen wij onze appreciatie geven. Dan komt het voortgangsrapport van de Commissie uit.

Voorzitter. Ik ben blij met de brede instemming die ik vandaag heb mogen ervaren. Ik dank nogmaals alle woordvoerders voor hun bijdragen.

\*N

Staatssecretaris **Nicolai**: Voorzitter. Ik sluit mij natuurlijk van harte aan bij de laatste woorden van de minister van Buitenlandse Zaken. Het is verheugend dat dit voorstel breed wordt gedragen en dat op één fractie na de Kamer de verantwoordelijkheid neemt voor de ratificatie van dit toetredingsverdrag. Begrijpelijkerwijs zijn er zorgen. De regering heeft die ook.

De heer Eigeman voelde zich tot zijn schrik door mij in het kamp van de preciezen geduwd in plaats van in het kamp van de rekkelijken. Ik vind dat bij de Europese discussie over de uitbreiding de positie van de preciezen voor Nederland de goede is.

De heer Eigeman sprak ook over het belang van twinning. Bulgarije en Roemenië moeten weten dat de kritische houding van Nederland niet alleen hen betreft. Zij geldt ook voor de landen die zijn toetreden. Onze kritische houding is het gevolg van onze zorg voor een goed functionerende Europese Unie. Er moet brede steun ontstaan en een eerlijke, zorgvuldige procedure zijn bij toetreding. Daar heeft natuurlijk elk toetredend land evenzeer belang bij als de landen die reeds lid zijn van de Europese Unie. Daarom is het goed dat wij met zoiets als twinning en Matra laten zien dat wij er zijn en dat wij laten zien dat wij Roemenië en Bulgarije willen helpen, dat wij ermee willen samenwerken en dat wij ons er zeer bij betrokken voelen. Met subsidiegelden geven wij speldenprikjes, maar wij doen tegelijk heel goed werk. Als

ik in die landen kom, blijkt dat onze kritische houding bekend is, maar tegelijkertijd dat die kritische houding meer dan gecompenseerd wordt door onze betrokkenheid die wij actief duidelijk maken met onder andere gesubsidieerde projecten. Verder investeren wij in die landen. Wij zijn een van de grootste investeerders in veel van de nieuwe landen, dus ook in Bulgarije en Roemenië. Ook daarmee weten wij onze betrokkenheid duidelijk te maken en dat is belangrijk. Er moet voor deze twee nieuwe landen een warm welkom zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.  
\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Justitie\*!

Aan de orde is de voortzetting van het **themadebat** over **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (30300-VI)**, met als thema's:

- veiligheid versus fundamentele rechten (inclusief bestrijding terrorisme);
- bruikbare rechtsorde (regeldruk, handhaving, vertrouwen in de rechtspraak en de internationale rechtsorde).

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn opmerkingen. Nou ja, opmerkingen; het was eigenlijk een heel fraai hoorcollege. Ik hoop dat zich in de toekomst een moment zal voordoen dat de minister ook aan studenten een hoorcollege kan geven, want het is van belang voor aankomende juristen dat zij zich op intensieve wijze bezighouden met de rechtsorde, met de regeldruk en met dat beroemde citaat van Pascal.

Als goede docent haalde hij ook een oude truc uit, namelijk de truc van Socrates, die altijd bereid was zich te laten ondervragen -- dat was dialectiek -- maar uiteindelijk was het toch altijd Socrates die bepaalde welke vragen aan de orde kwamen en welke niet. Hij had daarbij altijd een denkbeeldige tegenstander met wie hij de vloer aanveegde. Dat was mijn rol in dit debat: die denkbeeldige tegenstander. Als het debat afgelopen was, kwam de vraag op of er wel echt sprake was geweest van een verschil van mening. Bijvoorbeeld de Platokenners zitten daarmee in de dialoog met Protagoras. Was Socrates het echt zo met Protagoras oneens en zo ja, waarom heeft Plato dan die toespraak van Protagoras zo ontzettend fraai gemaakt? Zo heeft de minister een heleboel dingen gezegd die mij in feite erg aanspreken en waarover wij het van harte eens

zijn, bijvoorbeeld de conclusie over de bruikbare rechtsorde. Hij concludeert terecht dat het gaat om een langdurig proces, om een cultuuromslag en om andere manieren van werken met regels. Ik denk zelf dat met de bruikbare rechtsorde voor het eerst in vijftientig jaar serieus werk wordt gemaakt van een heel andere manier van werken met regels. Maar hij overtuigde mij weer niet op het punt dat ik aan de orde stelde, namelijk dat die regeldruk in het strafrecht toenam en op het punt van de miniaturisering van het strafrecht, waarbij ik Buruma aanhaalde. Dat is een klein punt.

Wij zijn het echt oneens over de vrijheid in verband met de bestrijding van het terrorisme en over de wetgeving daarvoor. Als een echte Socrates suggereerde de minister namelijk dat het mij zou gaan om het beschermen van de vrijheid voor terroristen en wie zou daar nu voor zijn? Het gaat mij natuurlijk om het veiligstellen van de vrijheid van verdachten en wel van alle verdachten, ook diegenen die later onschuldig zullen blijken te zijn aan het eind van het proces, als wij de hele procedure met alle traditionele waarborgen hebben doorlopen. Daarover verschillen wij kennelijk van mening.

Ik heb geconstateerd dat de tendens bestaat om een te zwaar gewicht toe te kennen aan veiligheid. Ook daaraan ging de minister nogal gemakkelijk voorbij. Ik herinner hem graag aan het betoog van zijn partijgenoot Franken, die een aantal voorbeelden heeft gegeven van wetsvoorstellen waarbij wel degelijk een voortschrijdende inperking van fundamentele rechten aan de orde is: van de privacy tot aan het toekennen van opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen in plaats van een redelijk vermoeden van schuld. "Ik bekritiseer deze maatregelen niet stuk voor stuk", zo zegt Franken. "Zij kunnen per geval best legitiem zijn. Wij hebben echter al veel bevoegdheden voor de overheid om te kunnen ingrijpen en ik durf te stellen dat die ook in de huidige situatie nog ruimte geven." Het gaat om dat evenwicht. Hij noemde daarbij nog drie toetsingscriteria. Ik ben benieuwd wat de minister daarvan vindt.

Wij hadden ook een meningsverschil -- het is eigenlijk een oud meningsverschil uit eerdere beleidsdebatten -- over de financiering van de strafrechtketen en de prioriteiten daarbij. De minister zegt dat de rechterlijke macht nu meer geld krijgt, omdat er meer zaken zijn. Dat lijkt simpel, maar in het jaarverslag van "de Rechtspraak", dat ik net in mijn postvakje heb gevonden, zegt Van Delden: "De Minister van Justitie is het eens met onze prognoses van de aantallen zaken. De hoeveelheid geld die het kabinet ter beschikking stelt, is gezien de afgesproken prijzen echter niet toereikend om die instroom volledig af te handelen. Zo ondergraaf je het systeem van financiering, dan gaat elk systeem knellen."

Kennelijk is er toch een probleem. Ik zou het fijn vinden om er iets meer over te mogen vernemen.

Een ander onderdeel van de strafrechtketen, waar ik ook in lijn met eerdere fasen een opmerking over maakte, is de reclassering. Ik trof in mijn postvakje twee teksten op dat punt aan. Ten eerste het jaarverslag van de reclassering zelf, waaruit het beeld rees van een organisatie die met een nieuw elan en op een andere manier de problemen te lijf gaat. Het deed mij natuurlijk veel genoegen om dat te lezen. Ten tweede trof ik een verslag

aan van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming waarin juist over de reclassering een aantal heel harde opmerkingen worden gemaakt. In dat verslag wordt bijvoorbeeld wethouder Van den Anker van Rotterdam geciteerd: "De reïntegratietaak is bij ons over de schutting gegooid." De mening van de raad zelf is dat het zeer de vraag is of de gemeenten op langere termijn wel voldoende geld beschikbaar zullen stellen. De raad signaleert bovendien als toezichthouder op het gevangeniswezen en de reclassering al lang en steeds vaker dat de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden ernstig tekortschiet. Bovendien zegt de raad dat als het een gedetineerde in de eerste dagen na zijn ontslag al direct ontbreekt aan basale materiële voorzieningen, het risico op recidive levensgroot is. Die punten breng ik al een aantal jaren onder de aandacht, al zijn deze door de raad veel beter verwoord dan ik kon doen. Ik hoop dat al die coördinatieproblemen tussen de gemeente aan de ene kant en de reclassering en het ministerie van Justitie aan de andere kant heel snel tot het verleden behoren. Ik hoor van de minister graag wat hij eraan doet om het nieuwe elan bij de reclassering te stimuleren en te ondersteunen. Verder hoor ik graag op welke manier hij de door de raad gesignaleerde problemen wil ondervangen.

Ik ben blij met de oplossing die in dit debat is geboden voor de bestuurlijke boetes; die kunnen hopelijk worden geïntegreerd in de OM-afdoening. Ik hoop dat het signaal dat de Eerste Kamer vandaag heeft afgegeven door de minister kan worden doorgegeven aan de Tweede Kamer. Ik wens hem succes bij zijn streven om de bestuurlijke boetes in de richting van de OM-afdoening te kanaliseren.

\*N

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Het is inderdaad altijd heel plezierig discussiëren met deze minister. Het was een interactief college, een responsiecollege, over een aantal rechtstheoretische noties. Wij kunnen ons daarover heel goed verstaan. Toch zijn een paar belangrijke vragen nog niet beantwoord. Ik vermoed dat de minister daar expres niet op is ingegaan omdat hij de antwoorden daarop voor na de maaltijd wilde bewaren. Hij krijgt daartoe nu een laatste kans.

