

# 19de vergadering

Dinsdag 2 maart 2004

Aanvang 13.30 uur

## Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 66 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, Delle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Essers, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Holdijk, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye, Ketting, Klink, Koekkoek, Kohnstamm, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindersma, Meulenbelt, Van Middelkoop, Nap-Borger, Van den Oosten, Pastoor, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie, en mevrouw Verdonk, minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

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

Linthorst, Noten, Jurgens en Platvoet, wegens bezigheden elders.

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.)

De **voorzitter**: Ik stel aan de Kamer voor, te benoemen tot lid van de Gemengde commissie van toezicht op de griffie Interparlementaire Betrekkingen de leden Bemelmans-Vidéc en Schuyer.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Aangezien voor het voornemen tot het verlengen van verdragen, de verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en de algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nrs. 24493 (R1557), 16, 29, 390, 29401, 29403 en 29406 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van dit voornemen, deze verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Infectieziektewet en de Quarantainewet ter bestrijding van de gevaren van pokken, SARS en andere ernstige infectieziekten van hoge letaliteit en besmettelijkheid (28868);**

- **Wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid terzake van de arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden (Verzamelwet SZW-wetten AV- en Arboterrein) (28986);**

- **Wijziging van de Schepenwet en de Wet behoud scheepsruimte 1939 in verband met de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (29010);**

- **Wijziging van een aantal wetten op het terrein van de scheepvaart in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (29011).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde zijn:

- **de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004 (29200-VI);**

- **het beleidsdebat over de strafrechtketen alsmede "Een Europese strafrechtelijke ruimte" (EU-strafrecht en de implementatie van EU-wetgeving).**

De **voorzitter**: Ik heet van harte welkom de beide ministers, mevrouw Verdonk en de heer Donner.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Dit kabinet heeft in zijn

## Witteveen

nog korte bestaan al een bescheiden soort bestuurlijke vernieuwing tot stand gebracht: het streven om kwantitatieve doelstellingen voor het regeringsbeleid te formuleren waaraan de ministers over vier jaar gehouden denken te kunnen worden. Zo zullen de administratieve lasten met 25% worden teruggedrongen en streeft de regering ook naar 20% tot 25% criminaliteitsreductie. Het is natuurlijk een beetje jammer dat dit ferme streven ertoe leidt dat de oppositie eigenlijk eerst vier jaar geduld moet hebben voor er verantwoording over kan worden afgelegd en het valt ook te vrezen dat allerlei onvoorziene ontwikkelingen tegen die tijd het eventueel niet halen van de doelstellingen zullen verontschuldigen. In dit beleidsdebat over de strafrechtketen wil mijn fractie zo lang niet wachten en vast een voorschot nemen op die voorziene finale verantwoording. Is het eigenlijk aannemelijk dat het strafrechtelijke beleid in een richting koerst die tot minder misdaad en dus tot meer veiligheid leidt? Hoe gaan wij die criminaliteitsreductie eigenlijk meten? Gaat het om plannen en papier of moet er echt sprake zijn van minder misdrijven en navenant meer veiligheid? Een paar weken geleden, bij het beleidsdebat over Binnenlandse Zaken, heeft collega Van Thijn die vraag trouwens ook aan de orde gesteld met de andere ministers die over de veiligheid gaan.

De minister wil zijn kwantitatieve doelstelling verwezenlijken zonder veel geld toe te voegen aan het budget ± er moet nu eenmaal bezuinigd worden ± en verwacht veel heil van doelmatigheidsverbeteringen bij alle onderdelen van de strafrechtketen. Het streven om de efficiency te verhogen en daardoor winst te boeken is in abstracto loffelijk maar draait in concreto vaak uit op de pijnlijke keuze om bepaalde onderdelen van de strafrechtketen te ontzien en bij andere drastisch te bezuinigen. Het is dan opvallend dat de preventie en de reclassering er bekaaid afkomen, alsof dat niet ook wezenlijke onderdelen zijn van de strafrechtelijke keten. Wat de overbelasting van het strafrechtelijke systeem nog het meest zou verminderen, zou een vermindering van de instroom zijn. Bijvoorbeeld door anders om te gaan met drugsgelateerde criminaliteit, en vooral met de zogenaamde

veelplegers. Maar kunnen wij dan, als legalisering van drugs een onhaalbare en voor velen ook onwenselijke kaart blijkt te zijn, niet beter zwaar inzetten op preventieve maatregelen, recidive voorkomen in plaats van recidive alleen maar zwaarder straffen? Preventie en reclassering zouden in de optiek van de Partij van de Arbeidfractie veel sterker geprofileerd moeten worden, willen de overige onderdelen van de strafrechtketen goed kunnen functioneren.

En als het om onderdelen gaat waar niet sterk wordt bezuinigd, maar met gelijkblijvende middelen 25% meer resultaat moet worden geboekt, rijst de vraag wat voor gevolgen dat streven heeft voor de werkdruk. Als het namelijk al organisaties betreft waar hard wordt aangepakt, kan men de doelen wel van bovenaf verhogen, maar dan zal dit leiden tot een hogere werkdruk. En die vertaalt zich dan weer in een hoger ziekteverzuim waardoor de doelstellingen uiteindelijk toch niet worden gehaald. Hoe staat het eigenlijk met de ontwikkeling van het ziekteverzuim in de verschillende onderdelen van de strafrechtketen? Dat is zo een vraag. Wat natuurlijk ook kan, is dat de kwantitatieve doelstellingen wel gehaald lijken te worden, maar met een vermindering van de professionele kwaliteit, hetgeen allerlei ongewenste effecten kan hebben. Zo worden er in ons systeem tegenwoordig veel meer taakstraffen opgelegd, wat dus op papier vooruitgang is in het streven de criminaliteit terug te dringen. Maar uit onderzoek blijkt dat minstens 10% van die taakstraffen simpelweg niet wordt uitgevoerd. Dat zie je dan niet terug in de statistieken, maar het betekent natuurlijk geen echt succes in de strijd tegen de misdaad. Onderkent de minister het gevaar dat de criminaliteitsreductie op deze en duizend andere manieren een papieren operatie kan worden ten koste van professionele kwaliteit? Graag wil ik van hem horen hoe hij het begrip criminaliteitsreductie eigenlijk definieert, want dat weten wij waar wij het over hebben.

Wat wij dan ook van de minister verwachten, is een evenwichtige aanpak waarbij elk onderdeel van de strafrechtketen de middelen krijgt die voor een goede taakvervulling nodig zijn en waar de winst in efficiencyverbetering wordt gezocht in het

beter structureren van de taken. Denkt de minister daar ook zo over? Mijn college Tan zal er zo meteen op ingaan naar aanleiding van verschillende onderdelen van de strafrechtketen. Zelf wil ik mij richten op de verbeteringen in structurele zin die mogelijk zijn bij het openbaar ministerie en de strafrechter. Er is alle aanleiding om dat te doen, omdat wij nu kunnen profiteren van de omstandigheid dat het grote meerjarige onderzoek naar de herziening van het Wetboek van Strafvordering door de universiteiten van Tilburg en Groningen zijn voltooiing nadert. In dat onderzoek zitten vele waardevolle voorstellen die tot een betere taakvervulling kunnen leiden. Onlangs sprak de Tweede Kamer daarover met de minister, en ook op die discussie zal ik aansluiten.

Voor ik dat doe, wil ik de minister een voorvraag stellen. Er is in onze samenleving een onmiskenbare tendens om steeds nieuwe delicten in het leven te roepen en om bestaande delicten zwaarder te gaan bestraffen. Ook wordt het strafrecht vaak ingezet als instrument van rechtshandhaving op vele bestuurlijke terreinen. Die drie factoren leiden tot een voortdurende verhoging van de druk op de strafrechtketen. Het apparaat wordt overbelast en zelfs een doelmatigheidsverbetering kan de oorzaken van die overbelasting niet weg nemen. Harm Brouwer, president van de rechtbank Utrecht, stelde daarom onlangs dat het strafrecht minder vaak zou moeten worden ingezet. Hij zei: "Het gaat er in feite om te kiezen welke wet- en regelgeving wij zo bepalend vinden voor de kwaliteit van onze rechtsorde, dat het zware middel van de strafrechtelijke handhaving geïndiceerd is. Voor de hand liggend lijkt dat daartoe in ieder geval behoort de regelgeving op het terrein van de levens-, gewelds- en zedendelicten, maar geldt dat ook voor alle categorieën vermogens-, economische en milieudelicten? Of zijn daar andere handhavingsmiddelen evenzeer geschikt voor?"

Met andere woorden, zonder ook aan de materiele kant van het strafrecht en bestuursrecht te werken en daar meer gedifferentieerd te werk te gaan, kan de strafrechtketen niet werkelijk worden ontlast. Graag hoor ik van de minister wat hijzelf in de komende jaren aan nieuwe

strafbaarstellingen of strafverhogingen in petto heeft en wat hij denkt te doen aan de druk vanuit andere beleidsterreinen om het strafrecht instrumenteel in te zetten. Moet het strafrecht zich wel intensiever gaan bezighouden met, om maar een actueel onderwerp te noemen, de bestrijding van kwakzalverij, met de ouderlijke tik of met het dwingen tot een huwelijk, zoals GroenLinks voorstelt? Zelfs in een bestek van een paar weken komen er al talloze voorstellen op voor meer strafrechttoepassing. Afgezien van nieuwe strafbaarstellingen gaat er ook druk uit van het intensiveren van het gebruik van al bestaande strafbepalingen, zoals blijkt bij de intensievere strafrechtelijke aanpak van veelplegers. Graag hoor ik een reactie op de opmerkingen van de heer Brouwer.

Voorzitter. Ik wil nu enkele woorden wijden aan de positie van het OM. In een toelichting bij het Onderzoeksproject Strafverordering 2001 benadrukt Groenhuisen, een van de leiders van het project, dat het om een evenwichtig pakket voorstellen gaat. En hij waarschuwt dan: "Het zou funest zijn en riskant om binnen onze voorstellen met een budgettaire bril te gaan 'shoppen'. Niemand kan met een beroep op de uitkomsten van Strafverordering 2001 de letterlijk goedkope ideeën overnemen en de meer kostbare voorstellen terzijde leggen." Ja, niemand kan dat, maar de minister doet het wel degelijk als we kijken naar zijn aangekondigde wetgevingsprogramma. De voorlopige hechtenis moet bijvoorbeeld tot het hoogstnoodige beperkt worden. Dat scheelt geld, maar dan moet er volgens de onderzoekers van Strafverordering 2001 wel een systeem van alternatieven voor vrijheidsstraf ontwikkeld worden en moet er vooral geïnvesteed worden in effectievere reclassering. Of neem de verminderde motiveringsplicht in die strafzaken waarbij de verdachte een bekentenis aflegt. De onderzoekers willen die mindere motiveringsplicht afhankelijk maken van de proceshouding van de verdachte en minder motivering ten aanzien van het bewijs soms compenseren, als daar gezien de interactie in de rechtszaal aanleiding toe is, door een uitgebreidere motivering van de straftoemeting. Twee voorbeelden waarbij het evenwicht naar de mening van mijn fractie uit het pakket voorstellen

is verdwenen door een eenzijdige fixatie op doelmatigheidsverbetering.

Een van de meestbelovende voorstellen is dan natuurlijk het driesporenmodel, waarbij berechting van de zwaarste criminaliteit voorbehouden blijft aan de meervoudige kamer en de lichtste en talrijkste vormen van criminaliteit door het OM worden afgedaan met een tussencategorie die voor de enkelvoudige strafkamer thuishoort. De minister ziet in dat derde spoor natuurlijk het perspectief van efficiencywinst. Dat zien wij ook. De onderzoekers hebben hiervoor een afgewogen scenario ontworpen waarin echter wel is voorzien dat bij het opleggen van de zwaardere sancties er een hoorplicht moet zijn en dat brengt natuurlijk weer werk en dus minder efficiency met zich mee. Hoe oordeelt de minister hierover? Wat vindt hij van de in de literatuur gegeven argumenten die de voordelen van een hoorplicht onderstrepen? Hoe moet dat worden vormgegeven in het derde spoor?

Een andere belangrijke efficiencyverbetering kan resulteren uit de integratie van de transactie en het voorwaardelijk sepot in de nieuwe strafbeschikkingsprocedure waarvoor de minister een wetsontwerp in voorbereiding heeft. De onderzoekers stellen zich voor dat er eigenlijk een procedure moet komen voor strafrechtbeschikkingen waarin als modaliteiten ook de transactie en het voorwaardelijke sepot zijn ondergebracht. Dat wil dus zeggen dat er niet drie verschillende procedures moeten zijn voor drie soorten van buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. De minister lijkt in het debat met de Tweede Kamer hierover forse aarzelingen te hebben. Klopt die indruk en hoe ver wil hij gaan bij de integratie van de modaliteiten van de buitengerechtelijke afdoening? Ik wijs er even op dat een halfslachtige aanpak tot gevolg heeft dat het OM nodeloos omslachtig moet werken en dat dan niet ten volle van de nieuwe opzet wordt geprofiteerd.

Waar geen onduidelijkheid over bestaat, is dat de minister, anders dan de onderzoekers, de figuur van het gerechtelijk vooronderzoek onder leiding van de rechter-commissaris wil handhaven. Maar waarom eigenlijk? Wat blijft er voor de rechter-commissaris nog over als de wet zo zal zijn opgezet dat het de officier van justitie is die belast is

met de leiding van het onderzoek, wat ook de minister wenselijk vindt? Kan hij reageren op die strafrechtjuristen die stellen dat het gerechtelijk vooronderzoek aan een drastische herijking toe is?

Er is nog een heel andere factor die de doelmatigheid van het OM nadelig beïnvloedt. Als gevolg van de IRT-affaire is in de wet BOB besloten de rechtmatigheid van het politie- en strafvorderlijke optreden te verzekeren door uitgebreide administratieve lasten op te leggen; er moet een omvangrijke boekhouding worden bijgehouden van alle handelingen die tijdens opsporing en vervolging worden verricht. Bij een gecompliceerde strafzaak kan dat oplopen tot het invullen van meer dan 1000 formulieren. Het blauw is dus niet altijd op straat. Er zijn gevallen bekend van omvangrijke onderzoeken die het OM ertoe nopen om een speciale medewerker aan te stellen die niets anders te doen heeft dan het papierwerk in orde maken. De waarde van transparantie bij de strafverordering staat ook voor mijn fractie voorop, maar wij vragen ons toch af of er geen minder arbeidsintensieve methoden zijn om dat beginsel waar te maken, misschien ook door de inschakeling van meer ICT. Kunnen de administratieve lasten die aan politie- en justitiewerk verbonden zijn, drastisch worden teruggeschroefd zonder dat het doel van een rechtmatige opsporing daardoor in gevaar komt? Als de minister op dit punt concrete plannen maakt, kan hij er bovendien aan bijdragen dat de kabinetsdoelstelling omtrent de reductie van administratieve lasten wordt benaderd. Ik verwijs in dit verband tevens naar de recente brief van minister Remkes over de zorgwekkende omvang van de administratieve lasten bij de politie, omdat die ook doorwerkt in het werk van het OM.

Mevrouw de voorzitter. Ik wil enkele opmerkingen maken over de inzet van de rechter in de strafrechten. Ik kan kort zijn, omdat op dit punt minder ingrijpende voorstellen voorliggen. Een interessant voorstel van de onderzoekers is om regiezittingen in te voeren waarbij in een vroeg stadium van de opsporing richting kan worden gegeven aan het verloop van het onderzoek en consequenties kunnen worden verbonden aan de op dat moment blijkende processuele houding van

## Witteveen

OM, de verdachte en diens raadsman. Dit heeft een aantal voordelen. Ik hoor graag van de minister of hij ook vindt dat die regiezittingen standaard praktijk zouden moeten worden.

De rechter zal door de herzieningsvoorstellen in het derde spoor alleen een rol overhouden voor zover de verdachte hem inschakelt. Op papier is dit een verzwakking van de rechtspositie van de verdachte. De onderzoekers stellen daar tegenover dat er in het tweede en derde spoor meer waarborgen moeten komen voor rechterlijke onafhankelijkheid en meer waarborgen voor de verdachte om het proces in ernstige zaken ± in het eerste spoor dus ± een sterker contradictoir karakter te geven. Op dit punt lijkt de minister geen wetgevingsinitiatieven te willen ontplooien; hij winkelt selectief in het warehouse van de Groningse en Tilburgse onderzoekers. Waarom? Vindt hij dit pakket voorstellen niet evenwichtig?

Een belangrijk punt lijkt mij de eis dat verdachten aanwezig zijn op de zitting. Dit verhoogt de doelmatigheid, maar heeft ook tot gevolg dat ernstige zaken niet bij verstek tot een veroordeling leiden met alle consequenties van dien voor rechtsbijstand, motiveringsplichten, termijnen voor rechtsmiddelen en de inrichting van het hoger beroep.

Ik wil nu nog iets zeggen over de werkdruk van de rechterlijke macht en de bureaucratische beheersmethodiek die daar gesignaleerd kan worden. Wij hebben enige tijd geleden de wetsvoorstellen over de modernisering van de rechterlijke macht behandeld. Ik het debat met de ambtsvoorganger van de minister heb ik toen het woord gevoerd. Ik heb gewezen op het risico dat de managementstijl van de Raad voor de Rechtspraak te bureaucratisch is en weinig ruimte laat voor een afwijking van de gestandaardiseerde normen door de professionals die rechters zijn. Ik zeg met nadruk dat wij het belangrijk vinden om vaste routines en een gestandaardiseerde manier van werken te ontwikkelen. Ik vind het vanzelfsprekend dat de mederechters in een organisatie meebeslissen over de manier van werken. Als een zaak echter onverhoopt gecompliceerder blijkt te zijn dan verwacht, moet de rechter zich vrij voelen om een grondig onderzoek in te stellen en er meer tijd aan te besteden. Dit brengt zijn

rol van onafhankelijk en onpartijdig rechter met zich mee. Hij zou zich dan niet moeten bekommeren over de vraag of het budget door dit bij uitstek professionele gedrag wordt overschreden waarna hij door het management op het matje zal worden geroepen. Als wij ernst maken met het belangrijke rechtsstatelijke uitgangspunt dat naarmate het om een ernstiger zaak gaat met grotere belangen er ook meer reden is voor rechterlijke bemoeienis, moeten wij dit uitgangspunt niet meteen weer ontkrachten door de professionele kwaliteit van de rechterlijke bemoeienis te vermindere. Ik hoop dat de minister mij en de rechters die de Handelingen lezen met argumenten zal kunnen overtuigen dat er geen reden is voor mijn vrees.

Of de minister over vier jaar de doelstelling van 20% tot 25% criminaliteitsreductie zal weten te halen, weten wij nu natuurlijk nog niet. Wij wensen de minister succes toe en zeggen wel nu al dat het wat ons betreft niet moet gaan om een zuiver papieren operatie. Immers, de belangrijkste doelstelling is niet dat er 25% of 20% meer zaken worden behandeld in de strafrechtketen, maar dat er een kwart minder misdada zal zijn en navenant meer veiligheid in de samenleving. Ik hoop dat zal blijken dat wij niet alleen bezig zijn met aanpassingen van de werkwijze van de justitiële instellingen, maar ook dat alle andere onderdelen van de strafrechtketen eveneens adequaat worden voorzien van middelen om hun taak te vervullen. Een keten is immers zo sterk als zijn zwakste schakel. En om de beeldspraak nog even verder door te zetten: de justitiële keten houdt niet op binnen het domein van Justitie. Er zou meer moeten worden gekeken naar wat op het vlak van andere beleidsterreinen, zoals onderwijs en jeugdzorg, kan worden gedaan, waardoor de criminaliteitsbestrijding beter ter hand kan worden genomen.

□

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Worden de overige onderdelen van de strafrechtketen van voldoende middelen voorzien? Ik pak de draad op waar collega Witteveen ophield en zal het hebben over detentie, reclassering en justitie in de buurt.

Na de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer eind vorig jaar zijn wij zo overstelpt met verontruste mededelingen in de media, dat wij daar niet aan voorbij kunnen gaan. Centrale vragen van de PvdA zijn: wat zullen de gevolgen zijn van de door de minister ingezette bezuinigingen, wanneer wordt versoering van dagregimes inhumaan en wat is het aandeel van Justitie bij preventie en resocialisatie?

Het Tweede-Kamerbesluit van eind 2001 om alle drugskoeriers vast te zetten, maakte een noodwet noodzakelijk met draconische maatregelen: meermanscellen tot acht op een cel en een nagenoeg ontbrekend dagprogramma. Vanaf begin 2004 is een experiment met meerpersoonscelgebruik in reguliere instellingen. Bij een werkbezoek aan de Koepel van Breda hebben wij kunnen waarnemen dat aanpassing het vervangen van een eenpersoonsbed door een stapelbed kan inhouden, plus het aanbrengen van een half klapdeurtje tussen de cel en de sanitaire voorziening. Wel was het dagprogramma nog volop van kracht in Breda toen we dat bezochten. Vraag aan de minister van Justitie: wat is op dit moment het dagregime in de voormalige noodvoorzieningen? Is dat gelijkgetrokken met de reguliere instellingen nu er geen drugkoeriers meer verblijven? Of is hier sprake van een salamiproces, waarbij de noodsituatie als breekijzer is misbruikt voor het invoeren van een meerpersoonscelgebruik in plaats van een versoering van het dagregime?

Naar aanleiding van de drugskoeriers, terzijde een vraag aan de minister van Justitie over koninkrijksaangelegenheden, mede in het licht van het komende de EU-voorzitterschap van Nederland. Heeft de minister onder de huidige omstandigheden voldoende bevoegdheden voor het nakomen van de EU-verplichtingen met betrekking tot de strafrecht-handhaving in het Koninkrijk? Welke signalen komen daarover van de overzijde en welke verbeteringen zijn er volgens hem nodig na vijftig jaar Statuut? Deze vragen lopen vooruit op de begrotingsbehandeling van de koninkrijksaangelegenheden volgende week, waar deze minister waarschijnlijk niet bij aanwezig zal zijn.

Terug naar de justitiële instellingen en de kernvraag van wanneer versoering grenst aan het inhu-

mane. Om te beginnen het regime in extreme detentievormen. Het WODC heeft onderzoek gedaan naar de psychische conditie van gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en de afdeling voor Beperkt Gemeenschapsgeschiedte Gedetineerden (BGG) in Nieuw-Vosseveld. De bevindingen van het onderzoek zijn negatief ten aanzien van cognitief functioneren, depressiviteit, slaapklachten, objectief aangetoonde psychische belasting, hoger affectief geladen gedrag, extra achterdocht tussen gedetineerden en PIW'ers, daarbij worden ± ook nog de onveilige en belastende visitaties als onnodig vernederend ervaren. Dit laatste is op 4 februari 2003 door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens als in strijd met artikel 3 van het EVRM beoordeeld. De eindconclusie van het WODC wijst in de richting van een bevestiging van de hypothese dat EBI extra psychische schade toebrengt aan de gedetineerden. Aanbevolen wordt meer rekening te houden met de veiligheid en enige controle van gedetineerden toe te staan, persoonlijke interactie tussen gedetineerden en PIW'ers te verruimen en onnodige confrontatie met achterdocht en vijandigheid ten opzichte van de PIW'ers te voorkomen. De minister is desondanks van oordeel dat het rapport geen aanleiding geeft tot grondige herbezinning.

Deze wijze van afdoening lijkt de ernst van de zaak nauwelijks serieus te nemen. Het is in onze ogen een minimale reactie, die slechts concreet gehoor geeft aan een gerechtelijke uitspraak. Ernstige kanttekeningen en aanbevelingen van het WODC worden weggezet met de vage toezegging dat ze zorgvuldig zullen worden gezien. Graag een diepgaander antwoord van de minister op dit punt.

Terugkerend naar reguliere vormen van detentie, blijft de vraag naar de gewenste kwaliteit van dagprogramma's. In Trouw van 20 februari 2004 kondigt Justitie aan dat 6000 veelplegers, zijnde de zwaarste categorie, voortaan geen terugkeerprogramma's meer zullen krijgen, omdat de programma's voor de hardnekkige groep amper effect hebben en wel duur zijn. Waarop is de stelling van het ontbrekende effect gebaseerd? Hoe is dit te rijmen met een onderzoek in Sittard, waar het programma de recidive met 25%

heeft teruggebracht? En hoe verhoudt dit zich met toezeggingen van de minister dat veelplegers in een inrichting voor stelselmatige daders resocialisatieprogramma's zullen krijgen aangeboden?

In de Justitiële Verkenningen van het WODC van december 2003 staat bij de kosten en baten van detentie en resocialisatie inderdaad vermeld dat de kans van slagen het grootst is bij personen die aan het begin staan van een criminele loopbaan, liefst nog vóór het eerste justitiële contact, en dan zijn wij bij de preventie. Als echter aan de kosteneffectiviteit van investeringen in begeleiding en resocialisatie voor doorgewinterde veelplegers moet worden getwijfeld, dan bepleit het WODC voor die groep een goedkoop detentieregime. Een soort afgeschut "bejaardentehuis" voor veelplegers, waar wordt voorzien in de dagelijkse behoeften en indien nodig zelfs in gratis heroïne. Dat is nu precies het voorstel van onder anderen wethouder Belliot uit Amsterdam, waaraan vanuit Den Haag tot dusverre nauwelijks medewerking is verleend. Kan de minister aangeven wat hij met deze groep veelplegers wel van plan is? Graag krijg ik van hem ook een aanduiding wanneer een veelpleger niet meer in aanmerking komt voor resocialisatie en wanneer, wellicht in verschillende stadia en mate of zwaarte, wel?

Gebrek aan informatie over de effectiviteit geldt overigens ook voor HALT; dit blijkt onder andere uit rapportages van het SCP en een artikel van de heer Kort in het Tijdschrift voor Criminologie. Ten aanzien van de effectiviteit van de taakstraf blijkt uit een Volkskrant-artikel verschil van opvatting, bijvoorbeeld tussen de hoofdofficier van justitie en professor Anton van Kalmthout en onderzoeker Peter van der Laan van het Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving. Ook in dit geval ± de tweede keer in dit betoog ± is er weer gebrek aan onderzoek.

Ten slotte bij de beschouwing over detentie nog een hartenkreet over de justitiële jeugdinrichtingen. De kop: "Honderden jongeren te lang in gevangenis, kinderrechtters slaan alarm" in NRC Handelsblad van februari 2004 is toch wel heel opzienbarend, om niet te zeggen gånant. De behandelinrichtingen hebben te maken met leegstand, terwijl Justitie de kinderen ten

onrechte naar de overvolle opvanginrichtingen stuurt. In de JJI's zitten 580 kinderen die geen misdrijf hebben gepleegd, waarvan 80% een intensieve en gespecialiseerde behandeling nodig heeft, die achterwege blijft. Er zijn te weinig plaatsen en te lange wachtlijsten in de behandelinstituten, die zelfs plaatsen moeten inleveren. Minister Donner heeft laten weten, het aantal niet-criminele jongeren in de JJI's te willen terugdringen, maar ze zitten daar niet voor niets: waar moeten zij dan naar toe als zij een gevaar vormen voor zichzelf of de maatschappij? Is dit het befaamde recht op jeugdzorg dat de regering in de desbetreffende wet wil garanderen aan burgers? En hoe zit het met de resocialisatie op zware JJI-plekken, zoals in Den Engh: klopt het bericht dat die ontoereikend is? Graag ook hierop een reactie van de minister.

Vrijdag de 13de is vaak een omineuze datum voor bijgelovige mensen. Op vrijdag 13 februari 2004 heeft de minister ondanks een groeiend personeelstekort een onmiddellijke vacaturestop afgekondigd voor het gevangenispersoneel. In het Nederlands Dagblad staat dat de kostprijs per gevangenisplaats per dag van € 300 terug moet naar circa de helft. Er moet worden bespaard op de arbeid door gedetineerden, door beperking van dagdiensten van PIW'ers zodat negen in plaats van twaalf uur per dag bewaking aanwezig is en door het schrappen van 1170 volledige banen. De bondsbestuurder C. van Esch in de krant: "Wat de minister nu wil is het dagprogramma van de gevangenen bekorten. Maar het zijn mensen en geen dieren. Je kunt ze niet lang opsluiten." Kan de minister aangeven wat het budgettaire plaatje is van deze maatregel en wat de concrete gevolgen zijn voor het regime en de werkdruk van de PIW'ers?

Collega Witteveen had het over de gevolgen van bezuinigingen op de werkdruk en het ziekteverzuim in de strafrechtketen. Dit kan toch niet een evenredige belasting op het onderdeel detentie van de strafrechtketen zijn? Is het niet tekenend, dat de discussie over de consequenties van meermanscellen voor het personeel via de rechter heeft moeten lopen? Wat is het werkklimaat in de penitentiaire instellingen momenteel bij de uitvoering? Hoe komt het dat grote protesten tegen

de vacaturestop uitbleven? Is het waar dat er sprake is van angstgevoelens op de werkvloer? Wat vindt de minister van de suggesties van de groepsondernemingsraad, die bezuinigingen wil vinden in de overhead, efficiënter celgebruik, verbetering van de logistiek, differentiatie van beveiligingsniveaus naar categorieën gedetineerden en vooral het uitgangspunt wil hanteren dat de omgang met gedetineerden zo min mogelijk gewijzigd moet worden? Is dat niet veel verstandiger?

Een volgend onderdeel in de strafrechtketen is de resocialisatie door onder andere de reclassering. De minister heeft de taken van de reclassering geconcentreerd op de executietaak en de adviestaak. Gedragsbeïnvloeding moet selectief zijn en "alleen waar resultaat mogelijk is", zoals nadrukkelijk in de brief van 8 december 2003 staat. Er blijft maar 25% over van het budget voor programma's voor veelplegers, SOV, criminele dak- en thuislozen, JIB, Jeugd Terecht, Terugdringen Recidive, naast lokale projecten zoals in Utrecht voor harde kernjongeren of GRIP, waardoor 60% minder strafbare feiten werden gepleegd. Hoezo niet effectief? Trajectbegeleiding als toezicht op geweld achter de deur, een cruciaal preventie-instrument tegen kindermishandeling en geweld tegen vrouwen, tot en met eerwraak, verdwijnt dan.

In het artikel "Gedetineerden in de kou" in "Delikt en delinkwent" van november 2003 betoogt prof. Kelk van de universiteit Utrecht, dat hiermee kansarme gestraften tussen wal en schip vallen. Kennelijk is men er blind voor, dat het aan hun lot overlaten van deze groepen onherroepelijk tot heilloze vicieuze cirkels van recidive zal leiden. Op den duur is met een dergelijk, niet bepaald humaan, selectiesysteem de veiligheid van de samenleving in het geding, aldus prof. Kelk.

In het Justitie Magazine van februari 2004 stelt de algemeen directeur van de reclassering, dat het niet goed is de reclassering nog verder terug te dringen in een puur instrumentele rol, als verlengstuk van justitie. Ook in dit interview komt de gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing aan de orde. Dat is voor de derde keer: gebrek aan onderzoek. Door deze voorstellen ontstaat al gauw het dilemma dat een gedetineerde die op vrije voeten

is gekomen en voelt dat het weer mis dreigt te gaan geen reactie kan krijgen op zijn hulpvraag aan de reclassering, omdat daar geen justitiële titel meer voor is. In het Justitie Magazine staat, dat als praktijkoplossingen er blanco opdrachtbonnen van individuele officieren van justitie zullen komen. Het kan toch niet de bedoeling van de minister zijn dat door zijn beleid de uitvoering tot dit soort noodmaatregelen wordt gedwongen?

De eerder genoemde WODC-publicatie over kosten en baten van detentie en resocialisatie benadrukt hoezeer de succeskans van resocialisatie afhankelijk is van een goede afstemming in de keten. "Het vergt gerichte informatievoorziening en tijdige besluitvorming". Overigens bepleit ook het WODC meer en systematischer onderzoek naar de effectiviteit van resocialisatie ter verhoging van de succeskans. Wat is overigens de succeskans van detentie? De resultaten in de VS zijn toch bepaald geen wenkend perspectief voor ons?

In het rapport "Met recht lokaal" van 2003 door de Universiteit Twente en het Bureau Intomart staat dat Justitie in de Buurt als effect heeft dat burgers zich met hun problemen serieus genomen voelen en dat de overheid hen niet in de steek laat maar adequaat reageert op situaties van onveiligheid. Dit zijn volgens de onderzoekers te belangrijke waarden om slechts te worden gezien als instrumentele tussendoelen naast het hoofddoel: het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid in buurten.

Daarmee zijn we aanbeland bij de sociale cohesie in (achterstands-)buurten, het thema dat de rode draad is van de begrotingsbeschouwingen van de PvdA op de verschillende beleidsterreinen. In de Tweede Kamer is de motie-Griffith aangenomen. Daarin wordt de garantie gevraagd dat specifieke Justitie-in-de-buurtbureaus voortbestaan. De minister schrijft op 19 december 2003 dat hij alleen bereid is voor een hoofdofficier de mogelijkheid te creëren om een aanvraag in te dienen voor een bijdrage voor maximaal drie jaar, ten hoogste voor de helft van de totale projectkosten, met als bovengrens € 130.000 per jaar. Deze wijze van uitvoering van de motie-Griffith stemt de PvdA-fractie tot grote verbazing. Dit is toch slechts een

minimale vertaling van deze motie, vooral gelet op de betekenis van JIB? De minister hamert immers op effectiviteit en maatschappelijk wordt toch steeds meer erkend dat het op elkaar afstemmen van wat er in de ketens gebeurt, essentieel is? Het gaat om de strafrechtketen, de openbare ordeketen op lokaal niveau en de hulpverleningsketen. Deze keten mag niet gesloten worden zonder dat de laatste schakel is aangebracht. Er kan dus niet volstaan worden met de justitiële machinerie, het moet breder zijn, er moet gelet worden op de sociale kaart in een specifieke buurt, opdat naast de kern van het casusoverleg tussen politie, justitie, kinderbescherming en reclassering ook overleg wordt opgestart in een bredere kring van betrokkenen, zoals scholen, buurtwerk en plaatselijke ondernemers. De minister van Economische Zaken ondersteunde bij de behandeling van zijn begroting de gedachte dat ook zijn ministerie belang heeft bij het handhaven van het voorzieningenniveau om een neerwaartse spiraal van verloedering in achterstandsbuurtten en -wijken te doorbreken, maar dit kan naar zijn mening alleen in samenwerking met de veiligheidspijler van het grotestedenbeleid.

Wat ons betreft hoeft JIB niet perse een apart gebouw te zijn, een multifunctionele opzet kan zelfs voordelen bieden. Ook een mobiele variant kan werkbaar zijn, maar een tijdgebonden departementale bijdrage levert te veel risico van kapitaalsvernietiging op, met alle gevolgen van dien voor de motivatie en de animo om zo iets op te starten. Ik doe een dringend beroep op de minister om dit te heroverwegen.

Het geheel overziende, maakt onze fractie zich grote zorgen over de visie op mens en maatschappij die aan dit beleid ten grondslag ligt, en over de gevolgen hiervan voor de samenleving. Wij hebben niet de hele behandeling in de Tweede Kamer over willen doen met betogen over de noodzaak van preventie en zorg op maat in plaats van alleen maar nadruk op repressie, slechts de meest recente maatregelen hebben wij op een rijtje gezet om een totaalbeeld te verkrijgen. De bezuinigingen blijken totaal niet evenwichtig gespreid over de onderdelen van de strafrechtketen.

Een humaan regime is een principiële ethische kwestie.

## Tan

Hiernaast speelt de effectiviteit een rol. Het lijkt wel of het vertrouwen in resocialiseringsprogramma's, niet gehinderd door wetenschappelijke onderbouwing, tot onder het nulpunt is gezakt, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. De criminoloog Van der Bunt waarschuwde voor het bezweren van gevoelens van onbehagen bij de burger met plechtige beloften om de criminaliteit in vijf jaar met 25% te verminderen. Hij noemt dit een goed voorbeeld van gevaarlijk spel. Gaan wij zo de Verenigde Staten niet achterna, met alleen maar meer gevangenis en steeds langere wachtlijsten met een populatie die bij gebrek aan hulp niet meer uit de vicieuze cirkel van recidive kan komen? Manuel Castells schetst in "End of Millennium" hoe in de Verenigde Staten een onderklasse ontstaat van een in tien jaar verdubbeld aantal gedetineerden met een groeiend aandeel van zwarten en jongeren. Massadetentie markeert de grenzen van sociale uitsluiting die de buitengesloten hun eigen lot aanwrijft, die potentiële rebelle illegitiem maakt en die sociale problemen in een hel op maat wegzet. Zo ontstaat een grote en gevaarlijke onderklasse.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. "In het begin dacht ik: de passagiers zijn mijn klanten, onmondige kinderen die willen dat ik ze netjes aan het handje thuis aflever. Dus dat doe ik, dat is mijn werk, leuk. Als verwarmingsmonteur had ik dat toch ook? (...)"

"Zo kwam ik ook op de tram, maar ik merkte: dat is niet de bedoeling. Ik kom als vreemde in Amsterdam, ik erger me mateloos aan de vernielingen, spul van de baas dat ze staan te slopen. Ik rij achter de 12, ik zie dat ze achterin bezig zijn. Ik roep die 12 op, ik zeg: die met die rooie petjes staan achter in je wagen de boel te vernielen. Als je nou effe wacht, pakken we ze samen. Dat hoort de centrale. Heren, gewoon d'â rrijden, u remt de productie. O, denk ik, gaat dat z'â hier (...)"

"Ik ging graag naar de cursus, hoor, de eerste dag. Ik dacht: ik heb nou vier jaar ervaring met rijden, daar wil ik wel eens over meepraten. Elke avond schrijf ik op: die bank is stuk, daar hangt een deur uit zijn scharnieren, dat stuk zit onder de viltstift, is het nou wel goed dat een

paar monteurs de hele nacht bezig zijn om dat te repareren en verder niks? Maar daar ging het niet om. Het ging erom dat wij begrepen dat de gozer die die bank stukgesneden had, waarschijnlijk die ochtend zijn grootmoeder had begraven. Dus ik dacht, laat maar zitten, zo'n onwerkelijk iets. Weet je wat, mijn tram is anderhalve meter lang en wat ze achter me uitspoken, zoek het zelf maar uit. Ga ik naar achteren en ik zeg: je mag niet roken, dat is ruzie zoeken. Vraag ik iemand naar zijn kaartje, kan ik beter gelijk ziek thuisblijven. Op de nachtbus kunnen ze geeneens een kaartje meer kopen, want de bestuurder rijdt zonder wisselgeld. Te gevaarlijk. Wij zien dat de mentaliteit van de mensen steeds moeilijker wordt, maar dat zien ze op kantoor niet. Die denken dat Amsterdam vol engelen loopt, dat alleen de bestuurder een grote bek heeft en dwarsligt."

Deze citaten staan in het vorig jaar verschenen boek "Niet spreken met de bestuurder" van de in dit huis welbekende journalist Gerard van Westerloo en zijn afkomstig uit een rapportage die Van Westerloo in 1984 maakte. Dat laatste maakt het boek hoogst actueel. De woorden van de trambestuurders illustreren dat in de publieke ruimte al heel lang niet de Staat maar de straat de baas is. De nota Naar een veiliger samenleving spreekt dan ook terecht van het herwinnen van de publieke ruimte. In de visie van het CDA gaat het er inderdaad om, de publieke ruimte weer op de straat te heroveren.

De publieke ruimte beperkt zich echter niet tot de straat. Ook de huisartsenpraktijk, ziekenhuizen, scholen, bibliotheken, gemeentehuizen, gebouwen van instellingen zoals kinderbescherming en jeugdzorg behoren daartoe. Het gaat ons daarbij minder om de plaats als om de mensen die daar werken: artsen, verpleegkundigen, conducteurs, bestuurders van bus, tram, trein en taxi, docenten, brandweerlieden en medewerkers van instellingen die publieke taken vervullen. Vanwege de rollen die zij vervullen, vormen deze groepen burgers in zekere zin de ruggengraat van de maatschappij. Te lang hebben vooral zij de gevolgen ondervonden van falende criminaliteitsbestrijding.

De ernst van dat falen zijn wij ons nog onvoldoende bewust. Dat is de overtuiging van mijn fractie. Niet

alleen regeert de straat in de publieke ruimte, ook de Staat is bezig zijn geweldsmonopolie te verliezen. Dat blijkt in de eerste plaats uit het toegenomen geweld in de publieke ruimte. Wat men ook vindt van de statistieken, de toename van geweld is onloochenbaar, vooral bij jonge en steeds jonger wordende ouders. Het bezit van geweldsmiddelen onder jongeren is onlangs weer onder onze aandacht gebracht. Dat is evenzeer een symptoom van de aantasting van het geweldsmonopolie van de overheid. Het gaat daarbij echt niet alleen om allochtonen en evenmin alleen om jongens!

Bij navraag in mijn eigen omgeving bleek mij recent nog dat burgers waarvan ik dat niet zou verwachten, zich thuis voorzien hebben van slagwapens en in één geval zelfs van een vuurwapen (zonder vergunning) omdat men het gevoel heeft niet op de politie te kunnen rekenen als het erop aankomt! De discussie over het optreden van medewerkers van Albert Heijn in Amsterdam is evenzeer een signaal dat de overheid niet alleen de publieke ruimte maar ook haar geweldsmonopolie zal moeten heroveren.

De woorden van de trambestuurders uit 1984 maken duidelijk dat het vraagstuk niet van vandaag of gisteren is. In 1984 was de overheid al jaren bezig om onder andere door doorschietend gedoogbeleid de publieke ruimte aan de straat te verliezen. Dat is nadien alleen maar doorgegaan. Pas in 2002 trekt de regering de consequenties met de nota Naar een veiliger samenleving. De regering stelt zich daarin een zeer concreet doel. Ik citeer: "Een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met ± indicatief ± circa 20% tot 25% vanaf 2006 moet aldus in het vizier komen."

Het stellen van zo'n doel heeft zijn charme. In het kader van de zogenoemde nieuwe politiek waarin ook politici zich afrekenbaar moeten opstellen, past het om zulke concrete resultaten in het vooruitzicht te stellen. Wie zich echter realiseert dat het probleem al enkele decennia in onze samenleving woekert, kan zijn ogen niet sluiten voor de risico's.

Het eerste risico is dat er straks een heilloze discussie over de cijfers ontstaat, zowel aan de overzijde van het Binnenhof als in het publieke debat. De ervaring leert ons dat dit

## Van de Beeten

het vertrouwen van de burgers in het beleid aantast. Ten tweede zullen in onze ogen onvermijdelijk tegenvallende resultaten ertoe leiden dat de burger zegt: zie je wel, de overheid bakt er weer niets van! Het derde risico betreft de roep om strengere wetten. Ook nu al krijgen wij de indruk dat zowel in de publieke en de maatschappelijke discussie als in het beleid wetswijzigingen onevenredig veel accent krijgen. Voorstanders van grotere bevoegdheden of strengere straffen vergeten echter dat de overheid de publieke ruimte niet aan de straat verloren heeft wegens geringe bevoegdheden of wettelijke belemmeringen maar eerst en vooral door gedoogbeleid en door het n  et handhaven van de wet, door afwezigheid in de publieke ruimte. Veel wettelijke belemmeringen   de bekende vormfouten   zijn bovendien al onder het laatste kabinet-Lubbers uit de wereld geholpen. Als de Wet op het preventief fouilleren al in 1984 of in 1994 had bestaan, zou die niets veranderd hebben aan de verloederung van de publieke ruimte.