Het probleem van het zoeken naar een balans tussen het bevorderen van veiligheid enerzijds en het beschermen van vrijheid anderzijds is, net als het maken van afwegingen om regels te stellen die de vrijheid beperken, een probleem dat eigenlijk geldt voor alle levende wezens die in gemeenschap leven. Het geldt bijvoorbeeld voor de egels in een hol; zij moeten zo dicht bij elkaar zitten dat zij aan elkaar warmte kunnen ontfangen, maar toch zo ver van elkaar af dat zij geen last hebben van elkaars stekels. Ook zij moeten een afweging maken en een balans zien te vinden. De wijze waarop wij daarmee omgaan, kan worden geschaard onder het motto van de negentiende-eeuwse dichter Jacques Perk. Hij was niet zo bekend, maar ik heb één zinsnede van hem goed onthouden: "De ware vrijheid luistert naar de wetten." Daar zijn wij het over eens. Hoeveel beperkingen moeten echter op die vrijheid worden aangebracht om vrij te



kunnen zijn? Rousseau meent dat het veilig is als wij allemaal in een kerker zitten. Dan is het inderdaad veilig, maar dat willen wij toch niet bewerkstelligen. De ene waarde moet daarom worden afgewogen tegen de andere. In dat verband hebben collega's Witteveen en Kox een aantal duidelijke vragen gesteld over de afweging die gemaakt is met betrekking tot de mogelijke inbreuk op fundamentele rechten. De minister is daar min of meer op ingegaan. Ik heb daarnaast een veel voorzichtiger vraag gesteld -- dat past in mijn aard -- namelijk: wat te denken van de tendens die blijkt uit recentelijk aangenomen wetten en voorstellen die nog onderweg zijn? Ik heb deze niet stuk voor stuk bekritiseerd, maar daaruit blijkt wel dat fundamentele rechten steeds meer onder druk komen te staan. Daar zijn voorbeelden van gegeven. Graag krijg ik ook hierop van de minister een antwoord.

Ik ben nog een stapje verder gegaan en heb voor deze afweging van dwingende regels een procedurevoorstel gedaan. "Legitimation durch Verfahren" is de manier waarop wij als juristen zaken oplossen. Dat is bedacht door een belangrijke rechtssocioloog, die bovendien nog christendemocraat was. Ik ga uit van de basis in het EVRM, waarbij de vrijheid en gelijkheid van de mensen bovenaan staan. Met behulp van de criteria die het EVRM aangeeft, te weten noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit, kunnen wij dan tot een verscherpte bewijslast komen. Dat heb ik vanmiddag ook proberen te formuleren. Dan gaat het om een verzwaarde bewijslast voor degene die inbreuk maakt op de fundamentele rechten. Dat zal door de onafhankelijke rechter moeten worden gecontroleerd.

In zoverre meen ik dat men daarmee ook verder zal moeten kunnen komen. De bewijslast is dan niet op te lossen door een aantal clauses de style, mooie toverformules of vaste kreten te hanteren, maar men moet op grond van bepaalde bewijsmiddelen uit de sociale wetenschappen zien aan te tonen wat nodig is.

Het moge duidelijk zijn dat wij van regeldruk moeten spreken wanneer de overheid niet alleen administratieve lasten oplegt maar ook bij voortdurende informatie van mensen vraagt die zij allang hebben gegeven. In de agrarische sector is het uiterst irritant dat men voortdurend moet aangeven hoe het met koe Henriëtte III gaat en hoe de gezondheidstoestand van dat dier zich ontwikkelt. Wanneer dat eenmaal is gebeurd, moet dat toch voldoende zijn? Ik heb daarvoor een aantal instrumenten genoemd. De minister is daarop niet ingegaan. Ik mag aannemen dat wie zwijgt, toestemt en het daarmee eens is.

Ik benadruk nog dat ik heb gesproken over de regelgevingmonitor die eerder van CDA-zijde, met name door collega Van de Beeten, in een beleidsdebat is genoemd. Waar komt nu het initiatief voor nieuwe regels vandaan? Men zou een overzicht moeten bijhouden, waartoe ook een toezegging is gedaan, van de gevallen waarin en de redenen waarom dit geschiedt. Als men dat rubriceert, kan men met behulp van naming and shaming aangeven wie de "schuldige" is.

Over de positie van de rechterlijke macht heb ik ook gesproken, evenals over de apparaatzorg, het schrijven op productie en het financieringsprobleem. Ik dacht de minister een handje te helpen door te zeggen dat wij maar

€41 per Nederlander bijdragen voor de rechterlijke macht, ofwel 0,6% van de overheidsuitgaven. Ik vraag een toezegging van de minister om daaraan aandacht te geven. Ik meen dat dit zo soepel is geformuleerd.

Met betrekking van de verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht, waarvoor collega Witteveen nadrukkelijk de aandacht heeft gevraagd, heb ik gezegd dat de CDA-fractie zich in beginsel wel kan vinden in de omstandigheid dat een aantal feiten wordt afgedaan door het OM. Wij hebben wel gezegd dat men hierbij heel voorzichtig moet zijn. Ik vraag bij de minister akte voor de grote vrees die bij ons bestaat voor de onoverzichtelijke verantwoordingssystemen die zich zullen ontwikkelen wanneer wij overal weer met bijzondere opsporingsambtenaren worden geconfronteerd; wanneer men in iedere spijkerbroek ook een politieagent moet ontwaren. Als dat gaat gebeuren, meen ik dat wij op de verkeerde weg zijn.

Ik besluit mijn bijdrage met de zinsnede "ceterum censeo, pactum preservationis datorum informationis restringendum esse".

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het lijkt erop dat prof. Franken net als Cato aan het eind van iedere speech in deze Kamer Latijn zal spreken. Cato heeft dat tijdens lang volgehouden en uiteindelijk ging men naar Carthago. Ik ben in ieder geval benieuwd of de heer Franken zijn volgende speech vanaf deze plaats wederom zal eindigen met een citaat in het Latijn. Dat zou prachtig zijn.

Ik dank de minister voor zijn bij tijden bijna bevlogen beantwoording in eerste termijn. De minister heeft de duidelijke uitspraak gedaan dat één veiligheidswet een grotere bedreiging oplevert dan dat deze iets zou oplossen. Mijn vraag of aan een veiligheidswet wordt gewerkt, wordt, als ik het goed heb begrepen, door de minister dus met een helder "neen" beantwoord. Wij zullen daarop later nog terugkomen.

Wij zijn zeer content met het betoog van de minister over de rechtsstaat, omdat wat ons betreft het fundament van de rechtsstaat er eerst en vooral in is gelegen dat zowel burgers alsook -- en niet te vergeten -- de overheid gebonden zijn aan dezelfde regels.

De minister heeft gezegd: "Je geeft niet recht aan de mensen, maar je laat mensen tot hun recht komen. De wereld draait primair om de samenwerking tussen mensen." Van A.M. Donner heb ik begrepen dat samenwerking tussen mensen van meet af aan aan regels gebonden dient te zijn. Daarmee besluit ik mijn bijdrage.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Net als de collega's heb ik met plezier geluisterd naar de opvattingen en analyses van de minister. Ook mij was opgevallen dat hij niet op alle vragen een antwoord heeft gegeven. Ook anderen hebben al gezegd dat deze minister zo intelligent is, dat je niet kunt veronderstellen dat hij het zomaar is vergeten. In tweede termijn kan hij het misschien uitleggen. Als hij het

toch zou zijn vergeten, heb ik hem er in deze tweede termijn toch nog even aan herinnerd.

Ik wil eerst ingaan op het thema veiligheid versus fundamentele rechten. Ik vond het knap van de minister hoe hij dat direct verengde tot veiligheid en fundamentele rechten in het verband van het terrorisme. Het stond immers nergens dat dit het thema was. Het ging erover dat in een samenleving waar steeds harder wordt geroepen om "veiligheid, veiligheid, veiligheid" dit ten koste zou kunnen gaan van fundamentele rechten. Dat is althans de veronderstelling omdat je met maatregelen op het terrein van de veiligheid ingrepen zou moeten toepassen die de individuele vrijheden van burgers raken. Dat is met name aan de orde bij terrorisme. Het thema was echter breder. Een aantal van mijn opmerking had een bredere bedoeling.

Door een aantal van de maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van deze minister worden genomen, overschrijden wij bewust of onbewust -- of zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur het uitdrukt: zonder die bedoeling maar wel erg gemakkelijk -- een grens die wij eigenlijk niet over willen gaan. Ik vind het niet vreemd dat de minister -- om het op zijn Brabants te zeggen -- een beetje taai wordt wanneer wij hem vragen of hij niet in de gaten heeft dat maatregelen op het gebied van de veiligheid kunnen gaan schuren met fundamentele rechten. Als ik op zijn plaats zou zitten, vond ik dat ook niet plezierig. Hij doet zijn best om de twee zaken met elkaar in balans te houden, maar tegelijkertijd moet hij blij zijn met alle welgemeende kritiek waaruit blijkt dat er mogelijkerwijze sprake is van schuring tussen vrijheid en fundamentele rechten. Ik veronderstel dat hij dat diep in zijn hart ook wel zal zijn. Er is sprake van een hellend vlak. Ik veronderstel dat het onderwerp om deze reden ook is aangemeld als thema voor een discussie in deze Kamer. Het is een probleem, of kan dat althans zijn.

Ik acht het een beetje on-Donners om kritiek op zijn beleid af te doen als "oprispingen", zeker als deze afkomstig is van respectabele colleges. Ik noemde de Raad voor het Openbaar Bestuur en het Humanistisch Overleg Mensenrechten. De minister voegde er uit de losse pols een aantal rechters in ons land aan toe. Collega Franken voegde er in tweede termijn nog aan toe: "ik ook, namens het CDA". Het is te makkelijk om te zeggen dat men allemaal wel wat roept, maar dat dit niets bewijst. Ik heb de rapporten gelezen die achter deze "oprispingen" liggen. Daar kun je van alles en nog wat van vinden, maar je kunt niet zeggen dat het geen onderbouwde argumenten zijn. Het Humanistisch Overleg Mensenrechten brengt een aantal wetten en voorgenomen wetten met elkaar in verband en constateert dat er wellicht te weinig oog is voor het cumulatieve effect van al die maatregelen. Misschien kan de ene maatregel nog wel, en de andere ook, maar als je ze bij elkaar optelt, kunnen ze slecht uitvallen. Ik krijg daar graag nog een reactie op, want die instituten, organisaties en deskundigen verdienen het om serieus te worden genomen in hun kritiek, zonder dat je het daarmee direct eens hoeft te zijn.

De minister heeft gezegd dat de identificatieplicht nooit als middel tegen het terrorisme gepusht kan worden en dat dit wel erg dom zou zijn. Dat is inderdaad dom, maar ik zou graag zien dat de minister dat ook zegt tegen de samenstellers van de website "Nederland tegen

terrorisme" en tegen de samenstellers van de website van het ministerie van Justitie. Op de website "Nederland tegen terrorisme" staat namelijk te lezen dat de identificatieplicht een van de middelen is om terrorisme te bestrijden. Er worden ook radio- en televisiespotjes over uitgezonden. Al vanaf 2001 staat op de website van Justitie een aantal berichten dat erop neerkomt dat de identificatieplicht een middel is in het kader van terrorismebestrijding. Als dat allemaal niet waar is, moet de minister aan een grote schoonmaakactie beginnen. Ik krijg graag een reactie op wat ik in eerste termijn heb ingebracht, namelijk dat de identificatieplicht als middel tot vergroting van de veiligheid in ieder geval niet heeft gewerkt. Op dit moment worden onder andere wildplassers, daklozen, bedelaars en mensen zonder licht achter elkaar geverbaliseerd. Dat levert 3 mln. op, maar het draagt niet bij aan de veiligheid en al helemaal niet aan terrorismebestrijding.

De minister is ook niet ingegaan op mijn stelling dat veiligheidsmaatregelen kunnen leiden tot een dreigende isolering of criminalisering van bepaalde bevolkingsgroepen. Ik heb in dat verband een citaat van prof. Van Kalmthout aangehaald. Ik waardeer hem niet alleen omdat hij uit Tilburg komt, maar ook omdat hij heel verstandige dingen zegt over mensen die aan de rand van de samenleving zitten. Hij merkte op dat aan illegalen een aantal fundamentele rechten wordt onthouden die wij ze niet mogen onthouden. Wil de minister daar nog een keer op ingaan?

Dan nog iets over de bruikbare rechtsorde. Ik dank de minister met overtuiging voor zijn college over deze kwestie. Ik vond zijn verhaal ook steekhoudend, in die zin dat een rechtsorde die niet bruikbaar is niet echt opschiet. Daar moet je dus heel goed opletten. Je moet er ook op letten dat regels vooral worden gehandhaafd door de mensen zelf, want er is geen beginnen aan als dat allemaal van bovenaf moet worden afgedwongen. De minister heeft echter heel weinig gezegd over wat dit zou moeten opbrengen. Ik kan mij voorstellen dat de minister de productiecijfers nog niet bij de hand heeft, maar ik wil er toch iets meer over horen.

Ik wil nog iets horen over een kwestie waar de minister ook niet op in is gegaan, namelijk dat, als wordt gesproken over een bruikbare rechtsorde, dit vaak wordt gekoppeld aan de noodzaak tot handhaving en aan kritiek op politie en justitie, in de zin dat zij onvoldoende doen aan handhaving en dat wij daarom prestatieafspraken met ze moeten maken. Politie en justitie zeggen juist dat de prestatieafspraken vaak leiden tot schijnveiligheid. Ik noem het bekende voorbeeld van een korpschef, onlangs nog op de televisie, die stelde dat zijn mensen er op uitgaansavonden vroeg op uit worden gestuurd om problemen te voorkomen, terwijl de officier van justitie aan het eind van de avond opmerkt dat was afgesproken dat een x aantal gevallen zou worden aangeleverd. Ik wijs ook op het gestelde dat de professionals worden "verkleuterd" door al die maatregelen. Ik verzoek de minister daar nog kort op in te gaan.

Dan nog iets over het wantrouwen en het vertrouwen. De minister heeft uitgelegd dat het wantrouwen van de burger in de overheid een van de redenen is geweest dat wij zoveel regels hebben. Ik weet dat die visie bestaat, maar tegelijkertijd kun je ook stellen

dat, als wij een samenleving hadden, gebaseerd op georganiseerd wantrouwen, er toch iets mis was. Wij zouden op zijn minst moeten proberen op een aantal punten een slag te maken, zodat wij georganiseerd vertrouwen in de samenleving krijgen. Als wij elkaar vertrouwen en elkaar daaraan kunnen houden, dan hoeven wij waarschijnlijk veel minder te regelen.

Ik dacht dat ik een hele baas was op het gebied van het Latijn, want ik heb afgelopen week rondgesjouwd met een grote groep katholieke zieken en gehandicapten in Lourdes. Ik heb daar de nodige missen mogen meemaken, die allemaal in het Latijn waren. Ik moet het van de missen hebben, daarom begreep ik helemaal niets van wat de heer Franken zojuist zei. Kan hij het misschien vertalen? Ik zou dat fijn vinden, en wellicht is het voor de Stenografische dienst ook wel aardig. Het zal ongetwijfeld wijze taal zijn geweest.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik heb in mijn eerste termijn eigenlijk geen echte vragen gesteld aan de minister, maar een aantal opmerkingen gemaakt op hoofdlijnen over beide thema's. De minister heeft daarom niet direct op mijn verhaal gereageerd, maar eerder -- zo lijkt het mij althans -- een soort tegenbetoog gehouden. Voorzover ik in enkele interrupties nog enkele vraagpunten opwierp, toonde de minister zich af en toe op zijn gebruikelijke wijze welhaast ongrijpbaar; het leek soms alsof wij het over verschillende dingen hadden. Afgezien van deze detailpunten -- de minister kijkt mij nu doordringend aan -- heb ik uiteraard met plezier naar de reactie van de minister geluisterd. Ik stip nog een enkel punt aan, al was het maar om daarmee de waardering voor het betoog van de minister extra te markeren. Wij hebben wat mij betreft hier een mooie, "herrschaftsfreie Diskurs" gehad, om nog maar eens een Duitse denker aan te halen.

De heer **Franken** (CDA): De heer Engels moet het citaat eigenlijk wel afmaken. Het ging om een "herrschaftsfreie Diskussion vernünftiger Menschen".

De heer **Engels** (D66): Dank u zeer voor deze aanvulling, mijnheer Franken. Ik laat veiligheidshalve maar achterwege om aan het einde van mijn betoog ook nog iets in het Latijn te berde te brengen, want dan komt u waarschijnlijk weer naar voren.

Ik kom op de veiligheid en de grondrechten. Ik heb in de loop van de afgelopen maanden heel wat artikelen en stukken verzameld van een keur van wetenschappers op met name het terrein van het strafrecht, maar ook op dat van de mensenrechten, die ernstige aarzelingen hebben geuit over het rechtstatelijke gehalte van maatregelen in het kader van de bestrijding van het terrorisme. Mijn fractie meent dat deze aarzelingen toch heel serieus genomen moeten worden, in de zin dat bij alle nog komende voorstellen voor wetgeving op het terrein van zware criminaliteit en aanverwante terreinen, goed gekeken zal moeten worden naar de rechtstatelijke aspecten, met name de grondrechten. Het mag onzinnig lijken, zoals de minister leek te zeggen, dat bij dit type wetgeving de burgerlijke vrijheden eigenlijk niet beperkt

mogen worden omdat het er juist om gaat om de vrijheden te bewaren, maar daar denkt mijn fractie toch wel iets anders over. Het leek heel overtuigend wat de minister hierover zei, maar dat is het eigenlijk niet. De heer Franken vroeg al of er een soort tendens waarneembaar is in de ontwikkeling van de maatregelen. Die vraag leeft bij mijn fractie evenzeer. Wij zijn van mening dat onze fundamentele rechtsbeginselen en vrijheden een ontwikkeling in een beschaving vertegenwoordigen. Bij de ontwikkeling naar een, in repressieve zin, meer aangescherpte regeling, zullen de klassieke waarden van ons rechtssysteem en vooral van ons strafrecht niet te snel moeten worden aangetast. De rechtsontwikkeling is daarbij niet gebaat. Wij zouden dan ook pas echt de balans in de verhouding tussen terrorismebestrijding en grondrechten verliezen, als wij op dat punt wel een grote inbreuk zouden plegen.

Over het element van de regeldruk en de regelgroei heeft de minister een aantal belangwekkende opmerkingen gemaakt. De eerste was dat het project inzake de bruikbare rechtsorde niet zozeer een van de vele grote operaties is waarvan wij er al zo veel hebben gehad en waarvan de meeste niet precies hebben gebracht wat ervan was gehoopt en verwacht, maar dat het nu gaat om een heel principiële aanpak om het sturingsperspectief van het openbaar bestuur in een andere sleutel onder te brengen. Wat ik ook treffend vond, was de waarneming dat vanuit het overheidsperspectief op basis van het streven om vooral niet te willekeurig te zijn, een sterke oriëntatie plaatsvindt op het beginsel van de gelijkheid, maar dat er kennelijk een soort samenlevingscultuur is waarbij van een tegengestelde beweging sprake is, namelijk het accepteren van toch meer ongelijkheden. Dat lijkt mij een heel boeiende uitdaging. Gelukkig bleek verderop in het betoog van de minister dat deregulering uiteraard mogelijk en nuttig is, maar dat er steeds weer regels nodig zijn. Het centrale begrip was daarbij dat dit nodig is om de voorspelbaarheid van het maatschappelijk gedrag zichtbaar te maken. De cruciale opmerking was dat dit dus niet per se overheidsregels hoeven te zijn. Dat deed mijn fractie deugd. Dat is precies het element dat ik zo heb gewaardeerd in de nota Bruikbare rechtsorde. De omkering van het perspectief, niet alleen vanuit de overheid, maar ook in de richting van de samenleving, moeten wij naar mijn idee goed vasthouden.