Dat betekent n  et dat wijziging van wetten en belangrijke veranderingen in de strafvordering niet nuttig en noodzakelijk kunnen zijn om het algemene doel van het justitiële beleid de komende jaren te bereiken, te weten: de verovering van publieke ruimte en het geweldmonopolie. Het betekent wel dat dergelijke voorstellen op hun eigen merites moeten worden beoordeeld. Het betekent ook dat mijn fractie van dergelijke wijzigingen niet alle heil verwacht. Integendeel! Onze indruk is dat veel meer dan aan wetswijziging aandacht moet worden besteed aan uitvoering van beleid. Dat geldt de politieke leiding van de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken. Dat geldt ook het openbaar ministerie en de korpsleidingen. Bij die concentratie van een effectieve en efficiënte uitvoering mogen de departementen, politie en Justitie ook rekenen op volledige ruggensteun van de politiek. Mijn fractie kan zich heel goed voorstellen dat de soms vroegtijdige en vaak niet op grondige informatie gebaseerde uitlatingen van politici over het werk van politie en Justitie bij deze overheidsinstanties in het verkeerde keelgat schieten. Het is echter te wensen dat ook functionarissen van deze diensten zichzelf beperkingen opleggen. Als korpschef Vogelzang in een nieuwjaarsrede   wanneer

worden die redes eens afgeschafte?   oproept om foto's van veelplegers op internet te zetten en, zoals vorige maand gebeurde, om minderjarigen in te zetten als criminele infiltranten, vraagt mijn fractie zich af of de heer Vogelzang niet iets beters te doen heeft. Als de voorzitter van het College van procureurs-generaal meent in de discussie over de in Irak aangehouden marinier publiekelijk een vergelijking te moeten maken met het optreden van politieagenten in ons land, is dat op zijn minst genomen geen gelukkige uitlating. Mogelijk was de commotie van vorige week achterwege gebleven indien de heer De Wijkerslooth die vergelijking achter de haag zijner tanden had gehouden.

Een en ander brengt mij bij een aantal meer principiële overwegingen, overwegingen die de komende jaren onze fractie als oriëntaties zullen dienen bij het beoordelen van wetsvoorstellen. Als de overheid regels stelt en daaraan de consequentie verbindt dat zij van haar geweldsmonopolie gebruik zal maken om deze regels te handhaven, functioneren de overheidsdienaren die de regels toepassen en handhaven en die zo nodig als de sterke arm optreden, niet als een civiele partij met een bijzonder taak. Ik formuleer dat zo, omdat in de discussie over de handhaving van veiligheidsregels   denk aan Enschede en Volendam   men nogal eens de neiging heeft om de eigen verantwoordelijkheid van burgers, ondernemers, hun klanten en hun bureaus te minimaliseren en er als het ware de verantwoordelijkheid van de overheid voor in de plaats te stellen.

Ongetwijfeld speelt daarbij een rol dat de overheid een beter gevulde kas heeft dan de particulier. Dat is echter niet het enige en zelfs niet het belangrijkste aspect. Eerder lijkt het erop dat veel burgers de overheid vooral zien als de leverancier van de producten en diensten waar zij als belastingbetaler aanspraak op kunnen maken. In die houding proeft men enerzijds een soort contractdenken: de overheid is niet alleen gebaseerd op een sociaal contract, maar iedere burger heeft als het ware een individueel contract met de overheid waaraan civielrechtelijke aanspraken kunnen worden ontleend. Anderzijds proeft men in die houding een reductie van de overheid tot een economische actor en tot producent van nut: als zij in

haar prestaties te kort schiet, wordt zij als een civiele economische partij aangesproken; is de overheid niet van nut voor de individuele burger, dan wil die burger met de overheid niet te maken hebben. Daarin klinkt veel door van het bestuurlijke gedachtegoed van de afgelopen decennia: de overheid als partner van het particuliere bedrijfsleven, de overheid als dienstverlener, de burger als klant, de ambtenaar die probeert om wensen van burgers te honoreren en de bestuurder die vragen van burgers in beleid moet vertalen. Iets van dat denken proef ik ook in het concept dat de minister in de memories van toelichting op zowel deze als de vorige begroting hanteerde, namelijk dat van de "bruikbare rechtsstaat". Dat begrip spreekt ons vanwege de associatie met calculerend gedrag en nutsdenken niet erg aan. Het is niet de invalshoek van waaruit de CDA-fractie de burger op zijn verhouding tot de staat zou willen aanspreken. Als was het maar, omdat in de visie van het CDA de overheid niet is gegrond in een contract social.

Geprononceerd vertaalt dit moderne denken over de overheid zich in de notie van de strafbaarheid van de staat. Mijn fractie heeft ernstige vragen bij dit thema. Zodra de regering een standpunt heeft bepaald over het rapport van de commissie-Roelink is er ongetwijfeld gelegenheid om nader in te gaan op dit onderwerp. Voor mijn betoog van vandaag is van belang dat mijn fractie de overheid niet ziet als just another person. Het handelen van de overheid dient wel gelegitimeerd te zijn en genormeerd te worden door het recht, maar dat is iets anders dan de overheid te beschouwen als een gewoon subject van strafrechtelijke handhaving. Als de overheid op basis van een democratisch genomen besluit een bepaalde taak met publiekrechtelijke middelen uitvoert, begeeft zij zich daarmee niet in het maatschappelijk verkeer of in het rechtsverkeer als een particulier. In onze visie dient de overheid zich echter wel zeer terughoudend op te stellen. Door te veel taken op zich te nemen die niet de kern van de overheidstaak betreffen of daartoe in te ver verwijderd verband staan, heeft de overheid zelf de scheidslijn tussen publieke sfeer van het algemeen belang en de particuliere sfeer van



## Van de Beeten

het individuele belang doen vervagen.

De CDA-fractie is van mening dat dit een factor van gewicht is geweest en nog is in de wijze waarop burgers de overheid zijn gaan zien en zijn gaan bejegenen. Wie de overheid als just another person ziet en zichzelf als een klant van de leverancier overheid, gaat anders om met regels, met de handhaving ervan en met de handhavers dan een burger die de overheid ziet als behartiger van het algemeen belang en als drager van het daarbij behorende gezag.

De heer **Kox** (SP): Welke kant gaat het betoog van de heer Van de Beeten nu eigenlijk op? Aan de ene kant beluister ik kritiek op het beleid dat in de afgelopen twintig jaar is gevoerd: de calculerende burger, alles wordt als product gezien, de overheid krijgt de burgers die zij verdient. Aan de andere kant zegt de heer Van de Beeten dat de overheid niet te veel moet doen, dat zij zich moet terugtrekken op haar kerntaken. Kan dat zo wel? Als de overheid zich steeds meer terugtrekt en tegen de burger zegt: zoek het zelf maar uit, dan krijg je vanzelf calculerende burgers.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik zie geen tegenstelling. In de afgelopen twintig jaar is van alles en nog wat aan de overheid gevraagd, zowel in de vorm van prestaties als in de vorm van het verschaffen van veiligheid etc., terwijl de overheid tegelijkertijd gevraagd is om zich zo weinig mogelijk met de burgers te bemoeien. Mijn betoog loopt uit op het streven naar een nieuw evenwicht in dit opzicht.

De overheid als speler in het publieke domein is een onderhandelingspartner die men kan proberen te slim af te zijn of desnoods voor de rechter daagt. Dit verschijnsel van de desinstitutionalisering is een kant van de medaille die op de andere zijde "individualisering" vermeldt.

Dit betoog heeft consequenties voor de wetshandhavers in ons land. Van hen mag een integere, beheerste en professionele aanpak worden gevraagd bij de uitoefening van hun taken. Als er iets fout gaat, is er niet per definitie een fout gemaakt, laat staan een verwijtbare fout. A fortiori is er ook niet per definitie sprake van een strafbaar feit. Indien een politieagent een burger neerschiet, vereist de handhaving van integriteit

en professionaliteit dat zo'n incident onderzocht wordt. Indien een burger een andere burger neerschiet, is er per definitie het vermoeden van een strafbaar feit dat strafrechtelijk onderzoek rechtvaardigt. Dit verschil in benadering mag een wets-handhaver van het bestuur verlangen. Zelfs als er een verwijtbare fout is gemaakt door een overheids-dienaar, is er aanleiding om terughoudend te zijn met vertaling daarvan in strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene en evenzeer vertaling in strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Zonder die terughoudendheid wordt het overheidsoptreden gereduceerd tot een aansprakelijkheidsvraag en tot optreden als "just another person".

Ik teken hierbij aan dat dit geen pleidooi is voor een doofpotcultuur. Integendeel, de door ons voorgestane benadering draagt juist bij aan handhaving van het gezag van de overheid door een grote mate van openheid en transparantie te betrachten ten aanzien van de feiten.

Met deze beschouwing heb ik tevens duidelijk willen maken dat in de visie van mijn fractie de herovering van het publieke domein en het geweldsmonopolie niet wel denkbaar is zonder nieuwe gezagsvorming, zonder verwerving van gezag van politie en justitie als overheidsinstanties ten dienste van het algemeen belang. Regering en volksvertegenwoordiging zullen hen daarin de nodige ruggesteun moeten bieden. Belangrijk is ook ruggesteun in de vorm van aandacht voor effectieve en efficiënte uitvoering van taken. In de nota Naar een veilige samenleving wordt een groot aantal voornemens gelanceerd op juist dit punt. Niets is echter zo weerbarstig en taai als de uitvoeringspraktijk. Dat dwingt ertoe de burgers in dit land duidelijk te maken dat wij een lange weg te gaan hebben. Het dwingt er ook toe veel tijd en energie te besteden aan juist die uitvoering. Mijn fractie wenst de ministers van Justitie en van BZK toe dat zij met medewerking van de overzijde voldoende tijd kunnen vrijmaken voor de oplossing van de problemen in de uitvoeringspraktijk.

Eerder heb ik op dit punt al eens lof toegezwaaid aan de ministers en ambtenaren ten departemente en die in het veld toen wij spraken over de verlenging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugscoeriers. In zeer

korte tijd is met een toegewijd team bijzonder veel gepresteerd. In december jl. hebben leden van de vaste commissie een werkbezoek gebracht aan de rechtbank Schiphol en toen gezien hoe voortreffelijk daar wordt samengewerkt tussen politie, parket, rechtbank en huis van bewaring.

De huisvesting op de locatie van parket, rechtbank en huis van bewaring werd ons als een noviteit gepresenteerd. Met name het ontbreken van arrestantenvervoer leverde veel efficiëncyvoordeel op. Toen ik als advocaat aantrad, zo'n 23 jaar geleden, heb ik de laatste huizen van bewaring, die vroeger allemaal naast de rechtbanken stonden, afgebroken zien worden ten gunste van schaalvergroting op excentrische plekken. Schiphol is derhalve een voorbeeld van succesvolle schaalverkleining. Dit thema zal de komende jaren opnieuw aan de orde komen als het gaat om politie, justitie, gevangeniswezen en efficiënte samenwerking binnen de strafreketen. Indien de regering voornemens is om voorstellen tot reorganisatie te doen, zal mijn fractie met name schaalvergroting met gepast wantrouwen tegemoet treden.

Op Schiphol werd ten tijde van ons bezoek ruim anderhalf jaar gewerkt met enkelvoudige kamers die vrijheidsstraffen tot een jaar opleggen. Ondanks het feit dat het daarbij gaat om min of meer getarifeerde zaken en ondanks de ruime ervaring spraken de drie rechters daar zich ervoor uit om de grens terug te brengen naar zes maanden. Ik moet zeggen dat ik verrast was door die opvatting. Ik had kort tevoren kennisgenomen van het WODC-onderzoek De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken, waaruit bleek dat er geen draagvlak was binnen de zittende magistratuur voor uitbreiding tot twee jaar, zoals indertijd bepleit aan de overzijde, maar een jaar leek wel acceptabel. Ik ging er dus van uit dat juist de Schiphol-rechters zich zouden kunnen vinden in die conclusie. Dat was echter niet het geval. Ik vind dit van belang, niet alleen vanwege het aan deze Kamer toegezegde wetsvoorstel 28866 ter beperking van de bevoegdheid van enkelvoudige kamers dat in de Tweede Kamer aanhangig is en daar door de minister nog verdedigd moet worden, maar ook voor de

## Van de Beeten

manier waarop de overheid met haar dienaren omgaat.

Uit de rapportage van Van Westerloo over de trambestuurders is mij vooral bijgebleven dat zij zich zo in de steek gelaten voelden door hun leidinggevend en door het gemeentebestuur. Mijn fractie meent dat wij het ons niet kunnen permitteren om dat gevoel te laten voortbestaan, als het al bestaat, of te laten ontstaan wanneer het om politie, parket en zittende magistratuur gaat. De loyaliteit bij deze overheidsdiensten is nog steeds buitengewoon groot. De overheid slaagt er ook nog steeds in om zonder commerciële salarissen te betalen een beroep te doen op "the best and the brightest". De regering zou er wijs aan doen rekening te houden met de op praktische ervaring gebaseerde opvattingen in die kringen. Dat geldt ook voor het gevangeniswezen. Op het punt van meerpersoonsgebruik zal mijn fractie vooral met de minister van gedachten wisselen over de gevolgen voor het personeel en de opvattingen binnen de kring van penitentiaire inrichtingwerkers.

Over de inzet van particuliere beveiligingsbedrijven, zoals thans plaatsvindt in de noodopvang, zullen wij nog nader met de minister spreken bij de behandeling van het wetsvoorstel meerpersoonsgebruik. In algemene zin merkt mijn fractie echter in dit debat al wel op dat privatisering van politie- of justitietaken als die in het gevangeniswezen in beginsel niet aanvaardbaar zijn, dus niet "ja, mits" en ook niet "nee, tenzij", maar "in beginsel niet aanvaardbaar". Dit standpunt hangt nauw samen met onze visie op de overheid en de analyse die ik eerder in mijn betoog heb gegeven. Het gaat hier om de ultieme toepassing van overheidsgezag, te weten vrijheidsontneming en geweldstoepassing, bijvoorbeeld om het gevangenisregime te handhaven. Privatisering van dergelijke wezenlijke overheidstaken vervaagt de scheidslijn tussen het publieke en het private domein, leidt tot een algemeen beeld van de overheid als "just another person" en tast per saldo het gezag van de overheid als overheid aan.

Overigens doet dit standpunt niets af aan de steun die ook de CDA-fractie in deze Kamer wil verlenen aan wettelijke maatregelen die een efficiënte en effectieve samenwer-

king tussen de partners in de strafrechtketen kunnen bevorderen en ook de werking van deze overheidsdiensten zelf verbeteren. Een bedrijfsmatige wijze van werken, gericht op kostenbewustzijn en streven naar een maximaal rendement van ingezette middelen, impliceert in de opvatting van mijn fractie niet zonder meer een keuze voor privatisering van taken, te meer omdat deze aanpak, zeker op grote schaal, snel zal leiden tot versnippering en coördinatieproblemen. Door nauwe samenwerking tussen verschillende diensten op kleine schaal ontstaat vaak een vorm van sociale controle en inzicht in eigen en andermans werk, waardoor meer efficiency en effectiviteit wordt bereikt dan met privatisering van taken. Zie opnieuw de aanpak van de drugskoeriers en de samenwerking op Schiphol.

Ik sprak al over de weerbaarheid en de taaiheid van de uitvoeringspraktijk. Die kwalificaties zijn te meer op hun plaats wanneer het gaat om preventie van criminaliteit. Onze toenmalige fractievoorzitster heeft bij de Algemene Politieke Beschouwingen in 2001 namens de CDA-fractie een motie ingediend met betrekking tot adequaat preventiebeleid. Op 16 april 2002 zou met minister Korthals worden gedebatteerd over een door hem aan de Kamer gezonden brief, doch het kabinet-Kok bracht zichzelf ten val, waarna het debat werd aangehouden. Sindsdien heeft zich geen gelegenheid meer aangediend om dit thema te hernemen, terwijl door de nota Naar een veiliger samenleving en de discussie over de rol van onderwijs en jeugdzorg bij criminaliteitspreventie een nieuwe start is gemaakt. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie is aan de overzijde de nodige aandacht besteed aan preventie, vooral van jeugdcriminaliteit en van recidive. Ik zal mij in dit debat dan ook beperken tot enkele opmerkingen over aspecten die in de Tweede Kamer niet aan de orde kwamen.

Ik begin met de verhouding tussen preventie en repressie. In de visie van mijn fractie kunnen beide overheidsreacties op het verschijnsel criminaliteit wel onderscheiden worden, maar niet gescheiden. De wisselwerking tussen handhaving van normen en gedragskeuzen van individuen en groepen van mensen is complex. De individuele burger zal

onder sommige omstandigheden een kansberekening maken. Onder andere omstandigheden zal een innerlijk gevoel van schaamte of vrees voor verlies van sociaal aanzien van invloed zijn. Bovendien zullen de leeftijd en de sociale context van een individu van belang zijn voor het effect van het enkele bestaan van een repressief apparaat op zijn gedrag. Van één ding kunnen wij echter tamelijk zeker zijn: indien de overheid normen niet geloofwaardig handhaaft, zal dat ertoe leiden dat calculerend gedrag toeneemt en dat die normen niet of verzwakt worden geïnternaliseerd door burgers. Daarmee is ook de noodzaak gegeven om een eind te maken aan verwaarlozing van de normhandhaving.

Tegelijk brengt het complexe karakter van de verhouding tussen repressie en preventie mee, dat ± al is handhaving de basis voor gedragsbeïnvloeding en normbevestiging, ook in het bewustzijn van de wet eerbiedigende burgers ± met name bij jongeren meer nodig is dan repressie. Dat geldt evenzeer het vraagstuk van de recidivisten in het algemeen en de veelplegers in het bijzonder. Enkel een repressief beleid dat is gericht op beperking van overlast door groepen delinquenten uit de roulatie te nemen ± incapacitatie als beleidsdoelstelling ± ontkent de noodzaak om de publieke ruimte op langere termijn weer veilig te maken door één stevige aanpak bij de handhaving van gerichte bemoezorg bij jongeren en veelplegers.

Als ik de minister van Justitie in zijn antwoorden aan de Tweede Kamer goed begrijp, is hij het wel met deze zienswijze eens. Hij voelt zich echter gebonden aan het Hoofdlijnenakkoord, waarvan de financiële kaders hem dwingen, zich te concentreren op de kerntaken van zijn departement. Ik heb daar wel begrip voor. Niettemin zou ik de minister willen aanmoedigen, zich niet onbetuigd te laten wanneer het gaat om de rol van onderwijs en jeugdzorg bij de aanpak en preventie van jeugdcriminaliteit of de rol van gemeenten wanneer het gaat om de resocialisatie van ex-delinquenten. Over de veelplegers, de relatie repressie/preventie, de rol van de gemeenten en de taak van de minister van Justitie komen wij nog te spreken bij het desbetreffende wetsvoorstel.

## Van de Beeten

Het onderwerp jeugdcriminaliteit geeft mij vandaag aanleiding tot enkele opmerkingen en vragen. Volgende week wordt in deze Kamer de ontwerp-Wet op de jeugdzorg behandeld. In die wet worden ook justitiële taken ondergebracht bij de provinciaal werkende bureaus voor jeugdzorg. De aansturing is een verantwoordelijkheid van de provincies. In het Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006 lees ik echter, dat de minister van Justitie op centraal niveau verantwoordelijk is voor de coördinatie en uitvoering van het actieprogramma. Daarin is op verschillende punten voorzien in samenwerking met of taakuitvoering door de jeugdzorg. Dit roept bij de CDA-fractie enkele vragen op. Ten eerste, hoe ziet de minister zijn positie zowel op het punt van het actieprogramma als op het punt van de justitiële taken die bij de provinciale jeugdzorg worden ondergebracht? Ten tweede, op welke wijze wordt voorzien in de samenwerking tussen de provinciale bureaus voor jeugdzorg enerzijds en de regionaal werkende politiekorpsen en arrondissementsgewijs georganiseerde parketten anderzijds?

Wat geldt voor de Nederlandse publieke ruimte geldt, wanneer wij spreken over georganiseerde criminaliteit, in vergelijkbare mate voor de Europese Unie. De groeiende verwevenheid van de economieën, van het internationale personen-, goederen- en kapitaalverkeer is niet gelijk op gegaan met de samenwerking tussen de instanties van politie en justitie in de Europese Unie. De onderscheiden overheden hebben zodoende de internationaal geïntegreerde georganiseerde criminaliteit te veel ruimte gelaten. De laatste jaren is sprake van een aanzienlijke inhaalslag. Die slag wordt gemaakt zonder een helder beeld van de gewenste toestand op middellange termijn. Deze minister van Justitie komt de verdienste toe in de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie over het Verdrag voor de Europese grondwet. Al een helder beeld te hebben geschetst van het middellangetermijndoel. Op zijn analyse van de nadelen die zijn verbonden aan enkel harmonisatie van allerlei delen van strafrecht en strafvordering valt weinig af te dingen. Over de mate waarin harmonisatie nodig blijft, zullen wij met deze minister nog nader spreken

bij de behandeling van de ontwerp-Overleveringswet. Beide Kamercommissies van Justitie hebben intussen het plan opgevat om tijdens het Nederlands voorzitterschap op 2 en 3 september a.s. een parlementaire bijeenkomst te wijden aan het thema van de Europese strafrechtelijke ruimte. Dat biedt ons een goede gelegenheid om bij andere parlementen de visie van de minister te bepleiten en die visie verder uit te diepen.

Dat zullen wij ook doen op grond van de opvatting van onze fractie over het belang van institutionalisering voor de goede werking van de rechtsorde. Zichtbaar aanwezige instituten van de overheid zijn nodig in de Nederlandse publieke ruimte. Ook de Europese Unie is meer dan het product van een sociaal contract, meer dan een contractueel samenwerkingsverband van staten. Het Hof van Justitie van de Unie heeft in het verleden de gemeenschapsorde gekenschetst als een rechtsorde sui generis. Bij zo'n rechtsorde horen instituten sui generis. Dat geldt ook voor het strafrechtelijk terrein. De CDA-fractie heeft niet de illusie dat tijdens het Nederlands voorzitterschap een grote sprong voorwaarts kan worden gemaakt. Het lijkt ons echter van groot belang om te bewerkstelligen, dat de door de minister bepleite weg niet wordt geblokkeerd. Op dat punt vernemen wij dan ook graag van de minister welke kansen en risico's hij de komende maand ziet.