Wet- en regelgeving gaan in formeel opzicht over regels en handhaving. In materieel opzicht gaat het vooral over maatschappelijke noden en behoeften en zeker ook over rechtsbeginselen. Onze wet- en regelgeving, ons hele rechtssysteem en eigenlijk de samenleving zijn dus niet statisch, maar dynamisch. Mijn promotor, A.M. Donner, zei wel eens dat onze samenleving eigenlijk vrijwel steeds in een staat van desintegratie verkeert. Dat versterkt nu juist de noodzaak voor de Staten-Generaal en de regering om heel duidelijk in te zetten op de beheersbaarheid van onze rechtsorde.

De vergadering wordt van 22.50 uur tot 23.04 uur geschorst.

\*N

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

---

Minister **Donner**: Voorzitter. Mag ik de leden hartelijk danken voor de waarderende woorden in tweede termijn over de opmerkingen die ik in eerste termijn heb gemaakt? Ik was mij bewust dat ik daarin niet alle vragen had beantwoord, maar ik was mij niet bewust dat ik zoveel vragen niet had beantwoord. Ik geloof ook dat ik een paar vragen wel heb beantwoord, maar dat dit duidelijk niet als antwoord is ervaren. Zoals ik ook heb gedaan aan de heer Holdijk, die zich bij mij verontschuldigde en die aan het slot van zijn stuk een aantal concrete vragen had over de stand van de bestuurswetgeving, zeg ik de Kamer toe dat ik die vragen per brief beantwoord, zodat wij in het debat niet nog een hele discussie krijgen over een aantal concrete voorstellen. Ik zal proberen om de vragen zo goed mogelijk te beantwoorden.

Ik constateer dat er in tweede termijn vooral enige algemene vragen zijn gebleven over vrijheid en veiligheid. Er moet geen misverstand over bestaan dat er schuring kan ontstaan tussen twee belangen, als het specifiek om terrorisme gaat of meer in den brede om de bestrijding van criminaliteit. Dat berust op het gegeven dat veiligheid een resultaatswaarde is. De eerbiediging van fundamentele rechten is een input. Daarom schuren die belangen ook weer niet, omdat de eerbiediging van die rechten en vrijheden de bestrijding van onveiligheid en van bedreiging van die rechten vergt van de overheid, zoals het fundamentele recht op veiligheid van goed en lijf.

Het gaat meer om een verhouding tussen wat op het ene moment kan schuren en wat op een ander moment elkaar nu juist versterkt. De bescherming van de rechten van de een kan soms een beperking inhouden van de rechten van een ander. Er kan geen algemeen oordeel worden gegeven over een evenwicht dat op een gegeven moment bereikt kan worden, maar ik wil ervoor waarschuwen dat het evenwicht dat op een gegeven moment is bereikt, ook een niveau van beschaving zou zijn.

Er kan heel wel een dusdanige ontwikkeling zijn van de criminaliteit bij een bepaald niveau van beschaving, zoals wij in de afgelopen periode hebben gehad, dat wij moeten constateren dat de beschaving wordt bedreigd door de ontwikkeling van de criminaliteit. In die zin meen ik dat een aantal wijzigingen in de wetgeving die wij in de afgelopen tijd hebben gepleegd, even los van de terrorismebestrijding, strikt nodig waren om die criminaliteit terug te dringen. Ik blijf erbij dat de identiteitsplicht een van die elementen is. Dat is niet een element geweest van de terrorismebestrijding.

Ik heb inmiddels ontdekt waar de persberichten en de mededelingen daarover staan. Het betreft inderdaad een persbericht uit 2001. Het ging daarbij om een wetsvoorstel van minister Korthals tot het invoeren van een identiteitsplicht, dat er heel specifiek op was gericht dat men in situaties van terrorismedreiging ongericht naar een identiteitsbewijs mocht vragen. Dat is in die zin achterhaald door het wetsvoorstel dat dit kabinet heeft ingediend. In de toelichting is uiteraard het algemene effect aangegeven dat het wetsvoorstel mede kan hebben op de bestrijding van terrorisme, maar daar was het niet voor bedoeld. Dat was immers bereikt met het wetsvoorstel van minister Korthals, terwijl dit wetsvoorstel juist bedoeld was om het gezag van de politie te herstellen

en om de politie de handhavingmogelijkheden terug te geven die nodig waren op straat, omdat men systematisch identiteitsgegevens ontdook.

De heer **Kox** (SP): Ik heb de minister tijdens de schorsing de vindplaatsen aangegeven. Een van de vindplaatsen dateert uit 2001 en een andere uit 2002, maar een andere dateert uit dit en vorig jaar. Dat is "Nederland tegen terrorisme". Volgens mij staat ook die website onder uw supervisie. Daarop staat nadrukkelijk dat de identificatieplicht onder meer is ingevoerd met het oog op de strijd tegen het terrorisme. Dat kunt u dus niet op de rekening van Korthals schrijven; dat hebt u echt zelf verzonnen.

Minister **Donner**: Er wordt daar ook terugverwezen naar die eerdere regeling. Ook het andere door u aangegeven punt, de instemming van de ministerraad op 8 maart 2002, vond al plaats onder minister Korthals. Ik neem rustig voor mijn rekening dat de identificatieplicht, zeker zoals die indertijd al onder minister Korthals was ingevoerd, mede gericht was op terrorismebestrijding. Bijvoorbeeld op Schiphol zijn de fouilleringsbevoegdheden uitgebreid en daarmee geldt daar ook de verplichting om de identificatie te dragen. Ik verwijs nogmaals naar de toelichting op het wetsvoorstel. Ik heb er bewust voor gekozen om dit niet in het teken van terrorismebestrijding te plaatsen.

De heer **Kox** (SP): Ik doe nog één poging. Ik heb zojuist de website bekeken. Wij kunnen er lang en breed over strijden, maar daar staat dat de identificatieplicht is ingevoerd in verband met de strijd tegen het terrorisme. Daarbij wordt niet naar Korthals verwezen, maar naar de 14-jarigen die zich door de door u ingevoerde wet moeten legitimeren. U kunt wel zeggen dat wij dat niet doen, maar diverse bronnen leggen dat verband. Als dat verband wordt gelegd, mag ik de minister vragen wat het resultaat is in het kader van de terrorismebestrijding. Als er op dat punt geen resultaat is, moet de conclusie zijn dat de maatregel op dat punt in ieder geval niet goed uitpakt.

Minister **Donner**: Wat er ook op de website van de NCTb staat, u ziet in de toelichting van het stuk dat het niet gemotiveerd wordt vanuit het oogpunt van terrorismebestrijding. U kunt derhalve nu niet in de Kamer vragen wat dit heeft bijgedragen aan terrorismebestrijding om vervolgens te zeggen dat dit moet worden aangepast omdat het niet bijdraagt aan terrorismebestrijding. Dat doet u dan enkel en alleen op basis van een mededeling van de NCTb over de identificatieplicht. Wij zijn inderdaad begonnen met de invoering van de identificatieplicht in het kader van de terrorismebestrijding, maar terrorismebestrijding is niet het criterium voor de doeltreffendheid van de identificatieplicht.

De heer **Kox** (SP): Ik heb het niet geschreven.

Minister **Donner**: Ik ook niet. Dan moet u in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gaan kijken en niet achteraf op een website van de NCTb. Dan verbindt u in wezen de hele hond aan de staart. Ik heb het door u genoemde persbericht overigens bij mij; dat heb ik

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

---

inmiddels wel van de website. Dat persbericht betreft inderdaad het door minister Korthals ingediende wetsvoorstel. Maar goed, dit was alleen maar een excurs naar aanleiding van de opmerkingen. Anders vrees ik dat ik de antwoorden weer niet geef.

Het punt blijft dat er vanwege de genoemde reden wel degelijk een relatie is. Aan de ene kant worden op een gegeven moment beperkingen gesteld en aan de andere kant zijn die beperkingen juist nodig voor de handhaving met het oog op het behoud van de vrijheid en de bescherming van de vrijheid. Verwijzend naar de opmerkingen van de heer Franken en naar de opsomming die hij in zijn bijdrage heeft gegeven, vroeg de heer Witteveen of er geen tendens is naar het stellen van scherpere grenzen aan vrijheden. De door de heer Franken gegeven opsomming betrof een aantal wetsvoorstellen. Het gaat om de daterentieplicht waar ook het ceterum censeo van de heer Franken op slaat. Ik blijf nog steeds bestrijden dat dit een inbreuk is op fundamentele vrijheden. De regeling houdt in dat de providers en exploitanten gegevens die zij hebben uit hoofde van hun bedrijfsvoering langer moeten bewaren. Die gegevens zijn daarmee niet toegankelijk voor de overheid, maar als er voor de overheid aanleiding toe bestaat, bijvoorbeeld in het kader van de opsporing in een concreet geval, dan moeten die gegevens verstrekt worden. Natuurlijk, men kan tegen een regeling zijn of men kan er vraagtekens bij zetten, maar men kan niet van iedere regeling zeggen dat zij daarom een inbreuk maakt op fundamentele vrijheden. Neem dan het voorbeeld van de verplichting om in een auto een gordel te dragen. Dat is een wezenlijke inperking van mijn bewegingsvrijheid die de overheid mij oplegt in mijn eigen belang en voor mijn eigen veiligheid. Je kunt niet zeggen dat hier veiligheid en vrijheid schuren. Het is een voorbeeld van het opleggen van beperkingen van de vrijheden van de burgers, zij mogen niet kiezen of zij in hun auto die gordel wel of niet dragen. Dat is in het belang van de veiligheid, niemand zal zeggen dat daarmee fundamentele vrijheden worden geraakt, althans niet in Nederland. In Zwitserland is hier een zaak over gevoerd tot voor het Bundesverfassungsgericht.

De heer **Franken** (CDA): Deze vergelijking gaat toch mank. Wij moeten er een andere keer maar eens verder over praten, want het wordt anders misschien wel heel laat. Wij kunnen elkaar er nog wel eens een keer een college over geven. Bij de daretentie worden privacyrechten werkelijk zeer gemakkelijk geschaad. Dat kan ook enorme economische gevolgen hebben. Als men ziet dat directeuren van bepaalde bedrijven via de mobiele telefoon ineens heel druk met elkaar telefoneren, dan is dat al koersgevoelige informatie. Dat is heel iets anders dan het uit een oogpunt van veiligheid vastzitten met een band in een auto. Ik heb overigens ook nog andere voorbeelden gegeven, zij het abstract. Zo heb ik het wetsvoorstel genoemd dat nog bij de overkant ligt en daarnaast ook de verschuiving van bevoegdheden.

Minister **Donner**: Ik ging in op die voorbeelden omdat ik daar toch een kanttekening bij wilde plaatsen. Ik wil niet bestrijden dat wij de afgelopen tijd een aantal maatregelen hebben voorgesteld of hebben getroffen die mede dan wel

specifiek bedoeld zijn om terrorisme te bestrijden dan wel meer in den brede om criminaliteit te bestrijden. Daar reken ik in ieder geval niet de daretentie toe, omdat de toegang tot die gegevens niet eenvoudiger wordt dan die nu al is. Er wordt alleen verzekerd dat gegevens die er zijn langer worden bewaard, maar daarmee worden ze niet gemakkelijker toegankelijk. Welke conclusies daaraan verbonden kunnen worden, zullen wij bediscussiëren tegen de tijd dat de desbetreffende voorstellen hier liggen. Dat bij toename van criminaliteit of bij dreiging van terrorisme er onvermijdelijk maatregelen worden genomen om de overheid in staat te stellen om die dreiging effectief te keren, kan niet worden gebruikt als bewijs van het feit dat fundamentele vrijheden worden beperkt. Dan dreigen wij iedere wijziging in de strafvordering, in het strafrecht of in de strafwet ipso facto als een beperking van de vrijheid te zien. Nogmaals, die zijn er nu juist om de vrijheid van alle anderen te waarborgen. Dat laat onverlet dat ik zie dat wij inderdaad in de sfeer van de bewaking van de publieke ruimte met camera's of op speciale locaties maatregelen nemen en gebruikmaken van die technieken van de moderne samenleving om daar beter te kunnen bewaken dat er geen inbreuken worden gemaakt op de openbare orde of geen strafbare feiten worden gepleegd. Ik erken dat het theoretisch mogelijk is dat allerlei maatregelen die individueel genomen gerechtvaardigd zijn, door hun cumulatie potentieel een grens kunnen overgaan. De discussie in Nederland over wat er nu wordt voorgesteld, is echter niet van die orde.

Bij de voorbeelden die de heer Franken noemt, zit inderdaad het wetsvoorstel dat zojuist door de Tweede Kamer met algemene stemmen behoudens die van GroenLinks is aanvaard. Als ik terroristische daden wil voorkomen, moet ik die mogelijkheden hebben. Natuurlijk kan de heer Witteveen dan zeggen dat je door de verlaging van een criterium de kans loopt dat je niet kunt bewijzen waar je iemand van beticht. Dit is een onderdeel van de bescherming. Dit is echter geen fundamentele beperking van de vrijheden. Wij zijn aanvankelijk begonnen met het opstellen van criteria in het licht van de ervaring, omdat die bij gewone criminaliteit aanvaardbaar waren. Nu moet ik vaststellen dat die criteria bij terrorisme de overheid beperken in het kunnen beschermen van de rechten van de burgers. Dan sta je voor de keus: ofwel volledig schrappen, ofwel effectief maken, want het is niet zinvol om de overheid niet de middelen te geven om de veiligheid te waarborgen als dat nodig wordt geacht, of ze maar half te geven.

Ik ben mij volledig bewust van de punten die de heer Franken naar voren heeft gebracht. Dit blijkt ook uit de wetsvoorstellen die aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Tot de eisen die aan de wetgeving worden gesteld, behoren voor de rechtvaardiging uiteraard noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit, zeker als men voor terroristische misdrijven iets anders wil dan voor de bestrijding van criminaliteit in het algemeen. In het algemeen geldt natuurlijk voor de normale strafwetgeving dat wij de noodzaak, de doeltreffendheid en de proportionaliteit betuigen.

Ik verwijs naar de lijn die de Raad voor Europa volgt in The guidelines on human rights and the fight against terrorism. Het is denkbaar en verdient ook

aanbeveling om op een aantal punten grenzen te stellen aan de uitoefening van bepaalde rechten of om dit in ieder geval mogelijk te maken. Dit is nu juist geen beperking van de grondrechten, maar is mede aanvaard als een normale begrenzing van het recht. In alle verdragen wordt gezegd dat de grens van het grondrecht wordt getrokken daar waar het nodig is voor de uitoefening en de bescherming van rechten in een democratische rechtstaat. Dit is geen beperking van een grondrecht maar een begrenzing van het grondrecht die inherent is aan het grondrecht zelf. Dit is vaak het onderwerp van de discussie. Ik meen dat de voorstellen die wij tot nu toe hebben gedaan, in deze tijd een verantwoorde begrenzing zijn van de uitoefening van die rechten.

Ik ben graag bereid om dit steeds in de toelichting te benadrukken aan de hand van de criteria die de heer Franken heeft opgesomd. Ik ben het echter niet met hem eens dat hiervoor een speciale bewijslast zou moeten gelden. Wetgeving is uiteindelijk een kwestie van politieke keuzes en niet van technocratische keuzes. De regering en de Staten-Generaal zullen dus beide door argumenten overtuigd moeten worden van het feit dat een bepaalde wet nodig is. Vervolgens kan dus niet meer aan de hand van de gewisselde argumenten worden gediscussieerd of het wel of niet zo is. Daarbij komt dat wij het bij terrorismewetgeving hopelijk nog heel lang zullen hebben over wetgeving die wij denken nodig te hebben zonder dat wij proefondervindelijk kunnen bewijzen dat wij gefaald zouden hebben als wij die wetgeving niet hadden ingevoerd.

De heer **Franken** (CDA): De minister zegt dat het een politieke en geen technocratische beslissing is. Daardoor wordt inderdaad, zoals de heer Engels opmerkte, een "herrschaftsfreie Diskussion vernünftiger Menschen" mogelijk, want alle Nederlandse politici zijn natuurlijk "vernünftige Menschen" die met een "vernünftige" minister in discussie zijn. Zo moet de overtuiging van de minister gevoed worden. Wij moeten dus motiveren op grond van argumenten. Recht is immers alleen maar discussie; harder kunnen wij niet zijn. Het moet wel een discussie zijn die argumenten oplevert die draagvlak ontmoeten.

De minister zegt dat hij het recht begrenst, terwijl ik zei dat de inbreuk een beperking is. De minister weet net zo goed, zo niet beter dan ik dat ieder grondrecht in de Grondwet positief is geformuleerd in het eerste lid. Daar staat immers: ieder heeft het recht om... In het tweede lid worden vervolgens de beperkingen genoemd die daarop mogen worden aangebracht. Natuurlijk vormt het totaal een begrenzing. Wanneer die beperking een zwaarder accent krijgt, mag men zeker zeggen dat de grenzen kennelijk nauwer worden en dat het de tendens is om de klarenstoot van het eerste lid uit de Grondwet of het EVRM, waarin het positieve recht is geformuleerd, minder bandbreedte te geven.

Minister **Donner**: Dat gebeurt voortdurend in het wetgevingsproces, zeker bij de grondrechten die in het EVRM zijn geformuleerd. Dat gebeurt niet bij de grondrechten die in de Nederlandse Grondwet zijn geformuleerd, aangezien er in Nederland niet aan de

Grondwet kan worden getoetst. Die grondwet is een leidraad voor debatten als dat van vandaag.

De heer **Kox** (SP): De minister verwijst naar guidelines van de Raad van Europa voor terrorisme. Daarin wordt inderdaad aangegeven dat je soms bepaalde rechten moet beperken om ze te beschermen. Ik wil de minister ook wijzen op het rapport van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa waarin de lidstaten en de Raad van Europa worden gewaarschuwd om niet te ver te gaan bij de bestrijding van het terrorisme met het aantasten van fundamentele rechten.

Minister **Donner**: Het onbevredigende van deze discussie is dat wij ons blijven beperken tot het uitwisselen van de stellingen "je moet oppassen" en "we passen op". Daarom zou dit debat eigenlijk gevoerd moeten worden aan de hand van concrete voorbeelden. Ik heb de algemene waarschuwing "pas op" goed genoteerd, evenals de klacht dat het evenwicht verstoord wordt. Ik zou alleen graag zien dat men mij daarvan concrete voorbeelden gaf. Tegen de heer Franken zeg ik dat het debat er mede toe dient om draagvlak te krijgen voor een wetsvoorstel. Om die reden verwees ik ook zelf naar het wetsvoorstel dat hij noemde. Hoewel daar bij de indiening veel bezwaar tegen was, was de wisseling van argumenten in de Tweede Kamer van dien aard dat ook degenen die er aanvankelijk tegen waren, uiteindelijk voor het wetsvoorstel hebben gestemd. Ik meen dat de wijze waarop de wetgeving behandeld wordt ook een rol hierin speelt.

Ik houd mij aanbevolen voor concrete voorbeelden van voorstellen van mijn hand die vooral zijn beargumenteerd door het inspelen op een gevoel van onveiligheid. Ik heb in ieder geval geprobeerd om mij daar zo goed mogelijk van te weerhouden. Daarom heb ik er ook steeds voor gezorgd dat er enige tijd lag tussen de aanleiding en het moment waarop de Kamer over het desbetreffende wetsvoorstel moest beslissen. Ik verwijs naar het debat over de apologie, waarbij dit zonder meer gewerkt heeft. Ik heb dit voorstel overigens nog steeds in beraad.

Ik hoop dat ik voldoende duidelijk heb kunnen maken dat ik niet de ogen sluit voor de risico's en dat het kabinet daar steeds op een behoorlijke manier mee is omgegaan. In die zin ben ik trouw aan mijn eigen beginsel: u hebt de overheid nodig, maar u moet haar niet vertrouwen. Bij een volgend wetsvoorstel kan het weer misgaan.