In mijn bijdrage heb ik weinig vragen voorgelegd aan de minister van Justitie en in het geheel niet aan minister Verdonk. Ik heb vooral een aantal overwegingen, uitgangspunten en noties voorgelegd aan de hand waarvan onze fractie met name het wetgevingsprogramma van de minister zal toetsen en beoordelen. Weinig vragen dus. Niettemin hoop ik minister Donner voldoende te hebben geprikkeld tot een grondige reactie.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Tot nu toe heeft de Eerste Kamer nog niet gedebatteerd over het grote project Naar een veiliger samenleving, terwijl dat project nu al bijna twee jaar loopt. Dat wordt dus hoog tijd. Het thema "de strafrecht-keten" biedt daarvoor voldoende

aanknopingspunten nu het project zwaar hangt op meer repressie, uitbreiding van politie en justitie, vergroting van bevoegdheden van het OM, zwaarder straffen en uitbreiding van de sanctiecapaciteit in het algemeen en de celcapaciteit in het bijzonder. Het zal vooral de strafrechtketen moeten zijn die die veiliger samenleving (in 2006 zicht op 20% à 25% minder criminaliteit en overlast, hoezo afrekenbaar?) moet realiseren. Sterker nog, het woord "preventie" moet je in de uitgebreide nota's met een lantaarntje zoeken.

Het veiligheidsgevoel bij het publiek lijkt de drijfveer van het handelen van het kabinet. Het doet zelfs geen moeite om te verhullen dat het bij Naar een veiliger samenleving vooral gaat om het geven van een antwoord op gevoelens van toenemende onveiligheid bij de bevolking. Daarbij is het kennelijk niet nodig om op basis van feiten en cijfers te handelen, zoals het feit dat de criminaliteit al jarenlang min of meer stabiel is. Evenmin lijkt het nodig om het beleid te verdedigen in termen van effecten op langere termijn of in termen van rechtvaardigheid. Een voorbeeld: de minister rekent ons voor dat 1000 extra cellen 5% afname van criminaliteit betekenen als je die cellen vol zet met veelplegers. Dat is het gevolg van een simpele rekenoefening want er zijn 5000 veelplegers en die zijn samen goed voor 25% van de strafbare feiten. Dus zet je ze alle 5000 een paar jaar vast en dan heb je als kabinet je doelstelling al bereikt. In feite is dit trouwens, gezien de ernst van de meeste door veelplegers gepleegde feiten, eerder een vorm van preventief oppakken dan het uitdelen van een voor die feiten passende sanctie.

Het is een volgend kabinet dat zich het hoofd zal moeten breken over de problemen die mensen veroorzaken die na twee jaar weer op straat komen te staan, zonder dat er iets aan hun resocialisatie is gedaan. Als het aan het kabinet ligt, is dat laatste voorbehouden aan gemotiveerde gedetineerden. Verder is er geen huis, werk of hulp, want op de reclassering wordt zwaar bezuinigd en gemeenten is het inmiddels verboden om de kosten van huur van kamer of woning door te blijven betalen. Heeft de regering zich eigenlijk wel rekenschap gegeven van criminologische inzichten over

## De Wolff

de soms negatieve en in ieder geval gebrekkige speciaal-preventieve effecten van langdurige detentie?

Uiteraard is aandacht voor veelplegers van groot belang. Het is echter beter om naar de oorzaken te kijken. Het gaat vaak om harddrugs-verslaafden. Het strafrecht helpt daar niet aan. Zij blijven na hun detentie niet clean en je kunt ze in veel gevallen beter de middelen verstrekken zodat ze hun criminele carrière kunnen afbreken. Het kabinet blijft echter geloven in het terugdringen van recidive door hogere straffen. Nog nooit is bij mijn weten een dergelijk verband aangetoond, behalve voor zolang mensen "uit de roulatie worden gehaald" of "aan het maatschappelijk verkeer worden onttrokken", zoals het kabinet dat telkens zo subtiel weet op te schrijven.

Intussen verstoppen hogere straffen de strafrechtspleging verder. Verdachten zullen nog vaker in hoger beroep en cassatie gaan, waardoor ingewikkelde zaken weer zo lang op de plank blijven liggen dat de "redelijke termijn" verstrijkt en het ~~de~~ überhaupt niet tot meer berechting komt. Hoe oordeelt de minister over dit risico?

Bij de algemene beschouwingen van 2003 hebben wij een parlementair onderzoek voorgesteld naar de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet. Het kabinet riep toen heel snel dat de Algemene Rekenkamer al zo'n onderzoek gaat doen. Daarom hield ik mijn voorstel aan. Bij navraag blijkt echter dat de Algemene Rekenkamer vooral de volksgezondheidsaspecten van drugsgebruik gaat onderzoeken en niet de strafrechtelijke aspecten. Kan de minister dat bevestigen? In 2001 werd 24% van de detentiecapaciteit in beslag genomen in verband met overtredingen van de Opiumwet. De Noodwet drugskoeriers heeft aangetoond dat de strafrechtelijke aanpak van drugssmokkel dweilen met de kraan open is. Hierover zijn vriend en vijand van de wet het inmiddels roerend eens. Ex-SOV-cliënten hebben voortdurend dure begeleiding nodig of dreigen in oude fouten te vervallen, maar uit angst voor een libertair imago in het buitenland en uit angst voor de kiezers die geen genuanceerde verhalen over overlast en veiligheid meer zouden willen horen, wil de regering geen

fundamentele discussie over de strafrechtkant van het drugsbeleid. Waar blijft trouwens de beleidsbrief cannabis die al een half jaar geleden geschreven zou worden?

In een interview in de Staatscourant van 21 januari jl. noemde de Leidse hoogleraar penologie Moerings politici "net verslaafde veelplegers die snel willen scoren en zich onvoldoende afvragen wat de maatregelen die zij invoeren op lange termijn tweebrengen". En zo is het. In ieder geval past de minister in dit profiel. Meld Misdaad Anoniem is nu een landelijk systeem dat als geslaagd wordt beschouwd, omdat van de 25.000 anonieme meldingen er 2500 "bruikbaar" waren. Nog los van de vraag of een score van 10% bruikbare meldingen niet erg weinig is, vraag ik mij ernstig af of je moet willen dat er in een jaar tijd 25.000 keer anoniem geklikt wordt en naar wat voor maatschappelijke verhoudingen je dan op weg bent. Ik hoop dit nog heel lang niet normaal te vinden. Een minister die roept dat allochtonen maar zwaardere straffen moet krijgen dan autochtonen. Nog los van de vraag of hij daarmee niet de scheiding der machten geweld aandoet, vraagt hij zich eigenlijk wel af welke vooroordelen hij met zo'n opmerking bij het publiek bevestigt?

De prestatiecontracten met de politie staan vooral in het teken van het aanpakken van overlast en kleine criminaliteit die mensen direct raken. Zullen wij niet over een paar jaar verbijsterd tot de conclusie komen dat andere opsporingsprioriteiten hadden moeten worden gesteld: het aanpakken van wapenbezit en geweld, mensenhandel, witwasoperaties, corruptie en fraude, milieucriminaliteit, kindermishandeling?

Als slot van mijn betoog had ik een aantal opmerkingen willen maken over de noodkreet die de kinderrechtvaarders drie weken geleden hebben geslaakt over de honderden jongeren die ten onrechte worden gedetineerd terwijl zij op de achtergrond staan voor behandelingsinrichtingen. Ik sluit mij aan bij de vragen die mevrouw Tan heeft gesteld. Zij heeft deze gang van zaken opzienbarend, om niet te zeggen g~~o~~nant genoemd. Dit lijken mij beide eufemismen.

Ik wacht met belangstelling het antwoord van de minister af.

Voorzitter. Als u mij toestaat wil ik een mededeling van huishoudelijke aard maken. Ik wil namelijk motie

EK-nr. 186 van het voormalig lid De Boer waar deze bewindslieden niets mee te maken hebben, intrekken.

De **voorzitter**: Aangezien de motie-De Boer (EK nr. 186) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Voor mijn fractie is de kern van dit debat dat de minister van Justitie complimenten verdient voor de voortvarendheid waarmee hij na het verloren jaar 2002-2003 een groot aantal wetten voorbereidt en aan het parlement voorlegt. Ik heb in dit verband horen spreken over "Donnerwetter-wetten". Wij zullen in de komende maanden bijvoorbeeld de wetten met betrekking tot meerpersoonscellen, stelselmatige daders, identificatieplicht en de antiterreurwetgeving behandelen.

Ook op dit beleidsterrein is echter de kloof zichtbaar tussen beleid en wetgeving enerzijds en tussen de uitvoering en de resultaten anderzijds. Bij de uitvoering en de resultaten gaat het vaak om heel simpele zaken. Ik geef een voorbeeld. Wij nemen een wetsvoorstel aan, omdat wij met de regering verwachten dat daarmee resultaten zullen worden geboekt. Als dan vervolgens blijkt dat er onvoldoende capaciteit is om die resultaten te boeken, is dat frustrerend. Juist op het gebied van justitie heeft dit een negatieve uitwerking, omdat het geloof in de rechtsstaat en de rechtshandhaving onder druk kunnen komen te staan. Mijn fractie heeft waardering voor de wetgevende inspanningen van de minister, maar zij maakt zich echt bezorgd over de uitvoering en de resultaten.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verdient volgens de VVD-fractie een groot compliment voor de wijze waarop zij de afgelopen maanden consequent en consistent het uitzettingbeleid vaste vorm heeft gegeven. Anders dan de International Herald Tribune naar aanleiding van de besluitvorming in de Tweede Kamer hierover opmerkte, betreft het geen wetsvoorstel dat deze Kamer passeert; het gaat immers om de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Wij hebben er het volste vertrouwen in

## Rosenthal

dat deze minister haar consistente en consequente koers zal voortzetten.

Bij de versterking van de strafrechtsketen en bij concrete wetsvoorstellen worden we continu geconfronteerd met de vraag of de beoogde doelstellingen wel te realiseren zijn met de daartoe beschikbare middelen en of daarmee wel voldoende doeltreffend en doelmatig wordt omgesprongen. Maxime Verhagen verwijt ambtenaren, ook die van Justitie, dat zij niet hard genoeg werken aan de voorbereiding van wetgeving. Voor de VVD-fractie geldt dat zo'n verwijt, als je het al maakt, niet naar ambtenaren behoort te gaan, maar naar de verantwoordelijke bewindslieden. Bovendien vinden wij dat dit niet het belangrijkste is waarover we met de minister van Justitie van gedachten zouden moeten wisselen, want als bij Justitie zaken op dit beleidsterrein niet goed zouden gaan, dan ligt dat volgens ons eerder aan onvoldoende gevoel voor de uitvoering en uitvoerbaarheid van beleid en wetten dan aan het doen en bedenken van wetsvoorstellen.

In de begroting van Justitie staat op pagina 19 het volgende citaat: "Het gaat vooral om maatregelen die betrekking hebben op de versterking en de verbetering van opsporing, vervolging, berechting, samenwerking in de justitiële keten, strafproces en sanctietoepassing." Daarop volgt een omineus zinnetje: "Hierbij past de opmerking dat de capaciteit van de diverse schakels in de justitiële keten wel grenzen kent." Nu dan, de betekenis van de strafrechtelijke keten en de versterkte samenwerking daarin staan nu al twintig jaar centraal in de rechtshandhaving, maar eigenlijk worden wij al die tijd geconfronteerd met problemen in de keten. Er is veel te doen over de waarde die wij moeten hechten aan aangiftebereidheid, ophelderingspercentage etc., maar niemand trekt in twijfel dat beide zorgwekkend laag zijn en blijven: aangifte 25% van vijf miljoen misdrijven, opheldering 15% tot 20%, straftoekenning 4%. Natuurlijk, bij geweldsmisdrijven zijn de cijfers bepaald hoger, maar de lage overallpercentages roepen vragen op over de geloofwaardigheid van het hele stelsel, dat van de strafrechtsketen in het bijzonder.

De schakels in de strafrechtsketen zijn nog steeds te zwak. Zo zijn er veel klachten over hoe de politie omgaat met aangiftes. Uit het eerste

onderzoek dat echt gaat over hoe de recherche werkt, het onderzoek "Rechercheportret" van De Poot en anderen, blijkt dat de recherche er vaak te laat bij is. De instelling van de Landelijke Recherche is een goede ontwikkeling, maar de taakverdeling met de regionale politiekorpsen verloopt kennelijk nog steeds moeizaam en vergt erg veel overleg. Wij vragen de minister in dit verband of het bij de politie nu eindelijk echt achter de oren zit dat klantvriendelijke bejegening van burgers die aangifte komen doen, werkelijk essentieel is voor resultaten. En hoe is het met elektronische aangifte gesteld? En krijgt de Landelijke Recherche op dit punt eindelijk voldoende armslag? Is alles met overleg gedaan en komen er daden?

Nu het openbaar ministerie. Het is op de kop af tien jaar geleden dat de commissie reorganisatie openbaar ministerie, de commissie-Donner waarvan ikzelf ook lid was, haar laatste hand legde aan een mooi rapport. Het leek enige tijd beter te gaan en het gaat in veel opzichten ook beter; dat kan ook niet anders als er zo'n commissie aan het werk is geweest. Het laatste jaar herinnert echter toch weer te vaak aan bepaalde zaken die destijds ook speelden. Het openbaar ministerie opereert niet altijd even gelukkig in zaken die gemakkelijk veel maatschappelijke commotie wekken. Het lijkt het rechtsgevoel als bron van recht wat te onderschatten. Dit blijkt onder meer uit de commotie rond schikkingen, de bedreiging van officier van justitie Plooi en de kwesties rond onze militairen in Irak. Mijn fractie heeft de indruk dat wij op dit punt terug zijn bij hoe het tien jaar geleden was: het openbaar ministerie als een club van professionals in plaats van als een echt professionele organisatie. Het gaat bij tal van afzonderlijke arrondissementsparketten onmiskenbaar een stuk beter dan vroeger, maar wij zijn, gezien en gehoord ± dit in de meest letterlijke zin ± bezorgd over het functioneren van de top van het openbaar ministerie, het college van procureurs-generaal.

In de begroting staat op pagina 11: "Daar waar het gaat om de verhouding tussen overheid en burger dient een bruikbare rechtsorde natuurlijk de burger voldoende bescherming te bieden." Moet "voldoende bescherming" niet

minstens zozeer gelden voor het eigen personeel, bijvoorbeeld officieren van justitie?

Zet de minister in op een reorganisatie van het openbaar ministerie? Streeft hij naar vermindering van het aantal regionale parketten? Is er in dat kader een relatie met de mogelijke plannen voor politieregio's en veiligheidsregio's? Neemt hij meteen het college van procureurs-generaal in zijn plannen mee?

Aan het einde van de strafrechtelijke keten hebben wij te maken met het gevangeniswezen. Het wetgevingsprogramma op dit terrein is positief. Hoe kan het echter dat wij al twintig jaar niet in staat zijn, een van de belangrijkste schakels van de strafrechtketen op orde te krijgen? Er zijn almaar niet genoeg cellen. Steeds weer komen er ineens voorstellen waarvan de uitvoerbaarheid op zijn minst twijfelachtig is. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan het plaatsen van gevangenen op boten en de hoogste verdiepingen van gebouwen. Verder valt in een rapport over het gevangeniswezen te lezen dat het aantal leegstaande cellen het aantal heenzendingen ruim overstijgt. Hoe kan het dat er na de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 8 december 2003, met veel cijfers over detentiecapaciteit, nu alweer nieuwe vragen opkomen? Is er samenhang tussen de cijfers en de feiten van alledag in de justitiële keten? Wordt er wel gekeken naar de feitelijke ontwikkelingen? In dit verband moet ik denken aan een opmerking van boer Koekoek aan de overkant: "Mijnheer de voorzitter, aan cijfers heb ik niks, ik wil de feiten horen."

In de brief van 8 december 2003 wordt gesproken van nieuwe tekorten: "De behoefte aan sanctiecapaciteit groeit sneller en sterker dan vorig jaar werd geprognosticeerd." Mijn fractie heeft er geen behoefte aan om de minister op dit punt met zijn eigen cijfers te confronteren, waardoor wij in een cijferspel terecht zouden komen. Wij constateren wel dat hij zelf zegt dat de extra 41 mln euro in 2004 ± dit loopt op vanaf 2005 ± slechts in beperkte mate soelaas biedt. Dit, volgens de minister, "gezien de andere tekorten in de strafrecht-keten".

Een vraag voor beide ministers is: worden de lege gebouwen van het COA omgebouwd tot inrichtingen

## Rosenthal

met laag beveiligingsniveau? Dit punt komt op vanuit het detentiepersoneel. Is er niet meer efficiënciewinst te boeken op het punt van de logistiek, het vervoer van gedetineerden en vreemdelingen dwars door het land? Is het departement werkelijk niet bij machte om, vanuit de strafrechtketen beoordeeld, tot betere prognoses voor de komende jaren te komen? Het gaat daarbij om projecties voor de toekomst.

Een kernvraag met betrekking tot de strafrechtketen is: wat schieten wij ermee op om tekorten in eerdere schakels van de keten ± daarbij gaat het om politie, OM en de zittende magistratuur ± te verminderen als daarmee alleen maar een stuwmeer voor de lagere schakels in de keten wordt gecreëerd?

Het kernpunt van ons betoog is: beleid en uitvoering. Het is trouwens een kernpunt in veel discussies in de Kamer. Hoe zit het met de uitvoerbaarheid en met de beschikbare middelen om doelstellingen van de wet te realiseren? De op dat punt gangbare instrumenten die de minister hanteert zijn de ex post evaluaties en soms ook experimenten. Bij de ex post evaluaties leggen wij het vraagpunt voor dat er vaak al allerlei investeringen zijn gedaan. De trein is al in beweging gezet. Er zal dus gauw de neiging ontstaan om wat mild te oordelen. Bij de experimenten hebben wij, zeker in de sfeer van de strafrechtelijke wetgeving, principiële vragen over de rechtsgelijkheid in het land. Als je experimenteert, laat je sommigen wel en anderen niet in aanmerking komen voor de uitkomsten van strafrechtelijke wetgeving.

In de afgelopen jaren zijn veel verbeteringen aangebracht in de strafrechtelijke instrumenten. Die blijken op zichzelf goede resultaten te bieden. De kern van ons betoog is echter dat wij voortdurend worden geconfronteerd met planningsproblemen en met heel concrete capaciteitsproblemen. Daardoor lijkt lang niet het onderste uit de kan te worden gehaald. Ik noem enkele voorbeelden.

De DNA-wetgeving leidt tot goede resultaten. Bij een aantal cold cases blijken die zelfs heel goed te zijn. Hoe zit het echter met de capaciteit van het Nederlandse Forensisch Instituut, om er echt alles uit te kunnen halen? Toen wij twee jaar geleden een werkbezoek aan het instituut brachten, werd alles in

gereedheid gebracht. Daarbij kwam dit al aan de orde.

Ook collega Witteveen refereerde aan de taakstraffen, die nu een volwaardige categorie in onze straffencatalogus zijn geworden. Zij blijken in veel opzichten goed te werken. Bij jeugdige veroordeelden bijvoorbeeld werkt dit soort straf echter alleen als zij snel wordt geëxecuteerd. Wat is dan, na de door de minister gemelde capaciteitsgroei van 7500 taakstraffen vorig jaar, voor dit jaar te verwachten? Vooral, hoe zit het met de snelheid van afdoening? Ik vraag dit in zekere zin in het verlengde van een aantal opmerkingen van de heer Witteveen over andere mogelijke deficiënte punten in de uitvoering van de taakstraffen.

Over de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV) komen wij nog nader te spreken in het kader van het wetsvoorstel stelselmatige daders/veelplegers, waarbij het immers gaat om de incorporatie van SOV in het desbetreffende wetsvoorstel. Nu al merk ik op dat uit onderzoek in onder andere Rotterdam blijkt dat de SOV op zichzelf goed werkt, niet alleen bij de afmakers, maar zelfs bij de afhakers. De afhakers worden voor langere tijd van de straat gehouden. Dat is de bekende incapacitatie. Dat levert de samenleving, zo is door de stichting SOV in Rotterdam berekend, aanzienlijke opbrengsten op. Eigenlijk is het bizar dat wij blij moeten zijn dat mensen belet wordt om tientallen misdrijven op een dag te plegen, maar het is wel de realiteit.

Tegelijkertijd blijkt, niet alleen in het Rotterdamse, maar bijvoorbeeld ook in het Amsterdamse, dat een aanzienlijk veelvoud van mensen voor die strafrechtelijke opvang verslaafden in aanmerking zou komen. In een wat wonderlijk jargon heten zij SOV-waardigen. Een probleem is echter dat er niet genoeg plaatsen zijn. Waarom zetten wij dan niet in op een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit? Een eenvoudige rekensom leert dat de baten de kosten overtreffen. Wat let ons dan om de capaciteit te vergroten?

Ook bij het gevangeniswezen gaat het om capaciteit, waarmee ik terecht kom bij de meerpersoonscellen. Hierbij geldt eigenlijk hetzelfde; de minister voorziet nu al een aanzienlijk tekort aan cellen. Zal hij over enige tijd niet met het zoveelste extra tekort geconfronteerd

worden? Welke visie heeft de minister in verband hiermee op de aard en de omvang van het gevangeniswezen op langere termijn? Als hij net als de VVD-fractie weinig voelt voor een all-outprivatisering van gevangenis ± dit is het publieke domein, een kerntaak van de overheid; outsourcing van een aantal activiteiten binnen gevangenis is natuurlijk iets anders ± hoe denken hij en zijn collega's in het kabinet dit probleem dan binnen het overheidsdomein te kunnen oplossen? Kunnen wij bijvoorbeeld gelet op de resultaten in enkele andere landen niet veel meer doen met elektronische detentie, meer dan wat de minister verleden jaar heeft aangekondigd? Jaren geleden, toen de eerste ideeën over elektronische detentie in Nederland werden geïntroduceerd, voelde het ministerie van Justitie, nog niet onder leiding van deze minister, hier absoluut niets voor, terwijl er uit allerlei onderzoek bleek dat er zeer positieve effecten mee konden worden gesorteerd, zowel voor de overheid als voor de gedetineerde.