De heer **Witteveen** heeft over de financiering gesproken. Hij verwees daarbij naar de Raad voor de Rechtspraak en het jaarverslag over het vorig jaar. De heer Van Delden is inderdaad teruggekomen op de eerdere schatting. Ik wijs erop dat het kabinet daar in het kader van de Voorjaarsnota goed op heeft gereageerd. Als er daadwerkelijk sprake is van groei, dan zullen er conform de vergoedingsregelingen middelen voor beschikbaar gesteld worden. Ik ben wel gevoelig voor de discussie binnen de rechterlijke macht over de werkdruk. In 2007 komen de afspraken over de bekostiging opnieuw aan de orde. Ik heb de Raad voor de Rechtspraak gevraagd om na te gaan hoe de zorg over de werkdruk moet doorwerken in de discussie over de bekostigingsvoorwaarden.

Ik ben blij met het nieuwe elan van de reclassering. Het is duidelijk dat men het veranderingsproces goed heeft doorlopen. Ik ben het echter niet eens met de constatering dat de reclassering de reïntegratietaken over de schutting gooit. De reclassering was altijd bedoeld voor het traject onder de justitiële titel en dat verandert niet. De reclassering heeft inderdaad onderzocht of zij andere taken op zich kon nemen. Dat was onjuist omdat dan bij het vinden van werk en woonruimte onderscheid ontstaat tussen iemand die wel een misdrijf heeft gepleegd en iemand die dat niet heeft gedaan, terwijl zij geen van beiden meer onder een justitiële titel vallen. Om die reden heb ik met de vier grote steden afgesproken dat zij de nazorg zullen verzorgen. Daarover zijn ook organisatorische afspraken gemaakt. Die moeten nog gestalte krijgen, maar ik hoop dat zij zullen werken.

De heer Witteveen suggereerde de bestuurlijke boete te integreren in de OM-afdoening. Ik wijs hem erop dat de gang van zaken in hoge mate het gevolg is van de wijze waarop beide Kamers de voorstellen van de regering hebben behandeld.

De heer Witteveen vraagt naar de resultaten van de Bruikbare rechtsorde. Over dat project komt er een voortgangsbericht. Van de twintig in eerste instantie aangekondigde projecten is een groot deel afgerond. Dat heeft geresulteerd in een aantal wetsvoorstellen die mede berusten op de notie van de zorgplicht. Voor een deel liggen die voorstellen in de Kamer op het terrein van medezeggenschap en bestuur en accreditatie van opleidingsdomeinen in het voorstel van de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek. Er is gewezen op het taxonomieproject. Ik heb gewezen op de code-Tabaksblat en op de Gedragscode ontwikkeling letselschade. Ik zal in het voortgangsbericht concreter ingaan op de verschillende resultaten.

Er is door de heer Witteveen gesproken over de miniaturisering van het strafrecht. Wie daarover een klacht heeft, is bij mij aan het verkeerde adres. Wij leven in een democratie en moeten rekening houden met het democratische gehalte. Er zijn grote meerderheden in de Kamer om piercings en tatoeages bij jongeren onder de zestien strafbaar te stellen. De regering kan reageren met bezwaren uit het oogpunt van handhaving. Is het echter denkbaar dat, als de Kamer volhoudt, de regering zegt dat het niet gebeurt omdat de wetenschap meent dat wij met miniaturisering van de rechtsspraak bezig zijn? Een ander voorbeeld van de heer Buruma is waar hij met een zekere afkeer stelt dat een tongzoen geleidelijk aan tot een vorm van verkrachting is ontwikkeld. Met die elementen in de rechtsontwikkeling blijven wij in aansluiting met de gevoelens in de samenleving. Dat is iets anders dan de notie van "Gesundenes Volksempfinden". Uiteindelijk zal het normatieve gehalte van het recht moeten aansluiten bij de samenleving. Dat laat onverlet dat men mij meestal aan de kant vindt van degenen die een halt willen toeroepen aan het introduceren van nieuwe onderscheidingen in het strafrecht. Iedere maand is er immers minstens één nieuw voorstel te zien.

Wij moeten oppassen om steeds te spreken over een balans. Het gaat immers om ongelijksoortige grootheden. Ik geloof niet in de veiligheidsutopie, namelijk dat de overheid veiligheid kan garanderen. Met veiligheid

is het net als met zwanger zijn. Je bent het of je bent het niet, maar je kunt het niet een beetje zijn. Als geconstateerd wordt dat er iets aan een onveiligheid gedaan moet worden, moet men de benodigde en geëigende maatregelen al dan niet treffen. Men moet niet met het oog op het rekening houden met andere belangen willen komen tot een evenwicht. Die afweging kan wel gemaakt worden op het totale niveau van de wetgeving. Om deze reden ben ik beducht voor het beeld van een verstoord evenwicht. Het gaat immers om de doelstellingen die wij ons als samenleving hebben gesteld.

De heer **Franken** (CDA): Dat evenwicht en die doelstellingen zijn niet statisch. Het kan wisselen en dat geldt ook voor het begrip rechtsstaat, zoals wij in eerste lezing naar voren hebben gebracht.

Minister **Donner**: Dat ben ik roerend met u eens. Dat brengt mij bij het tweede verschijnsel, namelijk dat regelgeving voortdurend in ontwikkeling is. In deze periode worden wij geconfronteerd met een reële dreiging van terrorisme. Als wij daar maatregelen voor treffen, dan moeten wij niet zeggen dat het een aantasting van de rechtsstaat is of van fundamentele rechten omdat wij dat vijf jaar geleden nog niet deden. Dat is ook een antwoord op de opmerking van de heer Engels dat ieder niveau op een goed moment een niveau van beschaving is. Soms moet je even terugvallen om de beschaving beter te beschermen.

De heer Franken wees erop dat er steeds weer informatie gevraagd wordt. Het kabinet probeert op dat punt met vereenvoudigingen te komen. Ik wijs ook naar de uitkomsten van de regeldrukconferentie die het kabinet heeft gehouden en de conclusies van de Catshuissessie. Vaak loop ik op tegen de grenzen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Informatie die voor het ene doel gevraagd is, kan niet gebruikt worden voor een ander doel. Dat leidt mede tot het steeds opnieuw dezelfde informatie geven. Nogmaals, het heeft de aandacht. Ik heb aangegeven wat de keerzijde van het verhaal is. Wij zullen daarnaar kijken.

De heer Franken heeft ook een aantal voorbeelden gegeven. Die punten zal ik meenemen. Ik ben ingegaan op het punt van de taxonomie. Hij verwees naar de standaardregeling, het kleine muurbloempje van artikel 6:214 BW. Daar ben ik mij van bewust. Dat punt is ook aan de orde gekomen in het overleg met de SER. Op dat punt blijft de minister van Justitie, die dat eventueel algemeen verbindend moet verklaren, afhankelijk van wat er door de branche wordt voorgesteld. Tot nu toe zijn er geen voorstellen vanuit de branche gekomen. Ik loop tegen een ander gegeven van zelfregulering op, namelijk dat de betrokken groep het zelf moet reguleren.

De heer **Franken** (CDA): Ik denk dat u hier niet over alle informatie beschikt. Er zijn branches die vanuit de SER geprobeerd hebben om de standaardregeling van toepassing te doen verklaren. Een van die branches is die van de kinderdagverblijven. Eerder is dat geprobeerd door de Orde van Advocaten. De orde wilde op deze manier de beroepsaansprakelijkheid beperken. Dat is discutabel, maar

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

---

daar zal ik op dit moment niet op ingaan. Voor de kinderopvang valt het wel te overwegen.

Minister **Donner**: Gelet op uw beroepsmatig verleden neem ik zonder meer uw grote gezag aan. Ik zal dus kijken naar de voorstellen. Ik kreeg inderdaad het beeld dat de brancheorganisaties daar zelf overeenstemming over moeten bereiken en dat dit tot nu toe moeizaam ging. Het is inderdaad een instrument waarvan bezien zou moeten worden of het gebruikt kan worden. Het is niet de bedoeling om advocaten in staat te stellen kartelafspraken te maken, die ze niet zouden mogen maken.

Voorzitter. Wij bezien nu wat het effect is van Europese regelgeving op de wetgeving. Die monitor zal in de zomer van dit jaar worden afgerond. Ik hoop na de zomer nader in te kunnen gaan op de vraag wat het effect daarvan is.

De heer Franken wees op de mogelijkheid van een simpele effecttoets voor regelgeving. Die proberen wij in het kader van de kwaliteit van wetgeving zo goed mogelijk in stand te laten. Er zit echter een grens in de mate waarin erop kan worden aangedrongen om tot een regeling te komen. Ook de heer Engels heeft hierover iets gezegd in de eerste termijn. Soms zullen wij inderdaad illusiepolitiek in symboolwetgeving vastleggen. Dat kan in een democratie echter soms heel effectief zijn voor het normbesef van de samenleving, ook al valt het niet te handhaven.

In dit kabinet mag ik niet klagen over de aandacht die politie en justitie hebben gekregen in het totaal van de begroting. Dit punt zal zonder meer weer een punt aandacht zijn voor volgende kabinetten vanaf volgend jaar. Hoewel wij een eind zijn gekomen, moeten wij niet willen leven met het huidige niveau van de criminaliteit.

Mevrouw Broekers heb ik al een duidelijk antwoord gegeven op haar vragen over de veiligheidswet. Ik ben het eens met haar opmerkingen over het fundament van de rechtsstaat. Zij verwees naar een opmerking van mijn vader dat samenwerking inhoudt dat mensen zich aan regels houden. Dat ben ik met haar eens. In dat licht meen ik dat samenwerking een overheid behoeft. Dit betekent echter niet dat alle regels waar de samenwerking zich aan moet houden, door de overheid moeten worden gegeven. Deze regel sluit aan bij de Nederlandse Geloofsbelijdenis, waarnaar de heer Holdijk eerder verwees. Het is goed om te constateren dat dit langs alle kanten doorwerkt.