Er is veel te zeggen voor een uitvoeringstoets bij wetsvoorstellen, niet alleen om na te gaan of de wet de beoogde uitwerking heeft, maar ook om heel concreet te bezien of er wel genoeg geld beschikbaar is om de wet daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Dit geldt des te sterker bij justitiële wetsvoorstellen, want als daarbij verwachtingen worden gewekt die niet waar worden gemaakt, als wij bij deze kerntaak van de overheid met wachtlijsten te kampen hebben, dan is het vertrouwen van de burger in het geding. Onze fractie heeft aan de voorganger van deze minister gevraagd naar wachtlijsten in bepaalde contreien. Deze meldde toen dat er in deze sector niet over wachtlijsten gesproken hoefde te worden. Dit zijn toch omineuze zaken, die moeten wij voorkomen.

Euro's zijn maar één keer uit te geven, er moeten prioriteiten worden gesteld. Dan rijst meteen de vraag waar het meeste maatschappelijke rendement uit de financiële middelen van Justitie gehaald wordt. Kan de minister dit aangeven? En welke instrumenten leveren het meeste rendement op voor een bruikbare rechtsorde?

Tot slot een paar opmerkingen over de Europese strafrechtelijke ruimte. De minister volgt de lijn van

## Rosenthal

een aparte rechtsfeer voor grensoverschrijdende delicten, van het overigens overeind houden van het nationale strafrechtstelsel en van het afwijzen van besluitvorming via een gekwalificeerde meerderheid. Daarmee gaat hij in tegen een aantal voorstellen in de Europese conceptgrondwet; de heer Van de Beeten sprak hier ook al over. Aan beide ministers vragen wij of ons nationale strafrechtstelsel in alle opzichten beter is dan dat van andere lidstaten van de Europese Unie. Zijn er op sommige punten geen "best practices" uit andere landen te halen? Kunnen wij op geen enkel punt profiteren van de harmonisatie van het strafrecht? Mogen wij bijvoorbeeld niet tevreden zijn met de Europese impulsen voor de antiterrorwetgeving, een wetsvoorstel dat binnenkort in deze Kamer behandeld zal worden? Zou het niet de moeite waard zijn om eindelijk een serieus te kijken naar strafrechtstelsels waarin bij opsporing en vervolging niet het opportuniteitsbeginsel maar het legaliteitsbeginsel gehanteerd wordt? Ik stel deze vraag ten principale. Het WWR-rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat" stelt voor om bij zwaardere delicten, in het bijzonder geweldsdelicten, uit te gaan van het negatieve opportuniteitsbeginsel. Ik noem het maar even legaliteitsbeginsel. Daarmee is naar het oordeel van de VVD-fractie eigenlijk niets mis. Integendeel! In een tijd dat de overheid van alle kanten wordt aangesproken op handhaving en op optreden in het geval de wet wordt overtreden, is een duidelijke vastlegging van het legaliteitsbeginsel als fundament van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde naar onze mening heel belangrijk. De regering verwijst in haar reactie op het WRR-voorstel naar de gangbare praktijk, met inbegrip van aanwijzingen van het OM en de prestatieafspraken met de politiekorpsen en het OM. Mijn fractie blijft met name haken bij de prestatieafspraken. Zij vindt dat erg vrijblijvend. Dat lijkt alsof de toepassing van de wet als een soort prestatieafpraak kan worden afgedaan. Volgens ons is het punt daarvoor principieel te belangrijk. Ik vraag de minister dan ook wat er op tegen is om dit in alle duidelijkheid wettelijk in termen van het legaliteitsbeginsel vast te leggen. Laten wij op sommige punten leren van de praktijk in andere landen.

Ik wacht de antwoorden van beide ministers met veel belangstelling af.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De implementatie van Europese richtlijnen zou een soepel lopend proces moeten zijn in alle lidstaten van de Europese Unie. Helaas, dat is niet het geval. De implementatie van Europese richtlijnen in de nationale rechtsstelsels verloopt steeds trager en wat vooral zorgen baart, is het feit dat Nederland het relatief nog slechter doet dan de meeste andere landen.

Uit het Kwartaaloverzicht Richtlijnen dat de staatssecretaris voor Europese Zaken op 23 januari 2004 naar de Tweede Kamer stuurde, blijkt dat het aantal richtlijnen waarvan de uitvoeringstermijn is verstreken, is opgelopen van 37 in 2002 naar 59 in 2003. Van die 59 richtlijnen waarvan de uitvoeringstermijn is verstreken, lopen er in ieder geval 10 op het ministerie van Justitie. De achterstand bij die 10 richtlijnen bedraagt, per richtlijn, ongeveer ~~1~~ twee jaar!

Op Europees niveau heeft Europees commissaris Bolkestein zijn zorgen uitgesproken over het steeds trager verlopende implementatieproces in de lidstaten van de EU. De ontwikkeling van de Europese markt wordt erdoor vertraagd. Om die reden heeft hij een tien puntenplan ontwikkeld. Een van de tien punten is het instellen in alle lidstaten van een onafhankelijke nationale toezichthouder die controleert of Europese wetgeving tijdig wordt omgezet in nationale regels.

Tijdens een algemeen overleg op 27 november 2003 met de staatssecretaris voor Europese Zaken heeft de Tweede Kamer de implementatieproblematiek aan de orde gesteld. Tijdens dit overleg heeft de staatssecretaris erop gewezen dat hij als coördinerend bewindspersoon een aanjaagfunctie kan vervullen, maar ook niet meer dan dat! De wetgeving is een verantwoordelijkheid van de betrokken ministeries. De verantwoordelijkheid van de vakminister blijft de kern. Mede om die reden toonde de staatssecretaris zich op voorhand niet positief over de suggestie van Europees commissaris Bolkestein om een onafhankelijke vorm van toezicht in te stellen. Mijn fractie is het met die opvatting

van de staatssecretaris wel eens. Hoe denkt de minister van Justitie hierover?

Een van de maatregelen die de staatssecretaris voor Europese Zaken in zijn brief van 28 oktober 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer noemt om de onwenselijke implementatieachterstand aan te pakken, betreft wetgevingsbeleid met betrekking tot delegatie en afwijking van de wet bij lagere regeling. Het gaat dan om de mate waarin het noodzakelijk en/of wenselijk is om ter bevordering van tijdige implementatie ruimere dan gebruikelijk wetgevende bevoegdheid te delegeren en/of daarbij afwijking van de formele wet bij lagere regeling mogelijk te maken. Er bestaat daarvoor al beleid, maar in reactie op de door de Eerste Kamer geuite bezwaren is een herbezinning op dit beleid toegezegd. De minister van Justitie zal met een wetsvoorstel komen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot dit wetsvoorstel en kan de minister wellicht enige informatie verschaffen over de inhoud ervan?

Naar wij hebben begrepen is ook de minister van Economische Zaken in actie gekomen om de implementatie van Europese richtlijnen te bespoedigen. De minister heeft een wetsvoorstel om de implementatie van Europese richtlijnen op het terrein van energie, post en telecommunicatie te versnellen voor advies naar de Raad van State gestuurd. Kan de minister van Justitie enige informatie verschaffen of er ten aanzien van beide wetsvoorstellen sprake is van coördinatie en afstemming en wat de verhouding is tussen beide wetsvoorstellen? Deelt de minister de opvatting van de VVD-fractie dat het enigszins merkwaardig overkomt dat min of meer tegelijkertijd door twee verschillende ministeries twee wetsvoorstellen met, naar ik vermoed, een vergelijkbare strekking worden ontwikkeld, zij het dat het wetsvoorstel van Economische Zaken zich beperkt tot energie, post en telecommunicatie? Zou de ermee gemoeide wetgevingscapaciteit niet nuttiger besteed hebben kunnen worden, bijvoorbeeld met het inlopen van implementatieachterstanden? Wat is het regeringsbeleid in dezen?

Tot zover, mevrouw de voorzitter, de zorg van mijn fractie over de achterstand van Nederland bij de

## Broekers-Knol

implementatie van Europese richtlijnen in het algemeen. Ik wil mij nu meer specifiek richten op het ministerie van Justitie en hierbij de volgende punten aan de orde stellen: 1. Europa en de implementatie van Europese richtlijnen in de begrotingstoelichting en 2. hoe kan voorkomen worden dat de implementatie van Europese richtlijnen, in het bijzonder op het terrein van het civiele recht, achterstand oploopt?

Wat het eerste punt betreft, Europa en de implementatie van Europese richtlijnen in de begrotingstoelichting, merk ik het volgende op. Het ministerie van Justitie is een departement dat belangrijke Europese richtlijnen ter implementatie voor haar kiezen krijgt. Ik noem in dit verband onder andere terrorismebestrijding, het Europees aanhoudingsbevel en de elektronische handel. Kortom, voor de wetgevingstaak van het ministerie van Justitie speelt Europa een belangrijke rol. Het verbaast dan ook dat Europa weliswaar op verschillende plaatsen in de begrotingstoelichting aan de orde komt, bijvoorbeeld op pagina 14 waar staat "Europa is praktisch juridisch binnenland. Omdat Europese regelgeving directe doorwerking heeft in onze samenleving, steekt de regering veel energie in het beïnvloeden van de beleidsontwikkeling en besluitvorming in Europa" en op pagina 47 waar staat "Op het terrein van het privaatrecht zal in 2004 de aandacht bij voorrang gericht zijn op de tijdige uitvoering van Europese richtlijnen en verordeningen...", maar dat er geen apart hoofdstuk Europa in de begroting is opgenomen. Mijn fractie is voorstander van het opnemen van zo'n apart hoofdstuk. In dit hoofdstuk zou in ieder geval moeten worden opgenomen: welke Europese richtlijnen op welke terreinen verwacht worden, welke Europese richtlijnen van kracht zijn geworden, welke implementatiewetgeving met toekomstige c.q. reeds van kracht zijnde Europese richtlijnen gemoeid is en welke implementatietermijnen gelden. Verder zou daarin moeten worden opgenomen een overzicht met de stand van zaken van het wetgevingstraject met betrekking tot de te implementeren Europese richtlijnen. Mijn fractie zou hierover graag de reactie van de minister vernemen. Denkt hij niet met de leden van de VVD-fractie dat een

apart hoofdstuk Europa in de begroting, zoals door mij geschetst, een nuttig instrument kan zijn voor de voortgangsbewaking van de implementatie van Europese richtlijnen? Is de minister bereid een dergelijk hoofdstuk in de begroting voor 2005 op te nemen?

Dan wil ik iets zeggen over het tweede punt: hoe kan voorkomen worden dat de implementatie van Europese richtlijnen, in het bijzonder op het terrein van het civiele recht, achterstand oploopt? Met Europese richtlijnen wordt beoogd om op bepaalde terreinen een zekere harmonisatie van wetgeving in de lidstaten van de Europese Unie tot stand te brengen. Ik noem als voorbeeld: de consumentenbescherming. De implementatie van een richtlijn wordt echter in Nederland nogal eens onnodig aangegrepen om de regelgeving zwaarder op te tuigen dan volgens de richtlijn nodig is en om niet-noodzakelijke elementen eraan toe te voegen. Dit geldt overigens niet alleen voor het civiele recht, maar voor alle rechtsgebieden. Dat is in die gevallen vragen om problemen, mevrouw de voorzitter. Mijn fractie bepleit een wijze zelfbeperking op deze punten. Als recent voorbeeld noem ik de Wet medisch wetenschappelijk onderzoek die thans bij de Eerste Kamer aan de orde is. Ook dat wetsvoorstel gaat verder dan de richtlijn.

Is de minister bereid om ter versnelling van de implementatie het mes in deze praktijken te zetten? Wil de minister voortaan bij ieder wetsvoorstel aangeven wat richtlijnconform is en wat "extra" is?

Uit het wetgevingstraject voor implementatie van Europese richtlijnen blijkt nogal eens dat geruime tijd verstrijkt tussen het van kracht worden van de richtlijn en het toezenden van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. Bij het wetsvoorstel elektronische handel ging er bijvoorbeeld anderhalf jaar overheen. Waardoor wordt deze vertraging veroorzaakt? Is het mogelijk om al tijdens het totstandkomingsproces van een richtlijn op een aangepast aggregatieniveau voorbereidingen te treffen voor een wetsvoorstel, zodat na het van kracht worden van de richtlijn met een vliegende start het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn kan worden gelanceerd? Is de minister bereid dit soort maatregelen te treffen?

Belangrijker is om al in een vroeg stadium invloed uit te oefenen op de beleidsontwikkeling en besluitvorming in Brussel. De regering steekt daar veel energie in, zo staat te lezen op pagina 14 van de begroting. Wat betekent dit voor de Europese regelgeving? Betekent het bijvoorbeeld dat door de regering ingezet wordt op meer consistentie in de Europese regelgeving, dat meer wordt ingezet op een heldere systematische ordening van het acquis en minder op ad-hocregelgeving, dat ingezet wordt op coherentie van het privaatrecht? Hoe valt in dit verband te verklaren dat, naar ik heb begrepen, van de kant van de Nederlandse overheid niet gereageerd is op het actieplan van de Europese Commissie van februari 2003 "Een coherenter Europees verbintenissenrecht"? Is de minister het niet met mij eens dat er winst valt te behalen met het doel dat de Commissie met dit actieplan voor ogen staat, namelijk "te komen tot een Europees acquis op het gebied van het verbintenissenrecht dat uitermate consistent is, zowel qua opstelling als qua omzetting en toepassing"? Ik wil graag een reactie van de minister.

Haastige spoed is zelden goed. Dat geldt zeker voor wetgeving, maar het proces van implementatie van Europese richtlijnen zou zeker een dot peper kunnen gebruiken. Ik wacht de antwoorden van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Net als de meeste andere sprekers voor mij heb ik geen specifieke opmerkingen aan het adres van minister Verdonk. Dat heeft te maken met afspraken die wij eerder gemaakt hebben over het thema van deze dag. Ik kan wel zeggen dat ik graag een beleidsdebat met haar zou voeren over het integratiebeleid en het asielbeleid. Ik kan het mij voorstellen dat meerdere fracties in deze Kamer daar behoefte aan hebben. Het zou goed zijn als wij dit najaar zo'n debat zouden houden. Dan kunnen wij beoordelen of deze Kamer het meer eens is met de complimenteuze benadering van collega Rosenthal of met de wat kwestieuze benadering van onze kant. Thema's die belangrijk genoeg zijn om in de internationale pers besproken te worden, moeten hier



niet onbesproken blijven. Wellicht kan de minister ons een toezegging doen. Voor de rest richt ik mij dus tot de minister van Justitie. Minister Verdonk heeft het de afgelopen tijd al redelijk druk gehad, dus misschien zit zij wel een beetje te relaxen, en dat mag.

Mevrouw de voorzitter. Misdadaad loont. Dit jaar kunnen wij zo'n 13.000 criminelen gelijktijdig opsluiten, zo begrijp ik uit de begroting van Justitie. Het gaat om een klein deel van de mensen die opgesloten zouden moeten zitten, uitgaande van de regels die wij in dit land hebben. Lang niet iedereen die een misdrijf begaat, komt ook in de gevangenis. Wij hebben veel te veel criminelen en veel te weinig mogelijkheden voor politie, justitie en rechterlijke macht om die criminelen aan te pakken. Dat is rampzalig, vooral vanwege de schade die onze criminelen aanrichten aan de samenleving en aan slachtoffers. Volgens onderzoek werden in 2002 zo'n 3,7 miljoen mensen in ons land slachtoffer van enige vorm van criminaliteit, en dit jaar zal het wel niet minder zijn. Ik weet dat dit getal enige relativisering behoeft. Enquêteurs hebben mij ook gevraagd of ik slachtoffer ben geweest van criminaliteit en per abuis meldde ik dat er bij mij uit het voortuintje een skimmia was weggehaald. Vervolgens werd genoteerd dat ik slachtoffer was van een delict. De plant zag er echter dusdanig uit dat het eerder als een vriendendienst beschouwd moest worden. Ik denk dus dat wij ons niet te gek moeten laten maken door die getallen. Desalniettemin is het een buitengewoon groot getal en ondanks de noodzakelijke relativisering betekent het dat heel veel mensen een knap beroerd gevoel hebben als het om veiligheid gaat. Volgens de veiligheidsmonitor roept 70% van de bevolking de regering op om meer te doen aan criminaliteitsbestrijding. Dat is nogal wat. Gebeurt dat niet, dan neemt het vertrouwen in de samenleving af. Mensen die minder vertrouwen in de samenleving krijgen, investeren ook minder in de samenleving. Zij gaan minder maatschappelijk gedrag vertonen en dragen dusdoende ook weer bij aan verdere maatschappelijke verloederings. Ziedaar de spiraal naar beneden. Als ik goed naar de sprekers voor mij heb geluisterd,

overdrijf ik op dit punt niet, maar is dat een algemene constatering.

Zo'n 400.000 slachtoffers van crimineel gedrag worden soms dagelijks geconfronteerd met wat hen overkomen is. Deze 400.000 mensen zitten gevangen in gebeurtenissen uit het verleden en angst voor de toekomst. Deze groep onschuldige gevangenen is daarmee dertig keer zo groot als de groep criminele gevangenen. Slachtoffergevangenen hebben veel vaker levenslang. In dat licht is de extra aandacht voor slachtofferhulp, zoals die in deze begroting gegeven wordt, naar mijn oordeel aan de magere kant. Vindt de minister dat met mij en, zo ja, waarom is dat dan? Daarbovenop komt nog de grote groep mensen die zichzelf preventief gevangenzet, door 's avonds niet de straat op te gaan of bepaalde gebieden van hun woonplaats voor zichzelf ontoegankelijk te verklaren uit angst dat zij slachtoffer van crimineel gedrag zouden worden. Wij hebben het dan vooral over vrouwen en ouderen. Het is extra cynisch dat de bevolking in onze gevangenissen voor slechts 6% uit vrouwen bestaat, maar dat een groot percentage vrouwen zichzelf gevangenzet uit angst voor voornamelijk mannelijke daders. Dat zou ook te denken moeten geven.

Een van de redenen voor het onveiligheidsgevoel is de wetenschap dat veel daders niet gepakt worden. Dat is onrechtvaardig. Dat druist in tegen het idee van de rechtsstaat en zou dus niet getolereerd mogen worden. De minister van Justitie wil laten zien dat het hem menens is met de strijd tegen de criminaliteit. Daarom moeten er dit jaar 40.000 zaken meer voor de rechtbank worden gebracht door het openbaar ministerie. De politie moet daarvoor het materiaal aanleveren en verder moeten er nog 180.000 extra boetes en transacties gerealiseerd worden. Dat klinkt strijdlustig. Daar is ook niets mis mee, maar ik zou graag wat meer willen weten over de streefcijfers van de minister voor het verminderen van crimineel gedrag. Daar zou het beleid toch vooral op gericht moeten zijn. Hij moet niet zeggen: kijk eens hoeveel mensen wij voor het gerecht brengen of hoeveel boetes wij uitschrijven, maar: kijk eens hoe wij mensen op het rechte pad brengen. Ik hoor graag hoe realistisch die streefcijfers zijn.

In principe zou elke dader gepakt en berecht moeten worden; dat vraagt ons rechtvaardigheidsgevoel. Als wij dat principe konden waarmaken, zou de misdaad niet meer lonen en de maatschappij een stuk gezelliger zijn. De vraag is natuurlijk hoe je dat moet realiseren. Moet je dan een hek om het land zetten, een politieagent op elke hoek en overal videocamera's, zodat niets ons ontgaat en niemand voor wangedrag kan wegluipen? Als je het zo drastisch formuleert, wordt meteen duidelijk dat slechts weinig mensen voor zo'n oplossing zouden kiezen. De prijs voor een veilige samenleving zou dan een onleefbare samenleving zijn. Het omgekeerde dat je wel hoort, is: niet zeuren, en vervolgens zeggen dat dit nu eenmaal bij een dynamische maatschappij hoort, dat dit ook een kant van vrijheid is en dan maar hopen dat jij de dans ontspringt. Dat is in onze ogen echter al te cynisch. Dat biedt geen soelaas voor mensen die datzelfde cynisme niet kennen. Overigens is het erg dom, want criminelen maken uit of ze jou ten dans vragen. Daar ga je zelf slechts in weinig gevallen over.

Een populaire oplossingsrichting is de eigen verantwoordelijkheid. Je moet zelf zorgen voor je eigen veiligheid en als het kan met behulp van je eigen beveiligingsmechanismen, extra hang- en sluitwerk, een eigen valse hond, een videocamera, een bewakingsdienst of eventueel een bodyguard. Wij zien dat de veiligheidszorg in die zin ook steeds meer geprivatiseerd wordt door de overheid en de burgers, waarbij de laatste de grenzen van het toelaatbare opzoeken, onder andere door meer privéwapenbezit. Dat mensen zelf meer alert zijn en niet alleen naar de politie kijken, is in orde en aan te moedigen. Op je eigen spullen passen, daar is niks mis mee. En evenmin met het passen op de spullen van de burens. Echter, wij vinden het een gevaarlijke ontwikkeling dat ook min of meer gewelddadige eigen of ingekochte bescherming wordt opgeroepen. Dat is immers voor lang niet iedereen realiseerbaar en leidt dus snel tot grotere sociaal-economische veiligheidsverschillen.

De beste vorm van veiligheid is naar onze overtuiging het zoveel mogelijk beperken van sociaal gedrag. Ook de collega's Witteveen en Van de Beeten hebben daarop

## Kox

gewezen. Naarmate mensen zich beter gedragen en zich daar gelukkig bij voelen, hebben wij minder trammelant. De samenleving moet, althans naar onze mening, haar kaarten dus vooral zetten op opvoeden. Jarenlang is het als een erg vervelend paternalistisch begrip gezien, maar het mag tegenwoordig weer worden gezegd. Opvoeden wil zeggen: jonge mensen leren wat wel en wat niet kan in onze samenleving. Wie als jongere niet ontspoot, heeft nu eenmaal een grote kans om als volwassene ook te blijven deugen. Ook aan het heropvoeden ± ook dat woord mag weer worden gebruikt ± van degenen die zijn ontspoord, moeten wij veel aandacht besteden. Dat is een stuk moeilijker dan jongeren opvoeden, maar dient desalniettemin onderdeel van de strafrechtketen te zijn. Wij vinden het trouwens in dit verband wat vreemd dat in de begroting wordt gerept van kansrijke en kansloze criminelen. Kan de minister zijn gedachten daarover nog eens toelichten?