Ik ben al ingegaan op een aantal vragen en opmerkingen van de heer Kox over veiligheid en fundamentele rechten. Als ik in de gloed van mijn betoog heb gesproken van een "oprisping" als het gaat om eerbiedwaardige colleges, begrijp ik dat de heer Kox mij daarop aanspreekt. In een bepaalde periode kwamen allerlei colleges op basis van dezelfde argumenten tot dezelfde conclusies. Dan krijg ik wel de behoefte om te zeggen: waar hebben wij het nu over? Mijn reactie op de Raad voor het Openbaar Bestuur heb ik al gegeven. Het omgaan met verstoring is een specifiek punt waarop wij verder moet doorgaan. Welke aspecten zitten daaraan? In Amsterdam is al twee keer een verstoringmaatregel voorgelegd aan de rechter. In beide gevallen werd deze niet ten principale onrechtmatig gevonden. De vraag is wel hoelang ze moeten worden gehandhaafd en of ze

proportioneel zijn. De rechter aanvaardt echter wel het beginsel.

De heer Kox wees verder op de mogelijkheid dat veiligheidsmaatregelen zullen leiden tot criminalisering van groepen. Ik ben mij daarvan bewust. Hierover voer ik overleg, onder andere met islamitische en Marokkaanse groepen. Door de maatregelen die wij treffen, kan het beeld ontstaan dat de hele groep terroristisch is of een gevaar vormt voor de samenleving. De heer Kox noemde echter een andere groep, de illegale vreemdelingen. Uiteraard is het een politieke discussie of zij vanwege hun illegaliteit bepaalde rechten wel of niet moeten hebben. Een illegale vreemdeling is om die reden in ieder geval niet conform de wetgeving. In dat licht moet worden overwogen of de ongewenstverklaring moet worden gebruikt om de vreemdelingenwetgeving effectiever te handhaven. Of wij heffen de vreemdelingenwetgeving op, of wij accepteren dat wij met het verschijnsel van illegale vreemdelingen te maken hebben. In het laatste geval zullen wij de maatregelen moeten treffen die duidelijk maken dat het niet hebben van een verblijfsvergunning, bepaalde consequenties heeft.

De heer **Kox** (SP): Ik doelde op de analyse van prof. Van Kalmthout, namelijk dat illegalen in dit land steeds vaker worden beschouwd als criminelen, terwijl zij illegaal zijn. Dat is als zodanig echter niet crimineel; men beschikt alleen niet over de juiste papieren. Op basis daarvan ontstaan er situaties waarin mensen bepaalde voorzieningen niet krijgen, waar zij wel recht op hebben. Ik denk aan jongeren die recht hebben op zorg, aandacht en onderwijs. Dit wordt hun onthouden, terwijl er eigenlijk geen titel voor is. Daardoor doen wij mensen die, net als anderen, fundamentele rechten hebben, op dat punt tekort. Daarvoor waarschuwt Van Kalmthout en daarop vroeg ik om uw commentaar. Hij geldt als een deskundige op dit gebied.

Minister **Donner**: ik heb eerder aangegeven, ook ten aanzien van groepen als Marokkanen, dat dergelijke effecten steeds in het oog gehouden moeten worden. Zonder dat het beeld moet ontstaan dat het allemaal criminelen zijn, blijft natuurlijk wel overeind dat ik bij illegale vreemdelingen te maken heb met een categorie die ten principale in strijd met de wetgeving hier aanwezig is. Dit kan consequenties hebben. Het is echter niet zo dat zij geen aanspraak kunnen maken op rechten die wij hun wel willen geven.

Op het punt van de bruikbare rechtsorde wees de heer Kox op het bijzondere verschijnsel van de prestatiecontracten en maakte hij een opmerking over het "verkleuteren van het professionalisme". Ik ben mij bewust van de meer algemene discussie over de wijze waarop wij bepaalde beroepen door de regelgeving verantwoordelijkheden hebben ontnomen die wel bij hen gelegd zouden moeten worden. Dit laat onverlet dat ik de klachten over de prestatiecontracten nog steeds afwijs. Iedere keer duikt de kwestie op van het verbaliseren van overtredingen na staandehouding. Inderdaad bevatten de prestatiecontracten een doelstelling die 200.000 extra boetes uit staandehouding zou moeten opleveren. In korte tijd heeft de politie kans gezien daar 600.000 van te



maken. Dit kan niet met een beroep op de prestatieconvenanten. Bij de herziening zullen wij dit opnieuw in ogenschouw nemen, maar de prestatieconvenanten hebben er alleen maar toe geleid dat er voor het eerst daadwerkelijk meetbaar veranderingen en verbeteringen in het politieoptreden mogelijk zijn geweest. Ik wijs erop dat men tijdens de informatieverstrekking door het kabinet van de zijde van de politie zelf gekomen is met het idee om afspraken te maken over de prestaties, als men meer geld zou krijgen. Dat heeft ook in de krant gestaan. Het geld is er gekomen en sinds die tijd hebben zij alleen maar geklaagd over de prestatieakkoorden.

De heer **Kox** (SP): Ik mag het wel als een minister niet meteen ja knikt als er kritiek komt op zijn beleid. Per slot van rekening moet je staan voor wat je zegt. Laatst kwam er echter in een uitzending van Netwerk en in reportages in diverse bladen niet één dwarse politiecommissaris, maar een hele serie korpschefs aan het woord die zeiden dat er negatieve effecten kleven aan de prestatieafspraken. Iemand als Welten zegt: het levert voor een deel schijnveiligheid op; wij maken onszelf iets wijs en daar zouden wij niet mee bezig moeten zijn. Dit kan toch niet allemaal worden afgedaan in de trant van: eerst wil men de prestatiecontracten en als men ze dan krijgt, klaagt men alleen maar, net zoals de boeren. Zo gemakkelijk kunnen wij toch niet met de korpschefs omgaan, of wel?

Minister **Donner**: Ik maak mij er niet gemakkelijk vanaf, en minister Remkes en ik hebben duidelijk bij de recente herziening van de prestatieconvenanten rekening gehouden met steekhoudende kritiek. Deze opmerkingen kwamen na de herziening van de prestatieconvenanten en dan acht ik het een onderdeel van professionele politie dat men, als men kritiek heeft, die binnenskamers uit en dat men dat niet doet in een televisieprogramma. Ik dacht dat ik daarmee op alle punten van de heer Kox was ingegaan. Ik ben ook ingegaan op de persberichten op de website van Justitie.

Ten slotte kom ik op de punten van de heer Engels. Ik dacht dat ik was ingegaan op de discussie over de verhouding tussen vrijheid en veiligheid. Ook hier wil ik er toch even op wijzen dat ik rechtsstatelijkheid in dit verband het minder goede criterium vind, omdat rechtsstatelijkheid vooral slaat op het houden van de overheid aan haar regels, rechtsbescherming en wetten, terwijl de begrenzing van wat wij met wetten zouden willen eerder te maken heeft met grondrechten en fundamentele vrijheden. Dat is meer een kwestie van het criterium dat je gebruikt.

Ik noteer dat u in ieder geval erkent dat het concept van de bruikbare rechtsorde een poging is om meer ten principale een aantal mechanismen die wij kennen in onze rechtsorde te doordenken. U noemde een aantal aspecten die daarbij aan de orde moeten komen. U stelde dat de samenleving nog steeds in een staat van desintegratie verkeert, althans u citeerde anderen die dat gezegd hebben. Ik herken die uitspraak ook als zodanig. Toch is dat ook een perceptie van de ontwikkeling. Het is een andere aanduiding voor iets wat door anderen modernisering genoemd wordt. Vandaar dat ik erop wees dat wij moeten oppassen voor het concept dat de

samenleving door wetten bij elkaar gehouden wordt. De samenleving wordt primair door samenwerking bij elkaar gehouden. Dat vergt regels, maar niet per definitie overheidsregels. Zij zijn wel nodig om de samenleving te kunnen laten functioneren. Dat is wat ik geschetst heb: het principiële probleem dat wij in wezen bij regelgeving en de groei van die regelgeving te maken hebben met een verschijnsel dat behoort bij de ontwikkeling van onze samenleving. Daar hebben wij nog onvoldoende mee leren leven en leren omgaan en dat vergt een heroverweging van de mechanismen die daar achter staan.

Daarmee ben ik aan het einde gekomen van mijn opmerkingen, ware het niet dat ik uiteraard moet antwoorden op de slotsom van de heer Franken. Ik zal dat doen in een taal die ook hij begrijpt. *Accordo obligationem reservationis datorum informationis restringendum esse, sed pacta non sunt restringenda, sed servanda.*

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn, alsook voor het feit dat hij uit eigener beweging nog net binnen een acceptabele tijdslimiet is gebleven.

\*\*

Sluiting 0.00 uur.

\*!Besluiten en ingekomen stukken\*!