Maar wat heb je eraan om als persoon te deugen als de samenleving zelf steeds minder gaat deugen? Met andere woorden, is een dergelijke aanpak niet slechts dan zinnig, als de samenleving zelf recht doet aan de waarden en normen die ze zegt voor te staan? Is het niet zo, dat hoe eerlijker de samenleving is, hoe aantrekkelijker het wordt om zelf ook eerlijk en rechtvaardig te zijn? Is het niet zo, dat als de politiek zorgt voor een eerlijker, rechtvaardiger samenleving, het aantal ontspoorde jongeren zal dalen, de sociale controle zal toenemen en het aantal delicten en daders zal verminderen?

Ik kom terug op de relatie tussen individu en samenleving. Vloekt het idee van preventie door opvoeding niet met het willens en wetens toestaan dat de samenleving steeds hardvochtiger en oneerlijker wordt? Is het toelaten van het ontstaan van een mentaliteit van vooral goed voor jezelf zorgen, pakken wat je pakken kunt, eigenbelang eerst, niet het scheppen van een broedplaats voor asociaal en crimineel gedrag? En, hebben wij niet een kuil voor onszelf gegraven door in de afgelopen decennia toe te staan, zoals anderen ook al hebben vermeld, dat allerlei zaken gaandeweg op de achtergrond zijn gekomen? Ik noem barmhartigheid, mededogen, solidariteit; allemaal begrippen die verdacht zijn gemaakt in twintig jaar neoliberale

politiek in dit land. Heeft de politieke keuze om de publieke sector, die toch de uitdrukking is van de georganiseerde solidariteit, stap voor stap uit te kleden niet uiteindelijk averechts uitgepakt als het gaat om gemeenschapszin? Waarom hebben wij de tweedeling in de samenleving eigenlijk bewust laten groeien, en daarmee ook de gevoelens van afgunst en verongelijkheid, terwijl wij op basis van uitgebreid onderzoek wisten dat een meer egalitaire samenleving tevens een meer veilige samenleving is? Met andere woorden: mijnheer de minister, krijgt niet elke samenleving uiteindelijk de criminelen die ze verdient?

Waarom staan wij nog steeds toe dat sommigen zich legaal buitenproportioneel kunnen verrijken en tolereren wij bepaalde vormen van asociaal gedrag wel en andere vormen niet? Waarom jagen wij wel op bolletjesslikkers, maar veel minder op grote fraudeurs en oplichters? Als ik naar de begroting kijk met zoveel cijfers, dan zie ik toch wel erg treurige productiecijfers als het over die laatste vorm van criminaliteit gaat. In de begroting wordt gemeld dat een handvol grote fraudezaken extra zal worden aangespannen in de wereld van transport, logistiek en telecom. Zullen al die andere oplichters niet "bingo" hebben geroepen, mijnheer de minister, toen zij dat lazen? Wij weten allen dat de eerste bouw-fraudeur nog moet worden voorgeleid. Dat soort ongerijmdheden in onze samenleving leidt er naar mijn stellige overtuiging toe dat andere mensen gaan denken: waarom zij wel en ik niet? Dat is een slechte gedachte die wij moeten bestrijden, maar het is tegelijkertijd een realistische gedachte die wij moeten onderkennen. Een regering die dat ziet, moet daar iets op ondernemen.

"Sterft, gij oude vormen en gedachten" staat in de Internationale. Ik krijg de indruk de heer Rosenthal wil meezingen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik houd het liever wat prozaïescher. Ik ken de groot en vrij recent onderzoek naar de relatie tussen inkomensverhoudingen en criminaliteit. Daaruit komt naar voren dat de criminaliteit het grootst is waar de inkomensverschillen het grootst zijn of geheel ontbreken. Een egalitaire samenleving kent dus niet de afwezigheid

van criminaliteit waarop de heer Kox doelt.

De heer **Kox** (SP): Ik had het niet over een "egalitaire samenleving" maar over een "meer egalitaire samenleving". Ik ben het met u eens dat in een samenleving waarin iedereen hetzelfde krijgt en alle extra's moeten worden teruggegeven de veiligheid niet wordt bevorderd. Er zal in ieder geval geen sprake zijn van een aangename samenleving. Misschien dat wij het erover eens kunnen zijn dat een meer egalitaire samenleving leidt tot een veiliger samenleving.

De heer **Rosenthal** (VVD): Misschien dat er enige harmonie kan ontstaan, maar de toonaarden zullen niet dezelfde zijn. Niet meer dan dat.

De heer **Kox** (SP): Wij zijn het erover eens dat een meer egalitaire samenleving veiliger is dan een minder egalitaire samenleving?

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik zal u het door mij genoemde onderzoek nog eens laten zien. Daarin is sprake van allerlei klassen van ongelijkheid. Ik heb de indruk dat u met uw uitspraak over een egalitaire samenleving doelt op een samenleving waarin wel degelijk sprake is van veel corruptie, onveiligheid en criminaliteit. In uw verhaal zit een empirisch beeld dat niet het mijne is.

De heer **Kox** (SP): U hebt nu wel erg veel woorden nodig om te zeggen dat wij het eigenlijk wel met elkaar eens zijn maar dat u de SP ervan verdenkt dat zij iedereen een uniform wil aanmeten en dat er dan ook niets van terecht komt. Dat beeld klopt niet. Ik ben er niet op uit om te scoren, maar wil duidelijk maken dat wij ons moeten realiseren dat criminaliteit ergens vandaan komt en dat wij kunnen leren van het feit dat er meer egalitaire samenlevingen zijn geweest die veiliger waren. Dat zouden wij met z'n allen toch moeten nastreven?

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik stel vast dat wij het op dit punt met elkaar oneens zijn. Bij de meer egalitaire samenleving in de klasse van landen waartoe Nederland behoort, gaat het niet om de thematiek waarop u nu doelt. Er waren ook egalitaire landen waarin

## Kox

sprake was van een hoge mate van corruptie en onveiligheid.

De heer **Kox** (SP): Ik heb het over "normale" landen in bijvoorbeeld de Scandinavische wereld waar dergelijke onderzoeken zijn gedaan. Nogmaals, ik denk dat wij het met elkaar eens zijn. Het is natuurlijk voor een liberaal vervelend om dat tegen een socialist te zeggen. Ik denk toch dat wij die weg moeten inslaan, anders blijven wij met de huidige problemen zitten.

"Sterft gij oude vormen en gedachten" luidt een regel van de Internationale. Daarbij ging het juist niet om het laten sterven van de waarden die onder het neoliberalisme te grabbel zijn gegooid. Dat laatste heeft een zeker effect gehad op het gedrag van een deel van de burgerij. Nogmaals, dat gedrag valt niet te respecteren, maar het is wel de realiteit van vandaag de dag. Ik denk dat de kat op het spek is gebonden door de samenleving zo in te richten als de afgelopen 20 jaar is gebeurd. Bij al die treurigheid is het plezierig te constateren dat een andere inrichting van de samenleving de criminaliteitscijfers en het veiligheidsgevoel van de burgers positief beïnvloedt.

Dat mensen ontsporen, is niet te voorkomen. Er is wel iets te doen aan het feit dat er zoveel ontsporen en ook dat zij zo jong ontsporen. Naast het beperken van de sociaal-economische verschillen is naar mijn overtuiging opvoeding de beste preventie. De bevordering van een goed stelsel van sociale controle heeft mijn ware instemming. Wij moeten onszelf weer leren om niet weg te kijken, maar om onze stem te laten horen. Daar moet dan wel de garantie tegenover staan dat wie roept, ook wordt gehoord door justitie en door de samenleving en adequate voorzieningen zoals goede wijkagenten, open en bereikbare politiestations, makkelijke meldsystemen, rappe-reactie-eenheden van de politie en een stevig lik-op-stukbeleid. Ik ben het eens met de opmerking van collega Rosenthal over taakstraffen voor jonge mensen. Dit kan een goede werkwijze zijn, maar de straffen moet dan wel snel worden uitgevoerd. Waarom wil de minister eigenlijk af van zijn verantwoordelijkheid voor de justitie-in-de-buurtbureaus? Veel mensen vinden dit een goede aanpak. Is hij nu niet "penny wise

and pound foolish" door te zeggen: als het dan zo goed is, moet je het zelf maar betalen? Hier zit misschien wel iets in, maar als het resultaat is dat er straks minder bureaus zijn, zijn we toch in de aap gelogeerd.

Naast preventie is repressie nodig en niet zo zuinig ook. Regels zijn regels en wie zich daar niet aan houdt, hoort een probleem te hebben in plaats van een ander een probleem te bezorgen. Mijn fractie heeft aanzienlijk meer compassie met slachtoffers dan met daders. Wij zijn niet van die richting die de ongelukkige jeugd of ander meegemaakt onheil van de dader als excuus voor zijn asociale gedrag ziet. Uiteindelijk is ieder mens zelf verantwoordelijk voor wat hij doet. Er zijn gelukkig heel veel mensen die het ook niet meegezeten heeft en die zich toch fatsoenlijk weten te gedragen. Het aanpakken van daders hoort in de visie van mijn partij bij een goed geordende samenleving. Overigens teken ik hierbij wel aan dat de beste straf die straf is die de dader tot bezinning en beter gedrag brengt. Daar zijn wij nu nog een heel eind van af en in vind niet dat de minister op dit punt overloopt van creativiteit, maar wellicht mis ik iets.

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Mevrouw de voorzitter. Peinzend over de inbreng van mijn fractie voor deze begrotingsbehandeling heb ik mij zelf een aantal keren hardhandig tot de orde moeten roepen. Mij bekwam namelijk de onweerstaanbare neiging om de volgende welgemeende boodschap ongeveer als volgt aan de minister van Justitie mee te geven.

Mijnheer de minister van Justitie, u hebt zich in een bijna onmogelijk parket gemanoeuvreerd en wel hierom. In de ogen van mijn fractie bent u bij uitstek de functionaris die pal moet staan voor een aantal ± soms lang bevochten ± essentiële elementen in onze rechtstaat. Bijvoorbeeld: een evenwichtige verhouding tussen de rechtsbescherming van burgers tegen het geweldsmonopolie van de overheid enerzijds en de rechtsbescherming van diezelfde burgers in de samenleving tegen derden die het niet zo nauw nemen met het respecteren van anderzijdens goed en lijf en met het respecteren van de openbare ruimte die van ons allen is,

anderzijds. Bijvoorbeeld: een evenwichtige verhouding tussen de bescherming van het slachtoffer en die van de dader. Bijvoorbeeld: een evenwichtige verhouding tussen de inzet van middelen ten behoeve van de repressieve door de overheid te verrichten taken enerzijds en de inzet van middelen ten behoeve van de preventieve taken die onder meer tot doel hebben de repressieve werklust te verlichten, anderzijds. Maar, zo meende ik de heer minister van Justitie te moeten gaan toespreken, het huidige tijdgewricht waar snelle behoeftebevrediging in combinatie met een door velen als apert onveilig ervaren samenleving de boventoon voert, maakt er het vinden of handhaven van het juiste evenwicht niet gemakkelijker op.

De minister van Justitie heeft tegen die achtergrond de dure plicht om zich de drie p's: pers, politiek en publiek van het rechtstatelijke lijf te houden en zich geblinddoekt en haast doof, onverstoortbaar teweer te stellen tegen populistische oprispingen die er bijna altijd toe leiden dat er ± veelal zonder al te veel bekommernis voor de bewijsvoering die moet aantonen dat daarmee een keer ten goede kan worden gerealiseerd ± gegrepen wordt naar meer bevoegdheden voor politie en justitie, naar hogere uitgaven voor het gevangeniswezen onder gelijktijdige versobering van het gevangenisregime en van de omvang en de inzet van de reclassering of gegrepen wordt naar hogere straffen en inperkings van rechten die lang voor onaantastbaar werden gehouden. Tegen die achtergrond zou het de minister van Justitie tot eer moeten strekken om, in reactie op de roep om dat alles, gedistingeerd de rust zelve uit te stralen en tot tien en verder te tellen vooraleer in uiterste instantie voorstellen te doen die zien op de introductie van nieuwe instrumenten en wetgeving. Voor de minister van Justitie zou het namelijk een gruwel moeten zijn om bijna te liegen, althans de onjuiste suggestie te laten bestaan dat de veiligheid daarmee haast een op een is gediend. Hij of zij zou als geen andere bestuurder het verwachtingspatroon, dat de overheid garant zou kunnen staan voor een veilige samenleving, moeten bijschaven, ombuigen en zo mogelijk naar het rijk der fabeltjes, of naar collega's op andere departementen verwijzen.

## Kohnstamm

En toch, als de minister van Justitie consequent die houding verbaal en non-verbaal zou uitstralen, vrees ik met grote vreze dat hij ondankbaar kort dit schone ambt zal kunnen bekleden. Amerikanen kennen voor veel situaties van die mooie oneliners: "don't be too honest, you won't be elected; don't be too dishonest, you won't be re-elected" is daar een van. Mijn hoofdboodschap voor deze begroting was daarom: minister, laat u zich op het terrein van het strafrecht niet door de waan van de dag regeren, wees visionair en loop bij voorkeur achter de feiten aan, zelfs als dit tot gevolg heeft dat u bij de eerstkomende verkiezingen de meerderheid zou verliezen. Wat ik dus als hoofdboodschap in mijn hoofd had, was een oproep waarvan ik dacht dat hij in absolute termen aan dovemansoren zou zijn gericht, dus geen enkel effect zou sorteren, en bovendien, erger nog, als onvriendelijk zou kunnen overkomen, zeker voor een fractie die ook in politieke zin een band heeft met dit kabinet en in het bijzonder met de huidige minister van Justitie. En daarom dacht ik steeds: Kohn, niet verstandig, niet doen!

Opgelucht las ik echter een interview met de minister, waarin hij gelukkig zelf het pad effende waarlangs ik het centrale thema in welwillende bespreking hoop te brengen, ook gekoppeld aan de onmiskenbare problemen van de schakels in de strafrechtsketen. In Trouw van 15 januari 2004 wordt de minister namelijk als volgt sprekend opgevoerd: "Helaas is het strafrecht per definitie een terrein waarop de politiek soms bij de waan van de dag reageert. Eigenlijk heb je voor het strafrecht een visionaire Kamer nodig, maar zo'n Kamer zou bij de eerstvolgende verkiezingen de meerderheid verliezen. Een parlement zou op dit terrein bij voorkeur achter de feiten moeten aanlopen."

Hoewel ik van deze begrotingsbehandeling gebruik zou kunnen maken om een groot aantal concrete vragen en opmerkingen te maken, wil ik de minister vandaag bovenal vragen  $\pm$  omdat hij komt te spreken over de strafrechtsketen en over het zogenaamde "veiligheidsprogramma"  $\pm$  of hij wil reflecteren over hetgeen ik tot nu toe in mijn bijdrage heb geprobeerd naar voren te brengen. Het causale verband

tussen veiligheid enerzijds en het doen en laten van Justitie anderzijds, is veel minder vanzelfsprekend dan in het algemeen publiekelijk wordt gesuggereerd en niet  $\pm$  althans niet effectief  $\pm$  wordt weersproken door degenen die worden geacht daar echt meer van te weten. Daardoor ontstaat het gevaar dat Justitie, soms of vaak tegen haar wil, in de repressieve remote control schiet en instrumentaal reageert, met als gevolg dat het evenwicht tussen rechten en plichten, rechtsbescherming tegen de macht van de overheid en rechtsbescherming tegen strafrechtelijke gedragingen van individuen en organisaties, uit het lood schiet; maar erger nog, dat vervolgens grote groepen van de bevolking en hoofdredactionele commentaarschrijvers niet lang daarna ertoe neigen vast te stellen dat er desondanks geen noemenswaardige verbetering van veiligheid op de lat is komen te staan, met als ultiem en dramatisch gevolg een steeds verder eroderend draagvlak voor de rechtstaat en opnieuw de roep om verregaande maatregelen van vooral repressieve aard. Een niet helemaal toevallig gekozen voorbeeld ter concretisering is de affaire met de bolletjesslikkers. Het moment waarop de stroom bolletjesslikkers die via Schiphol probeerden hun waar in Nederland in te voeren, dramatische vormen begon aan te nemen, viel ongelukkigerwijze samen met het hoogst denkbare koortsige politieke seizoen: gemeentelijke en landelijke verkiezingen waren aanstaande. De eerste justitiële reactie op de massaliteit van het aantal verdachte bolletjesslikkers kon niet anders zijn dan, met alle middelen rechtens, te proberen de verdachten en hun waar te scheiden om ze vervolgens  $\pm$  al dan niet voorzien van een dagvaarding  $\pm$  "heen te zenden", zoals dat in die kringen heet. Tegen die handelwijze maakte de toenmalige minister van Justitie geen bezwaar. Toen echter de drie "P's", pers, Tweede Kamer en publiek, daarvan op de hoogte geraakten, werd de minister van Justitie in no time in de verdediging gedrongen. Zodanig dat hij zich genoodzaakt zag om zijn koers subiet en in repressieve zin bij te stellen: geen drugskoerier ongestraft de importlanden uit, te beginnen met Nederland. Geen wettelijk of financieel middel werd geschuwd, mede met het oog op de naderende

verkiezingen, om die nieuwe slogan van, tenminste ogenschijnlijk, daadkrachtige instrumentele middelen te voorzien. Tijdens het debat over de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers is  $\pm$  als ik mij dat goed herinner  $\pm$  door geen van de woordvoerders in de Tweede Kamer, noch overigens door de toenmalige minister van Justitie, stilgestaan bij de vraag of dat nieuw te introduceren middel wel effectief zou zijn. In die zin dat de hausse aan drugskoeriers richting Nederland daadwerkelijk zou worden gestopt en Nederland daardoor veiliger zou worden; noch is stilgestaan bij de vraag of hier geen sprake was van "drugskoerieren am Symptom", laat staan dat serieus is bekeken of de voorgestelde aanpak, getoetst aan de eisen van proportionaliteit, gelijkheid en evenwichtigheid, de rechtsstatelijke toets der kritiek wel kon doorstaan. Immers: goed or wrong, de drie P's moesten stante pede bediend worden.

Een tweede voorbeeld ter illustratie betreft de veelplegers. Laat er geen misverstand over bestaan: het fenomeen van de draaideurverdachten, de zogenaamde veelplegers, is voor iedereen die daarbij betrokken is, zodanig ontwrichtend dat een uiterste poging moet worden gedaan om die verdachten in de allereerste plaats sneller en effectiever weer op het rechte pad te krijgen en  $\pm$  als het echt niet anders is  $\pm$  ook iets langer uit de open samenleving te verbannen. Wij komen in deze Kamer nog over het desbetreffende wetsvoorstel te spreken, reden waarom ik de wetstechnische merites van dat voorstel laat rusten, althans nu. Terzijde en zonder vooruit te lopen ons stemgedrag over dat nog te behandelen wetsvoorstel, roep ik wel even in herinnering dat mijn fractie destijds voor de voorloper daarvan, het wetsvoorstel inzake strafrechtelijke opvang verslaafden, heeft gestemd.

In het managen van de verwachtingen die door de veiligheidsnota op het punt van de meerplegers en veelplegers worden gewekt, is een storende fout geslopen; er is echt iets fout gegaan. Ik volg hierbij onder andere de redenering die is terug te vinden in een, overigens voor minister Donner niet erg vleiend, artikel in het Advocatenblad van 28 november 2003. De meerplegers en veelplegers, die tezamen

## Kohnstamm

ongeveer de helft van de verdachten vormen, zijn goed voor 60% van de opgehelderde misdrijven, met als gevolg dat aangenomen mag worden dat 40% van de misdrijven wordt gepleegd door mensen die min of meer eenmalig in strafrechtelijk zin de mist in gaan. Het is niet erg aannemelijk dat het doen en laten van die laatste categorie, in de termen van de nota van de Tweede Kamer 2006, effectief verandering zal worden gebracht, ook al zou justitie erin slagen om deze mensen sneller te doen berechten en hen sneller hun straf te laten uitzitten. De inzet van het beleid om vanaf 2006 een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20% tot 25% "in het vizier" te brengen, komt dus feitelijk neer op de halvering van de activiteiten van de meer- en veelplegers. Die, om meerdere redenen, heroësch aandoende doelstelling staat beschreven in de nota die uitgerekend de titel Naar een veiliger samenleving meekreeg. Daarin worden de strafrechten weliswaar meer geld en bevoegdheden in het vooruitzicht gesteld, maar wordt ± als ik het goed zie ± noch ten behoeve van de reclassering en de socialisatie, noch ten behoeve van dat deel daarvan dat door de gemeentelijke instellingen moet worden opgevangen, substantieel meer geld in het vooruitzicht gesteld. Enigszins gechargeerd gesteld, kun je erop wachten dat de doelstelling, een veiliger samenleving, niet wordt gehaald. Als gevolg daarvan zal de roep om verdergaande, repressief georiënteerde maatregelen klinken. De minister van Justitie als functionaris zal zich genoodzaakt zien om opnieuw nieuwe, veelal niet echt effectieve, instrumentele antwoorden te geven op de op zichzelf begrijpelijke roep om grotere veiligheid.

Nu gaat het mij niet zozeer om de twee gegeven voorbeelden, hoewel ik wel heel nieuwsgierig ben hoe deze minister in retrospect tegen de toen gevoerde discussie en besluitvorming over de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers aankijkt. Mij gaat het meer ten principale om de vraag hoe de minister van Justitie die afwegingen in alle rust en doorwrochtheid kan blijven maken, oprecht kan komen tot het oordeel of er wel sprake is van effectiviteit en evenwichtigheid in de voor te stellen wettelijke middelen en financiële prioriteits-

stelling, zonder dat hij daardoor een te groot risico loopt om, in de eigen woorden van de minister, bij de eerstvolgende verkiezingen de meerderheid te verliezen. Anders geformuleerd: hoe kan de minister van Justitie, zoals eerder gezegd bij uitstek de hoeder van de basisbeginselen van de rechtsstaat, deze beginselen onverkort overeind houden, effectief blijven communiceren over de uiteindelijk vaak marginale bijdragen van straf en strafprocesrecht voor de veiligheid van burgers en samenleving, zonder als gevolg daarvan als een softe bestuurder na ommekomst van zijn ambtsperiode ter zijde geschoven te worden?

Zelfs als de heer Donner in zijn reactie gemotiveerd zal doen weten dat ik in mijn bijdrage de positie van ministers van justitie in binnen- en buitenland in het algemeen in het huidige tijdsgewricht te wanhopig heb afgeschilderd ± eerlijk gezegd hoop ik enigszins op zo'n soort reactie ± dan nog stel ik het op prijs als hij uiteenzet waarom het totaal van gemaakte keuzen, die blijkens de justitiebegroting voor 2004 op het terrein van het straf- en sanctierecht worden voorgesteld ± ik verwijs naar de bladzijden 53 t/m 56 van de begrotingstoelichting ± niet uiteindelijk het grote risico lopen dat zij het daarmee ten minste impliciet beoogde effect niet zullen sorteren. Mogelijk worden zij namelijk niet als zodanig ervaren door burgers, leden van de Tweede Kamer en wakkere journalisten als een verbetering van de veiligheid.

Daaruit vloeit de vraag voort op welke wijze door ministers van Justitie effectief vorm kan worden gegeven aan het verwachtingsmanagement, zodanig dat zij niet steeds gevraagd zullen worden om meer en ingrijpender strafrechtelijke bevoegdheden en maatregelen te realiseren, waardoor het handhaven van het aantal voor hen en ons wezenlijke rechtsstatelijke beginselen steeds kwetsieuzer wordt, terwijl de veiligheid van burgers en samenleving als zodanig niet of niet noemenswaardig wordt gediend.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Collega Kohnstamm maakt zich zorgen dat wij een door de drie P's gedwongen instrumentele minister van Justitie zouden hebben, die niet doet wat hij vindt dat er gedaan moet worden: visie ontwikkelen, niet achter de

waan van de dag aan lopen, je laten leiden door feiten en liever achter de feiten aan lopen dan er op vooruit lopen. Hij geeft aan dat het risico is dat je dan niet herkozen wordt.

Wij kunnen het omdraaien. De partij van de heer Kohnstamm heeft de sleutel in handen om te zeggen dat zij als wij een minister hebben die niet visionair is, wel achter de waan van de dag aanloopt, voor de cijfers uit en zich laat imponeren door de drie P's, er een eind aan maakt. De sleutel kan dan worden omgedraaid. Moet dat dan ook de consequentie zijn? De heer Kohnstamm brengt het met enig gevoel voor drama, maar zegt hij ook dat het voor hem niet meer hoeft als de minister zegt dat de drie P's voor hem te sterk zijn?

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat is natuurlijk een heel aardige vraag. Ik zou echter eerst het antwoord van de minister op mijn dilemma willen horen. Ik heb geprobeerd te poneren dat ministers van Justitie in het algemeen in het huidige tijdsgewricht, met snelle reactie en consumptie, direct met de ochtendkrant geconfronteerd met onveiligheidsgevoelens, daarop moeten reageren, met de middelen die de minister van Justitie heeft. Die middelen zien altijd op strafrecht, strafprocesrecht en de keten-aangelegenheden. En dat terwijl je zeker weet dat de veiligheid zelfs als je dit voor de volle 100% doet, veel meer gediend is met investeren in onderwijs, in preventieve maatregelen in het algemeen, in meer samenhang in de samenleving, desnoods ± in uw redenering ± in meer gelijkheid van inkomens.

De heer **Kox** (SP): Niet "desnoods", hoor...

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik sta wat dit betreft als liberaal aan de zijde van de heer Rosenthal, ik geloof absoluut niet dat meer gelijkheid van inkomens 1:1 meer veiligheid met zich mee zal brengen. Zeer grote verschillen van inkomens hebben daar overigens wel een negatief effect op. Maar goed, per saldo discussiëren wij met de minister van Justitie, welke dan ook, steeds over het instrumentele van het strafrecht, waarvan de suggestie uitgaat dat er veiligheid wordt geboden. Mijn dilemma is dat het verschrikkelijk ingewikkeld is om als minister van

## Kohnstamm

Justitie toe te zeggen dat je doet wat je kan, bijvoorbeeld een effectievere ketenbenadering hanteren, terwijl je weet dat van het moment van aantreden tot het moment van aftreden het gevoel van veiligheid niet noemenswaardig zal veranderen. Dit betekent tegelijkertijd dat de vicieuze cirkel misschien doorbroken kan worden. Deelt de minister van Justitie deze analyse en hoe beziet hij in dit licht zijn eigen voorstellen? Ik wil overigens absoluut niet suggereren dat de voorstellen die nu aan ons voorgelegd zijn, stuk voor stuk niet aan de rechtsstatelijke eisen zouden voldoen.

De heer **Kox** (SP): Mijn moeder zaliger zou hebben gezegd: "Die man moet in de politiek gaan, want die kan praten!" Maar de vraag was of u tegen de minister zegt dat hij zijn werk niet goed doet als hij niet doet wat volgens u nodig is, namelijk een visie, niet de waan van de dag volgen, eerder achter de feiten aanlopen dan erop vooruitlopen en zich niet laten domineren door de drie P's. Daar gaat het om.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik ben zo vrij om de bal in die zin terug te spelen dat ik zeg dat dit precies de citaten van de minister zijn. Ik heb hem geciteerd uit Trouw van 15 januari, waarin hij trouwens over de Tweede Kamer spreekt, maar ik mag toch aannemen dat wat hij met een rechte rug tegenover de Tweede Kamer probeert te realiseren, ten minste ook van zichzelf mag vergen.

De heer **Kox** (SP): Maar u staat hier nu om het beleid van de minister te beoordelen, want het is een begrotingsdebat.

De heer **Kohnstamm** (D66): Het begin van de aanzet tot het beleid van het nieuwe kabinet is aan ons voorgelegd. Wij hebben er nog niet zoveel van gezien, maar dat komt nog wel. Voorlopig is voor mij het belangrijkste thema bij deze begrotingsbehandeling het dilemma dat voortvloeit uit de analyse die ik gemaakt heb. De minister van Justitie, die moet staan voor de elementen van de rechtsstaat, ook in het strafrecht en in het strafprocesrecht, terwijl er aan hem steeds instrumentele reacties worden gevraagd die niet 1:1 veiligheid teweegbrengen, heeft dus een zeer ingewikkeld communicatieprobleem.

Zolang ik het antwoord van de minister nog niet heb gehoord en verder mee heb mogen denken over het beleid, zult u van mij nog geen eendoordeel horen. Het was mij in de korte tijd die wij tegelijkertijd in deze Kamer hebben doorgebracht, al opgevallen dat u veel sneller oordeelt.

De heer **Kox** (SP): Dan is het in orde, in tweede termijn krijgen wij uw oordeel dus wel. Dan kom ik er nog wel op terug.

De heer **Kohnstamm** (D66): Zeker, in de tweede termijn van de laatste begrotingsbehandeling met deze minister van Justitie zal ik er een oordeel over geven.

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. De zeer subtiële overwegingen van de heer Kohnstamm maken mij nog nieuwsgieriger naar de opvattingen van de minister over het verminderen van de criminaliteit. Als ik merk dat er zulke dilemma's in de kring van de regering zijn, vind ik het interessant om te weten of het terugdringen van de misdaad en het verbeteren van de veiligheid doelstellingen zijn die de regering al heeft opgegeven, of het uiteindelijk toch om een papieren operatie gaat. Ik ben zeer benieuwd.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik ook. En ik herhaal nog even voor de zekerheid het citaat van de minister uit Trouw: "Helaas is het strafrecht per definitie een terrein waarop de politiek soms bij de waan van de dag reageert. Eigenlijk heb je voor het strafrecht een visionaire Kamer nodig, maar zo'n Kamer zou bij de eerstvolgende verkiezingen de meerderheid verliezen. Een parlement zou op dit terrein bij voorkeur achter de feiten aan moeten lopen."

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Kohnstamm reageert in de richting van de heer Kox met onder meer een appel op de minister om vooral de rechtsstatelijke vereisten van het justitieel beleid overeind te houden. Zou hij kunnen expliciteren wat hij in dit geval bedoelt met rechtsstatelijke vereisten? Betreft hij daarbij ook hetgeen door de heer Kox terecht in eerste termijn aan de orde is gesteld, namelijk de rechten van slachtoffers, van mensen die hun huis niet uit kunnen, etc.? Of doelt hij alleen op

de bescherming van verdachten in een rechtsstatelijk verband?

De heer **Kohnstamm** (D66): Staat u mij toe, mevrouw de voorzitter, terug te gaan naar het begin van mijn betoog? Ik heb gezegd: "In de ogen van mijn fractie bent u bij uitstek de functionaris die pal moet staan voor een aantal ± soms lang bevochten ± essentiële elementen in onze rechtsstaat. Bijvoorbeeld: - een evenwichtige verhouding tussen de rechtsbescherming van burgers tegen het geweldsmonopolie van de overheid enerzijds en de rechtsbescherming van die zelfde burgers en samenleving tegen derden die het niet zo nauw nemen met het respecteren van andermans goed en lijf en met het respecteren van de openbare ruimte die van ons allen is, anderzijds; - een evenwichtige verhouding tussen de bescherming van het slachtoffer en die van de dader; - een evenwichtige verhouding tussen inzet van middelen ten behoeve van de repressieve door de overheid te verrichten taken enerzijds en de inzet van middelen ten behoeve van de preventieve taken die onder meer tot doel hebben de repressieve werklust te verlichten, anderzijds."

Kort en goed, daarin zal evenwicht betracht moeten worden. Als een minister van Justitie geconfronteerd wordt met een probleem in de criminaliteit en vervolgens op veiligheidsniveau antwoordt met instrumenten die dat evenwicht in gevaar brengen, meen ik dat wij niet goed bezig zijn. De heer Rosenthal en ik hebben hierover eerder discussies gehad. Ik verwijs naar onze laatste discussie over de bolletjesslikkers. Ik vond het beleid onevenwichtig en disproportioneel, nog afgezien van het feit dat ik voorspelde dat het niet effectief zou zijn. Eerlijk gezegd, ik heb de afgelopen dagen met tranen van ontroering in mijn ogen mijn eigen teksten uit die tijd nog eens overgelezen. Zij zijn werkelijk bijna helemaal uitgekomen. Het is echter vervelend wanneer je wel gelijk hebt maar het niet krijgt en dat was hier het geval.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik vind het pure winst dat de heer Kohnstamm langzamerhand beseft dat wanneer het om rechtsstatelijkheid en rechtsstatelijke vereisten gaat, dit

## Kohnstamm

niet alleen betrekking heeft op de rechten van verdachten, van mensen die vrijheidsstraffen krijgen etc., maar ook ziet op al die mensen die het slachtoffer zijn van criminaliteit enz. Helaas haalt de heer Kohnstamm weer een deel daarvan terug in het slot van zijn antwoord op mijn interruptie.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik kan de heer Rosenthal geruststellen, als ik het evenwicht uit het oog verlies, is de heer Dittrich er altijd heel snel bij om mij weer bij de les te halen.

Mevrouw **Tan** (PvdA): De heer Kohnstamm zei aan het begin van zijn inbreng dat hij anders dan voorgaande sprekers niet zozeer wilde ingaan op allerlei concrete factoren. Hij heeft zijn voorspelling inderdaad recht gedaan door zijn betoog op een hoog abstractieniveau te houden. Nu wij in dit stadium van het debat zijn aangekomen, wilde ik toch proberen om hem weer naar het concrete leven te brengen en naar de concrete situatie in buurten en wijken. Hij spreekt over evenwicht en over effectiviteit van maatregelen. Wat is zijn standpunt over het beleid van de minister met betrekking tot het project justitie in de buurt? Het is bewezen dat dit een goed middel is. Daarop wordt nu echter weer bezuinigd. Althans, er wordt op een zeer bescheiden mate tegemoetgekomen aan verzoeken uit de Tweede Kamer.

De heer **Kohnstamm** (D66): Mevrouw Tan en ik verschillen kennelijk van mening over de wijze waarop debatten over begrotingen gevoerd moeten worden. Ik ben van mening dat dit moet gebeuren op een houdingsniveau, op grote lijnen. Wat justitie in de buurt betreft, vind ik het echt heel jammer dat de kraan verder dicht gaat dan ik zelf zou wensen. Mijn standpunt heeft ook te maken met mijn eigen verleden, met mijn bemoeienis met het grotestedenbeleid. Ik denk hierbij aan de tijd waarin wij het project justitie in de buurt mede hebben gepromoot. Wij vonden het ontzettend goed dat in de buurt de directe contacten gelegd werden. Het gaat nu echter om iets anders, om mijn hoofd-dilemma. Dat betreft de vraag: hoe communiceer je ten aanzien van straf en strafprocesrecht op effectieve wijze en zodanig dat je niet de suggestie achterlaat dat wat je doet

rechtstreeks veiligheidsbevorderend is? Zeker, zoals de heer Rosenthal meldde, betekent hetgeen je doet wel iets in de strijd tegen de criminaliteit, maar het heeft niet één op één tot gevolg dat het gevoel van meer veiligheid wordt vergroot. Hoe dan ook, voorzitter, mijn fractie zou een bespiegelende beschouwing van de zijde van de minister over het centrale dilemma dat ik heb geprobeerd te schetsen, zeer op prijs stellen.

Mevrouw de voorzitter. Mijn spreektijd laat het, meen ik, nog net toe om echt in telegramstijl even stil te staan bij het tweede thema van deze begrotingsbehandeling: de Europees strafrechtelijke ruimte. Mijn fractie staat als één man achter de minister als het gaat om wat hij schrijft in de notitie die hij vorig jaar mei het licht deed zien. De grote vraag is natuurlijk of de minister niet alleen gelijk heeft met het in die notitie ingenomen standpunt, maar of hij in het gevecht op het Europese niveau dat gelijk ook echt gaat krijgen. Graag krijg ik een update van de discussie die op dit punt in het kader van de Europese conventie wordt gevoerd. Mijn fractie zou het op prijs stellen als de minister tevens een reactie wil geven op twee punten die ons nog zijn aangedragen door de permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht in een briefje aan de Eerste Kamer van enkele dagen geleden. Voor de uitwerking van de gedachte aan een Europees strafrechtelijke ruimte is het vrij essentieel om nader te definiëren wat onder het criterium "grensoverschrijdende criminaliteit" zou kunnen en moeten vallen. Bovendien is het waarschijnlijk als sluitstuk op de voorgestelde regelgeving noodzakelijk om ook hier het subsidiariteitsbeginsel "stevig te verankeren". Graag krijg ik dus inzicht in de strategie die de minister volgt om ervoor te zorgen dat zijn voorstel op dit punt daadwerkelijk wordt verankerd in de nieuwe Europese grondwet. Zeker als zou blijken dat het Nederlandse voorzitterschap belast zou worden met de afronding van de discussie over de conventie, zou dat immers voor deze minister wel eens een gouden kans op een herkansing opleveren. Graag krijg ik op dit punt een reactie van de zijde van minister Donner.

Voorzitter. Twee leden van de Kamer, de heren Rosenthal en Kox, hebben gebruik gemaakt van de aanwezigheid van minister Verdonk. Ook ik wil nog één zin in haar richting uiten. Mijn fractie is zeer kritisch ten aanzien van het beleid dat zij heeft ingezet met betrekking tot de uitgeprocedeerde asielzoekers. Zij heeft een te zuinig gebruik gemaakt van haar discretionaire bevoegdheid. Dat is een heel voorzichtige formulering van het idee dat daarover in mijn fractie leeft. Ik hecht er evenwel aan om met de minister in de meest absolute termen afstand te nemen van het gebruik van het woord deportatie in dit verband.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Na de discussie van zo-even op, naar mijn gevoel althans, bijna metaniveau mag ik als hekkensluiter in eerste termijn een bijdrage leveren aan de discussie naar aanleiding van de begroting. Ik mag dat doen namens de SGP-fractie, maar tevens namens de ChristenUniefractie.

Voorzitter. In het weekblad Boerderij van afgelopen week komt een kort interview met onze oud-voorzitter en oud-minister van landbouw, de heer Braks, voor. Hij zegt daarin onder andere het volgende: "Ik vrees dat ook Haagse politici zich te beperkt bemoeien met Brusselse zaken. Ze zijn vooral bezig met hun eigen dossiers." En even verder zegt hij: "Europa wordt in Nederland onvoldoende erkend als een politiek dominante factor. Dat is volstrekt bezijden de werkelijkheid. Je moet vanaf het begin betrokken zijn bij de ontstaansgeschiedenis van regels en continu invloed op Brussel uitoefenen."

Persoonlijk moet ik mij het vermaan van de oud-voorzitter zeker aantrekken, omdat mijn eerste belangstelling binnen de Justitieportefeuille ook bepaald niet in eerste instantie naar Europa uitgaat. Wat de heer Braks verder over de invloed van Europese regelgeving op ons nationale beleid opmerkt, heeft gelet op de context van het interview in de eerste plaats betrekking op de landbouw, maar het is duidelijk dat het ook in toenemende mate voor het terrein van justitie en politiek geldt. Dat onderkende, heb ik mijzelf de opdracht gegeven om bij deze begrotingsbehandeling

## Holdijk

uitsluitend stil te staan bij Europese aspecten van het justitiebeleid. Ik kies dus een ander aandachtsveld dan bijvoorbeeld mevrouw Broekers-Knol, die het accent legde op de vertaling van de richtlijnen op civielrechtelijk gebied. Ik kies voor het strafrecht en het strafprocesrecht. In één ding ben ik het zeker met haar eens: in de toelichting op deze begroting komt Europa er karig van af.

De nationale soevereiniteit is ons dierbaar. Daarom heeft onze fractie nooit vooropgelopen bij het proces van de Europese integratie en heeft zij af en toe tegen bepaalde voorstellen nee gezegd. Wij zien evenwel ook onder ogen dat de georganiseerde criminaliteit steeds vaker grensoverschrijdend te werk gaat, waardoor de bestrijding door de afzonderlijke lidstaten tekortschiet. Waarom het punt van de nationale soevereiniteit en de burgerrechten echter uitsluitend bij de onderwerpen politie, justitie en asiel zo expliciet in stelling wordt gebracht, is ons niet altijd even duidelijk. Voor ons is die gevoeligheid bijvoorbeeld op het terrein van het personen- en familierecht zeker niet minder.

De gevoeligheid van het nu aan de orde zijnde beleidsterrein weerspiegelt zich in de architectuur van de samenwerking op dit terrein. De lidstaten kunnen alleen bij unanimiteit besluiten nemen en het Europees Parlement, de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie staan langs de zijlijn. Trage onderhandelingen en grijze compromissen zijn soms het gevolg. Een ander nadeel is de gebrekkige democratische en juridische controle op het werk van de Europese justitie-ministers. Dat is nog eens gebleken bij het verdrag over de uitlevering en bij het verdrag over de wederzijdse rechtshulp tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. De gebruikelijke procedures voor verdragen werden terzijde gesteld. Formeel kan dat, omdat zogenaamde politieke akkoorden niet onder de procedures vallen die voor verdragen of andere bindende besluiten gelden. Inhoudelijk is de ruimte van het parlement bij zulke akkoorden echter vrijwel nihil.

Los van het controleaspect is het de vraag welke strategie de Nederlandse regering nu eigenlijk in het verleden voor ogen heeft gestaan en wat de strategie voor de toekomst

is bij de voortgaande samenwerking op politie- en justitiegebied. De Amsterdamse rechter en hoogleraar Swart concludeerde in 2001 dat er sprake was van een incidentenpolitiek die toenmaals geïnspireerd werd door mensensmokkel en smokkel van nucleair materiaal. Aan het beleid lag geen deugdelijke analyse van praktische knelpunten ten grondslag, meende hij. Het risico van dit abstracte denken was volgens hem dat het gemakkelijk kon leiden tot de verkeerde oplossingen voor de verkeerde problemen.

Ook hoogleraar Tak uit Nijmegen was in juli 2002 nog van oordeel dat Nederland geen visie had op de ontwikkeling van het Europese strafrechtsbeleid. "Nederland geeft niet aan hoe het Europese strafrecht zou kunnen functioneren met behoud van nationale beginselen als het opportuniteitsbeginsel en de afwezigheid van minimumstraffen. Als Nederland wel zo'n duidelijke visie zou hebben, dan heeft de minister de argumenten in huis om zijn Europese collega's te overtuigen. Dan kan hij aangeven dat de andere lidstaten niet te zwaar over ons systeem behoeven te vallen, omdat het spoort met een Europees beleid. Maar die visie is er niet. Dus heeft de minister eigenlijk geen argumenten in huis, behalve dat we het hier nu eenmaal zo doen. Daar krijgt hij echt problemen mee in Europa. Daarvoor waarschuw ik eigenlijk vooral. De minister houdt dit nooit en te nimmer vol in Europa. Ik ben ervan overtuigd dat er wat gaat schuiven de komende jaren." De geciteerde passage ontleen ik aan de Staatscourant van 3 juli 2002.

Tak achtte het hoog tijd voor een uitgebreide discussie in Nederland over de wenselijkheid van het opportuniteitsbeginsel en minimumstraffen. Hij zag daar alleen maar voordelen in, onder andere doordat het parlement zodoende meer zeggenschap zou krijgen over het strafrechtklimaat. Het parlement zou zich dan wel moeten realiseren dat hogere straffen vragen om meer capaciteit bij de politie en het gevangeniswezen. Als dat niet mogelijk zou blijken, zou het parlement prioriteiten moeten stellen in de opsporing en vervolging. Dat zou duidelijkheid scheppen, zowel in Nederland als naar Europa toe, zo meende Tak.

Weer een ander, de hoogleraar internationaal strafrecht in Gronin-

gen, Strijards, verweet de ambtsvoorganger van de huidige minister dat deze niet formuleerde wat hij in Europa wilde bereiken, maar alleen wat hij in Nederland niet wilde opgeven. Daardoor was Nederland in een defensieve positie terechtgekomen, waarin het hoogstens nog kon afremmen of bijsturen en waarin het niet meer bepaalde waar het heen zou gaan. Nederland wilde toen ± het was 2001 ± een Europees openbaar ministerie met een vervolgingsmonopolie, maar dan zodanig ingebed dat het niet politiek manipuleerbaar zou worden, dat wil zeggen door de Europese Raad. Het openbaar ministerie zou een direct aan de rechterlijke macht gelieerd orgaan blijven. Het opportuniteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel wilde men niet weggeven. Strijards vond de Nederlandse houding dubbel. Men wilde niet harmoniseren, maar politiek meende men zich dat niet te kunnen veroorloven. Dat leidde er volgens hem toe dat de regering steeds instemde met een voorstel in afgezwakte vorm. Het was steeds hetzelfde patroon van tegensputten, maar uiteindelijk toch door de bocht gaan.