\*N

#### **Lijst van besluiten:**

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
26/27 juni 2006

Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van de artikelen 252 en 253 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (eenzijdige legesheffing) (29858);

3/4 juli 2006

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (30313);

12 december 2006

Algemene Financiële Beschouwingen en het Belastingplan;

b. het voorbereidend onderzoek door de vaste commissies voor

Financiën te doen plaatsvinden op 20 juni 2006:

Regels betreffende de melding van zeggenschap en kapitaalbelang in, alsmede de melding van het geplaatste kapitaal van effectenuitgevende instellingen (Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in ter beurze genoteerde vennootschappen) (28985);

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

Justitie te doen plaatsvinden op 12 september 2006:

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

### **Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter terzake gedane voorstellen:**

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (29978);

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg alsmede wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (30344);

Samenvoeging van de gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk (30354);

Wijziging van de Paspoortwet in verband met de dualisering van medebewindsbevoegdheden en de verstrekking van een verklaring van toestemming van de rechter bij de aanvraag van een reisdocument ten behoeve van onder toezicht gestelde minderjarigen jonger dan zestien jaar (30381, R1804);

Verhoging van de kinderkorting in de Wet inkomstenbelasting 2001 (30434);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de beroepen in het onderwijs onder meer in verband met het aanbrengen van enkele verbeteringen in de regels over de bekwaamheid van onderwijspersoneel zoals deze komen te luiden door de Wet op de beroepen in het onderwijs (aanpassing regels bekwaamheidseisen onderwijspersoneel) (30478);

Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met openstellen van het recht op een langdurigheidstoeslag in de situatie waarin enige inkomsten zijn ontvangen (30484);

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de masteropleiding geneeskunde, klinisch onderzoeker (30487);

Wijziging van de Wet werk en bijstand, van de Wet studiefinanciering 2000, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, alsmede goedkeuring van een daarmee samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand (30493);

Wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit (afschaffing van de correctie verzamelinkomen) (30516).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, ten geleide van een afschrift kabinetsreactie WRR-rapport Focus op Functies (griffiennr. 135300);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, inzake het voornemen tot verlenging van het verdrag van de op 26 augustus 2004 te Paramaribo totstandgekomen notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake de status van Nederlandse militairen en Nederlands burgerpersoneel (griffiennr. 135323);

een, van alsvoren, ten geleide van het op 30 november 2000 te Brussel totstandgekomen Protocol opgesteld op grond van artikel 43, lid 1, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij die Overeenkomst (Trb. 2001, 34), alsmede een toelichtende nota bij het Protocol (griffiennr. 135262);

een, van alsvoren, inzake voornemen tot verlenging van de verdragen inzake rechtspositie van de strijdkrachten voor militair personeel en troepenuitrusting en inzake de status van het in Koeweit gestationeerde defensiepersoneel (griffiennr. 135261);

een, van alsvoren, inzake reactie op voorlichting van de Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen (griffiennr. 132706.3);

een, van alsvoren, ten geleide van een overzicht van ontwerpverdragen in voorbereiding met als peildatum 31 maart 2006 (griffiennr. 135266);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Economische Zaken, ten geleide van de notitie "Energievoorzieningszekerheid en Buitenlands Beleid" (griffiennr. 135241);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van de notitie "Kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode" (griffiennr. 135181);

een, van alsvoren, ten geleide van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen (griffiennr. 135281);

een, van alsvoren, ten geleide van het corrigendum bij onderzoeksrapport "<http://www.nederlandineuropa.nl>" (griffiennr. 134781.1);

een, van alsvoren, inzake uitbreiding Europese Unie, voortgangsrapporten over Bulgarije en Roemenië (griffiennr. 135280);

een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, inzake het debat over de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (griffiennr. 135185);

een, van alsvoren, inzake gezamenlijke evaluatie van de algemene begrotingssteun 1994-2004 en beleidsreactie (griffiennr. 135303);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van zeven fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. menselijke en sociale ontwikkeling (griffiennr. 135240);

een, van alsvoren, ten geleide van drie fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe

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

---

Commissievoorstellen inzake o.a. het financiële meerjarenkader voor de periode 2008-2013 (griffiennr. 135239);

een, van alsvoren, ten geleide van acht fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, inzake o.a. EU-toerismebeleid (griffiennr. 135189);

een, van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, inzake Nader Rapport inzake het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter invoering van een verklaring van verbondenheid en tot aanpassing van de regeling van de verkrijging van het Nederlanderschap na erkenning (griffiennr. 135295);

een, van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, ten geleide van de aanvullende geannoteerde agenda JBZ-Raad van 1-2 juni 2006 (griffiennr. 135150.1);

een, van de minister van Justitie, ten geleide van de ontwerpbesluiten Unieverdrag, Kaderbesluit inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen (griffiennr. 135235);

een, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake wijziging Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (griffiennr. 135282);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, inzake voorhang ontwerp-algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement rijbewijzen in verband met de invoering van een bromfietsbewijs en een ontwerp-algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement rijbewijzen in verband met de wijziging in de procedure betreffende de aanvraag en afgifte van rijbewijzen (griffiennr. 135324);

een, van alsvoren, inzake voorhang ontwerp-algemene maatregel van bestuur tot wijziging van een drietal besluiten in verband met een wijziging in de benaming van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (griffiennr. 135191);

een, van de minister van Economische Zaken, ten geleide van het ontwerp nationaal toewijzingsplan broeikasemissierechten 2008-2012 (griffiennr. 135258);

een, van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, inzake glastuinbouw (griffiennr. 135176);

een, van alsvoren, ten geleide van het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (griffiennr. 135263);

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, inzake uitleg van het standpunt van de Nederlandse regering t.a.v. het niet-bekrachtigen van het Protocol van 2002 bij IAO-Verdrag nr. 155 (arbeidsveiligheid, gezondheid en arbeidsmilieu, 1981) (griffiennr. 135268);

een, van alsvoren, inzake uitleg van het standpunt van de Nederlandse regering t.a.v. het niet-bekrachtigen van IAO-Verdrag nr. 163 (welzijn zeevarenden, 1987) (griffiennr. 135267);

een, van alsvoren, ten geleide van de brief IWI inzake het toezicht van DNB op verslagstaten van pensioenfondsen (griffiennr. 135317);

een, van alsvoren, ten geleide van een afschrift van zijn brief aan de Tweede Kamer over het onderwerp Premiegroepen sectorfondsen (griffiennr. 135173);

een, van alsvoren, ten geleide van het conceptbesluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA (griffiennr. 135195);

een, van alsvoren, inzake informal opinion afschaffing WAZ/advies CGB (griffiennr. 135273);

een, van alsvoren, ten geleide van het tijdschema behandeling Pensioenwet (griffiennr. 135274);

een, van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van het IWI-rapport Inzicht in kostenbesparing CWI (griffiennr. 135290);

een, van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake beleidsreactie op Zorgbalans 2006 (griffiennr. 135272);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake RVZ Solidariteit (griffiennr. 135302);

een, van alsvoren, inzake wijziging Regeling zorgverzekering in verband met vaststellen woonlandfactoren (griffiennr. 135259);

een, van alsvoren, inzake voorhangprocedure op grond van artikel 124 van de Zorgverzekeringswet (griffiennr. 135294);

een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van het ontwerp Besluit maatschappelijke ondersteuning (griffiennr. 135180).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden;

### 3. de volgende missives:

een, van de HBO-raad en Raad voor Werk en Inkomen, inzake kennistekort in Nederland (griffiennr. 135247);

een, van Centraal Brouwerij Kantoor, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135178);

een, van de Atlantische Commissie, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135202);

een, van Reuma Patiëntenbond, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135200);

een, van Productschap Dranken, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135203);

een, van de secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van de jaarverantwoording (griffiennr. 135248);

een, van de Directeur Ruimtelijk Planbureau, ten geleide van de RPB-studie "Economische netwerken in de regio" (griffiennr. 135250);

een, van Prins Claus Fonds voor Cultuur en Ontwikkeling, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135265);

een, van PGGM, ten geleide van het jaarbericht 2005 (griffiennr. 135251);

een, van de directeur-generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek, ten geleide van het CBS-jaarverslag 2005 (griffiennr. 135209);

een, van COS Nederland, ten geleide van het jaarbericht COS Nederland (griffiennr. 135208);

een, van de Voorzitter van de Commission des Libertés Civiles, de la Justice et des Affaires Interieures, inzake de vestiging van een Europees

Mensenrechtenagentschap in Wenen (griffiennr. 134247.2);

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

---

een, van Netwerk voor Geo-informatie, ten geleide van het jaarverslag van de Stichting Ravi (griffiennr. 135308);

een, van het bestuur van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, ten geleide van het Strategisch Plan 2007-2010 met als titel Duurzame wetenschap (griffiennr. 135307);

een, van Nationaal Restauratiefonds, ten geleide van het jaarverslag Nationaal Restauratiefonds (griffiennr. 135165);

een, van de VROMRaad, ten geleide van het werkprogramma 2006 (griffiennr. 135243);

een, van European Investment Fund, ten geleide van het European Investment Fund Annual Report 2005 (griffiennr. 135166);

een, van directeur wetgeving van het ministerie van Justitie, ten geleide van het Jaarbericht van de directie Wetgeving over 2005 (griffiennr. 135321);

een, van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van het rapport "Controle van aangiften inkomstenbelasting particulieren" (griffiennr. 135278);

een, van de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135318).

een, van Patiëntenvereniging Enzymtherapie te Roosendaal, inzake de nieuwe Geneesmiddelenwet (griffiennr. 135256);

een, van R. Puite te Leeuwarden, inzake toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (griffiennr. 135245);

een, van R. Feigenbaum, inzake wetsvoorstel 30186 ((Wet marktordening gezondheidszorg) (griffiennr. 135254);

een, van P. van Westrhenen te Clos des Abayers (Frankrijk), inzake de nieuwe zorgverzekeringswet (griffiennr. 135253).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden;

#### 4. de volgende geschriften:

een, van de raad van de gemeente Zevenaar, inzake moties asielbeleid (griffiennr. 135276);

een, van B.J. van der Sanden te Tegelen, inzake uitzetting schoondochter (griffiennr. 135252);

een, van E. Visser te Musselkanaal, inzake de omgang met vluchtelingen (asielzoekers) (griffiennr. 135255);

een, van A. Bom te Den Haag, inzake wetsvoorstel 28167 (Nieuwe regeling concurrentiebeding) (griffiennr. 131566.10).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Justitie;

een, van J. Tieman te Schiedam, inzake de huisvesting en gehandicapten (griffiennr. 135320).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (griffiennr. 135320);

een, van G.J. Roelfzema te Roderwolde, inzake de zorgverzekeringswet (griffiennr. 135244);

een, van de Nederlandse Vereniging van Particuliere Woon- en/of Zorgvoorzieningen te Peize, inzake wetsvoorstel 30131 (Wet maatschappelijke ondersteuning) (griffiennr. 135277);

een, J. Aalders, inzake wetsvoorstel 29676 ((Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (griffiennr. 135326);

een, van Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie te Utrecht, inzake privacy en gedrag (griffiennr. 135179);