Strijards zelf bepleitte toen al een federalisering van het strafrecht op de gebieden van terrorisme, fraude met gemeenschapsgeld, actieve en passieve corruptie van ambtenaren en mensenhandel. Supervisie door een Europees openbaar ministerie met eigen strafvorderlijke bevoegdheden achtte hij onvermijdelijk. Het leek hem ook ondenkbaar dat men de uitvaardiging en executie van een Europees aanhoudingsbevel nationaal zou kunnen houden. Mijn vraag is uiteraard wat de reactie van de huidige minister is op deze kritische stemmen die in het nog nabije verleden klonken.

Ook historisch bezien kan ik niet zo'n heldere lijn in de Nederlandse opstelling ontdekken. In de verdragen van Maastricht in 1992, Amsterdam in 1997 en tijdens de Europese Raad van Tampere in 1999 zijn afspraken tot stand gekomen ter bestrijding van georganiseerde, grensoverschrijdende misdaad. Tampere zou voor een doorbraak moeten zorgen. Al eerder hadden de regeringsleiders hun gebruikelijke terughoudendheid laten varen. Er kwamen nieuwe afspraken over Europol. Er werd een akkoord bereikt over een Europees arrestatiebevel. Eurojust zou als voorbode van een



## Holdijk

Europees openbaar ministerie gaan fungeren en er werden definities van mensenhandel en terrorisme alsmede een afstemming van de straffen voor die feiten overeengekomen.

Nederland probeerde in Tampere de boot af te houden, want het vond blijkbaar dat het het beste strafstelsysteem van de wereld heeft. Tijdens de top van Nice in december 2000 stelde de Europese Commissie nog weer eens een Europees openbaar ministerie voor fraudebestrijding voor. Niettemin denk ik dat zonder de aanslagen van 11 september 2001 het EU-arrestatiebevel in zijn huidige vorm en voor 32 misdrijven ondenkbaar was geweest. Van een definitie van terrorisme zou nog geen sprake zijn geweest en de Europese onderzoeksteams zouden zeker nog twee jaar op zich hebben laten wachten, zo vermoed ik. De vraag rijst dan: opnieuw incidentenpolitiek?

Bij het overleg van Laken op 14 en 15 december 2001 stond Nederland opnieuw op de rem en wist te bereiken dat een aangezocht land overdracht van een opgeëiste verdachte mag weigeren voor een delict dat op zijn eigen grondgebied is gepleegd. Daarmee waren elementen van het Nederlandse liberale strafklimaat als het gedogen van softdrugs en het niet vervolgen van abortus en euthanasie veiliggesteld. De minister zal zich overigens realiseren dat over deze "verworvenheden" verschillend kan worden geoordeeld.

In december 2002 is kennelijk door de Europese ministers van Justitie besloten dat de minimumstraffen voor de handel in soft- en harddrugs flink omhoog gaan, maar dat het Nederlandse coffeeshopbeleid buiten schot blijft. Een vraag van mijn kant daarbij is of vaststaat dat het Nederlandse beleid geen nadelige gevolgen heeft voor de buurlanden.

Iets vergelijkbaars als tijdens en na Tampere gebeurde, lijkt zich voor te doen met het Europese Groenboek van januari 2002, waarbij de Europese Commissie nog weer eens de noodzaak bepleitte van een Europese officier van Justitie voor fraude en corruptie gericht tegen de financiële belangen van de Gemeenschap. De jurisdictie van de Europese aanklager zou gaan boven de jurisdictie van de lidstaten. De opsporingshandelingen zouden moeten worden uitgevoerd door

nationale politiediensten, maar de Europese aanklager zou het onderzoek moeten sturen en leiden. Speciaal aangestelde nationale rechters zouden het opsporingsonderzoek moeten controleren. De berechting zelf zou ook door de nationale rechter moeten geschieden. De Europese Commissie benadrukte dat het niet de bedoeling was, een afzonderlijk Europees strafrechtstelsysteem te creëren. Nederland pleitte er bij monde van de ambtsvoorganger van de huidige minister voor, dit type criminaliteit te laten aanpakken door het Europese antifraudebureau OLAF, waarbij wel van het legaliteitsprincipe zou worden uitgegaan en het opportuniteitsbeginsel zou worden losgelaten. In het (nadere) regeringsstandpunt van 4 juni 2002 beoordeelde de toenmalige minister het initiatief tot instelling van een EG-aanklager voor de bestrijding van gemeenschapsfraude namens de Nederlandse regering echter positief, zij het dat de regering nadere uitwerking en doordenking wenselijk achtte. Zonder op dit moment zelf in deze discussie positie te kiezen, stel ik toch de vraag wie de Nederlandse positie op dit punt nog helder voor ogen heeft. Wat is het standpunt ter zake van het huidige kabinet?

Inmiddels speelt de discussie over justitiële en politieke samenwerking zich af in het kader van de eventuele totstandkoming van de Europese Conventie en het verdrag over een Europese grondwet. De Europese Raad heeft in de conceptartikelen over Europese justitiële en politieke samenwerking voor ernstige, grensoverschrijdende misdrijven in de Unie en voor bestrijding van fraude met Gemeenschapsgeld de instelling bepleit van, alweer, een Europese aanklager, die ondergebracht zou moeten worden bij het justitiële samenwerkingsorgaan Eurojust. Er is blijkbaar in deze artikelen geen verplichting opgenomen om een Europees openbaar ministerie op te richten.

Duidelijk is geworden dat de Nederlandse regering een tegenstander is van meerderheidsbesluitvorming op het gebied van Europese justitiesamenwerking. Ook is duidelijk geworden dat Nederland wel een voorstander is van een grotere rol van het Europees Parlement en tevens parlementaire controle op Europol en Eurojust wenselijk vindt. Tenslotte blijkt ook

dat men ± nog steeds ± geen voorstander is van de oprichting van een Europees openbaar ministerie. De Nederlandse regering zou weer niet afwijzend staan tegenover een Europese aanklager voor de vervolging van fraude met EG-gelden. Dat lijkt in overeenstemming met de reactie op het Groenboek waarover ik al sprak. Een vraag voor mij blijft evenwel of de regering ook akkoord gaat met een Europese aanklager die ook andere misdrijven dan de genoemde voor zijn rekening neemt. Tevens vraag ik hoe de regering het voorstel op dit punt, maar ook meer algemeen beoordeelt in het licht van de eis van proportionaliteit en subsidiariteit.

Om de koers die de regering volgt, helder voor ogen te krijgen, attendeer ik nog op de notitie "Europa in de steigers" van september 2002. Daarin constateert de regering onder andere dat de gemeenschappelijke criminaliteitsbestrijding te veel op ad-hocbasis tot stand komt. De inzet van de regering bij de Conventie is dan ook ± zo lezen we ± gericht op een sterkere samenwerking geschoeid op de leest van de communautaire methode en een centrale rol voor de Europese Commissie. Dit betekent onder meer de overgang naar een gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, een grotere rol voor het Hof van Justitie en voor het Europees Parlement. De regering neemt in de volgende alinea echter al direct gas terug. Op het gebied van strafrechtelijke samenwerking zal voortzetting van de intergouvernementele aanpak voorlopig het hoogst haalbare zijn, zo lees ik. "De keuze tussen een communautaire versus een intergouvernementele aanpak zal hier afhangen van de aard van het onderwerp, de omstandigheden op Europees niveau of het feit dat speciale nationale belangen in het geding zijn", aldus de notitie. Daarnaast stelt de regering voorstander te zijn van wat genoemd wordt "een inhoudelijke impuls voor de samenwerking". Uit de notitie bleek evenwel niet wat die inhoudelijke impuls zou behelzen.

Het antwoord op die vraag moet kennelijk gezocht worden in het idee van "Een Europese strafrechtelijke ruimte" dat de toen demissionaire minister eind april 2003 in een algemeen overleg met de Tweede Kamer lanceerde en dat in een notitie van 9 mei 2003 door de

## Holdijk

staatssecretaris voor Europese Zaken aan de Eerste Kamer werd aangeboden. Daarin wordt de harmonisatie (zeg: uniformering) van strafrechtelijke wetgeving als een onhaalbare en ongewenste weg principieel afgewezen, vanwege de verstrekkende consequenties en met het oog op het bereiken van onvoldoende concrete resultaten in de politiere en justitiële samenwerking. Deze benadering impliceert, als ik het goed versta, een voorkeur voor een gedeeltelijk federaal Europees strafrecht, dat wil zeggen voor zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, zoals internationaal terrorisme, mensenhandel en eurovalsemunterij. Tevens blijkt dat Nederland vasthoudt aan de huidige wijze van besluitvorming, namelijk bij unanimiteit, en zich verzet tegen uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming.

Dit op de Verenigde Staten geënte, maar al eerder in 2001 door een werkgroep van de Europese Beweging geopperde idee getuigt in elk geval van een visie. Bovendien is het een visie die onze fractie wel aanspreekt. Wij kunnen slechts hopen dat Nederland niet te laat komt of ± volgens anderen ± veel te vroeg is. Er is, zo begrepen wij, door de Europese Commissie ruimte geboden om de ideeën van de minister uit te werken. Wij zien daarnaar uit. Wellicht is een voorproefje daarvan vandaag al te geven.

De achilleshiel van het idee van de minister lijkt ons de praktische uitvoerbaarheid met institutionele voorzieningen, als politieteams, OM en rechtbanken. Verder kunnen de Verenigde Staten ook als voorbeeld dienen, maar dan in negatieve zin, van onderlinge haat, rijd en competentieconflicten tussen de "feds" en de lokale politie, die een ramp zijn voor effectieve misdaadbestrijding. Wij voorzien enigszins dat precies op het snijvlak van de bevoegdheden van de Europese politieteams en de nationale politieteams zich een bureaupolitieke guerilla zal kunnen ontwikkelen.

Zo zijn er zonder moeite nog meer problemen te bedenken. Wat te doen met informatie over een nationale zaak die een Europees politieteam als "bijvangst" van een Europees onderzoeksteam krijgt? Wat te doen als die informatie met opsporingsmiddelen is verkregen die in de

nationale lidstaat verboden zijn? Wie stelt de Europese prioriteiten vast voor de Europese FBI, zoals ik het maar noem? Juist met dit soort zaken zou de uitvoerbaarheid van de ideeën van de minister wel eens kunnen staan of vallen.

Tot besluit van mijn bijdrage vraag ik nog kort aandacht voor Europol. De ambtsvoorganger van deze minister had, wellicht terecht, nogal wat kritiek op Europol. Europol was ± ik verwoord nu wat van die kritiek ± te weinig effectief en zou geen meerwaarde voor de Nederlandse informatiepositie hebben. Europol mag alleen gegevens opvragen die nodig zijn voor de uitvoering van haar wettelijk vastgelegde taken en mag de gegevens alleen gebruiken voor het doel waarvoor ze verstrekt zijn. Ook moet Europol alle ondervragingen van het Schengen Informatie Systeem vastleggen, zodat later controle mogelijk is. Bovendien mag Europol de gegevens uit het SIS niet kopiëren of downloaden of een verbinding leggen tussen het SIS en de Europol-computer. Tevens mag Europol de gegevens uit het SIS niet doorspelen aan andere landen of organen. Dit zijn de handicaps waarmee Europol te maken heeft en die stuk voor stuk op hun waarde moeten worden bekeken.

Duidelijk is dat Europol ruimere toegang wil krijgen tot de gegevens van het SIS. Het Europees Parlement ondersteunt deze wens, mits er waarborgen zijn dat het gebruik van de gegevens legitiem en rechtmatig is. Hetzelfde parlement pleitte eveneens voor samenvoeging van de databanken van Schengen, Europol en de douane tot één databank. De Conventie bepleitte een aparte wettelijke basis voor operationele samenwerking tussen Europese politiediensten. Een aparte eenheid die onder de Europese Raad zou vallen, zou de operationele activiteiten moeten coördineren. Europol krijgt volgens de conceptartikelen van de Conventie de mogelijkheid om operationele acties samen met lidstaten te coördineren, te organiseren en te implementeren. De uitoefening van dwangbevoegdheden, zoals arrestaties, zou de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven. Daarnaast zouden politiediensten van de lidstaten op elkaars grondgebied moeten kunnen opereren. De vraag waarmee ik besluit ligt voor de hand: welke positie neemt de regering ten

aanzien van de van diverse kanten geopperde ideeën met betrekking tot Europol in?

Ik wacht de reactie op mijn beschouwing en vragen met grote belangstelling af.

De vergadering wordt van 16.35 uur tot 18.00 uur geschorst.

□

Minister **Verdonk**: Voorzitter. Sinds de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer heeft de tijd bepaald niet stilgestaan. In de Tweede Kamer heb ik al uitvoerige debatten gevoerd over het terugkeerbeleid. Op het terrein van het integratiebeleid was het nog wat stiller. Dat zal niet lang meer duren. Zoals ook blijkt uit het Hoofdlijnenakkoord is er heel veel te doen op de terreinen van het vreemdelingenbeleid en het integratiebeleid. Dit jaar worden veel nieuwe plannen gelanceerd en in uitvoering genomen. De komende jaren zullen die verder gestalte moeten krijgen, bijgeschaafd moeten worden waar nodig en onderdeel moeten worden van reguliere processen. Dat vergt veel inspanning, niet alleen van mijzelf als minister of van de overheid als geheel, maar van de gehele maatschappij. Het betekent immers een omslag in het denken en handelen zoals wij dat tot nu toe gewend waren. Daarnaast zijn er in Europees verband ook op het gebied van integratie en immigratie veel ontwikkelingen.

Ik ga kort in op de vraag van de heer Rosenthal over het ombouwen van de lege gebouwen van het COA tot inrichtingen met een laag beveiligingsniveau. Per lokatie wordt grondig onderzocht of er alternatieve gebruiksmogelijkheden bestaan in het algemeen. Strafrechtelijke inrichtingen vereisen echter specifieke voorzieningen. De COA-lokaties voldoen hier niet aan of aan die voorzieningen zijn buitenproportionele kosten aan verbonden. Er loopt op dit moment een onderzoek naar de mogelijkheden voor herinrichting van de COA-centra die nog afgestoten moeten worden. De Kamer weet dat een aantal oude COA-lokaties gebruikt zijn voor, bijvoorbeeld, studentenhuisvesting. Wij gaan die ook in gebruik nemen als vertrekcentra. Te zijner tijd zal ik beide Kamers over een en ander berichten.

## Verdonk

Ik had vandaag graag verder gedebatteerd met de Kamer. Ik begrijp dat ervoor gekozen is om minister Donner vanavond het vuur aan de schenen te leggen. Als de Kamer mij mocht willen uitnodigen om een debat met mij te voeren, ben ik daartoe gaarne bereid. Rest mij slechts om de Kamer een concreet en bespiegeld debat toe te wensen.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Het is mij een bijzonder genoegen om hier vandaag in uw midden de begroting van Justitie te bespreken. Dit is de eerste keer. Vorig jaar zat ik rond dit tijdstip wel in dit huis, maar niet in deze Kamer.

De begroting is aanleiding geweest voor een aantal uiteenlopende beschouwingen over de doelstellingen van het kabinet op het punt van het veiligheidsbeleid, de uitvoering daarvan en een aantal daarmee verwante onderwerpen. De analyse van de problematiek, de oorzaken daarvan en de waardering van de aanpak van het kabinet verschillen. De heer Van de Beeten ziet een falende criminaliteitsbestrijding door een gebrek aan een effectieve en doortastende handhaving en door de afwezigheid van de overheid in de publieke ruimte. Een toename van geweld en een groeiend onveiligheidsgevoel zijn het gevolg. Dat gevoel als maatstaf voor beleid is mevrouw De Wolff juist een doorn in het oog. Zij vraagt naar de verantwoording voor meer inzet op dit terrein. Zij ziet een al jaren min of meer stabiel gebleven niveau van criminaliteit. Dat is wellicht dezelfde vraag die mevrouw Tan stelt, namelijk waarom zo weinig maatregelen wetenschappelijk worden onderbouwd. De heer Kox ziet juist weer een situatie waarin de criminaliteit aan de winnende hand is, omdat politie, justitie en gevangeniswezen te weinig capaciteit hebben. De heer Witteveen valt het juist op dat het kabinet kiest voor kwantitatieve doelstellingen. Hij vraagt hoe het kabinet die wil realiseren zonder navenant extra middelen vrij te maken. Hij stelt dat wij het doel van 25% minder criminaliteit niet kunnen bereiken als wij niet 25% meer middelen aanwenden. Die concrete doelstelling acht de heer Van de Beeten juist riskant. Hij vreest dat in het beleid

wetswijzigingen onevenredig veel aandacht krijgen, maar dat uitvoering en handhaving geen gelijke pas houden. Dat standpunt is ook de heer Rosenthal toegegaan. De heer Kohnstamm raadt mij aan om mij vooral niets van de democratie aan te trekken en niets te doen. Als ik faal, wakkert dat immers alleen de angst verder aan. Zo veel hoofden, zo veel zinnen is het welhaast.

De zorg over de dagelijkse gang der dingen, zoals capaciteitstekorten in de strafrechtketen of het gevangeniswezen, eisen de aandacht vrijwel geheel op. Ik kan mij ertoe beperken ieder van die punten te weerleggen of de zorgen weg te nemen. Dat biedt geen bevredigend antwoord. Ook dan blijft de aandacht geconcentreerd op de problemen zoals die zich thans voordoen. Wanneer dat het beeld en vervolgens het beleid gaat bepalen, komen wij niet verder dan voortdurend bijstellen, beredderen en het dichten van gaten aan de hand van nieuwe prognoses.

De vraag is niet "hoe nu", maar "waar zijn wij mee bezig" en "waar willen wij heen". Dat veronderstelt een beeld van de toekomst. Te vaak is dat beeld slechts het resultaat van het doortrekken van een lijn vanuit het verleden via het heden. Heden en verleden bepalen vervolgens het beeld van de toekomst. Wie een sober heden vergelijkt met een mooi verleden, ziet een sombere toekomst. Wie hetzelfde heden vergelijkt met een arm verleden, ziet een betere toekomst. Vandaar misschien ook het verschil in analyse tussen de heer Van de Beeten, die spreekt van verval, en mevrouw De Wolff, die zegt dat er niets aan de hand is, zonder zich af te vragen of het niveau van criminaliteit misschien niet al jaren te hoog is.

Ik meen wel dat gevoel een graadmeter kan zijn voor beleid. Wij zijn hier immers niet bezig met technocratisch determinisme, maar met politiek. In die zin spelen ook de gevoelens van burgers een rol en is het de taak van de regering om rekening te houden met de vrees, de angst en de somberheid. De overheid moet deze gevoelens wegnemen. Wat dat betreft moet er wat gebeuren. Naar ik vrees wordt de toekomst te vaak gezien als een gegeven, waar wij slechts nog niet bij kunnen. Een wereld dus als het ware achter het glas van het heden. Hoe meer echter het glas vervuld is met de problemen van vandaag, des

te meer het vuil de aandacht trekt en het zicht onttrokken wordt op wat er achter ligt. Bovendien kan met een klein laagje zilver op dat glas het zicht geheel veranderd worden. Wij zien in die spiegel dan niet de toekomst, maar de werkelijkheid die achter ons ligt. De welvaart van nu richt zo de blik op het heden en op wat geweest is. Dan kom je vooral uit op behoud.

Dat is ook de reden waarom het kabinet heeft gemeend om te komen met doelstellingen in de orde van 20% tot 25%. Er zijn veel vragen over gesteld. Het kabinet wil bereiken dat de groei in criminaliteit in deze jaren omgebogen wordt naar een neerwaartse lijn, die op termijn perspectief biedt op een vijfde tot een kwart minder criminaliteit in Nederland. Dat is de essentie van het geheel. Gevraagd is hoe dat gemeten wordt. In het Veiligheidsprogramma en in de voortgangsrapportage wordt elke keer concreet ingegaan op de wijze waarop gemeten wordt, juist om deze gevreesde discussie te vermijden. Ik realiseer mij dat dit soort concrete doelen, zoals de heer Van de Beeten stelt, het gevaar in zich bergen dat zij gevoelens van onrust stimuleren als zij niet worden gehaald. Een en ander moet echter gezien worden tegen de achtergrond van de verkiezingen van 2002. Het is dan ook nodig om het niet te laten bij "wij zullen zorgen dat het beter gaat", maar om te werken met meer concrete doelstellingen. Ik denk nog steeds dat dit terecht is.

De heer Kox vraagt zich af of de voorgestelde maatregelen een oplossing bieden. Het gaat immers om meer opvoeding en om meer gelijkheid. Dat strookt met andere standpunten die ingenomen zijn, namelijk dat het ook een kwestie is van preventie. Wij moeten ons realiseren dat het verhaal van gelijkheid en opvoeding jaar in, jaar uit, is gehouden. Er is altijd geld naar onderwijs en naar de sociale zekerheid gegaan. Het heeft de criminaliteit niet doen verminderen. De ongelijkheid aan het begin van de vorige eeuw was aanzienlijk groter dan die aan het einde van de vorige eeuw. De criminaliteit was ook aanzienlijk groter. Ik ben het geheel eens met iedereen die zegt dat preventie de aandacht verdient. Dat geldt voor alle elementen die criminaliteit kunnen voorkomen. Het gaat echter niet om een een-op-eenrelatie. Het is bovendien ook niet

## Donner

zo dat iedere euro die in het onderwijs is gestopt een euro minder voor de criminaliteit betekent. Er is een ontwikkeling geweest dat er jaar in, jaar uit, meer geld in het onderwijs is gestopt. Ook toen nam de criminaliteit toe, omdat wij vanuit gevoelens van gelijkheid en van ideeën van niet al te strakke handhaving het normbesef weg hebben laten lopen. Het is daarom inderdaad verontrustend als ook in de scholen de onveiligheid toeneemt. In die zin denk ik niet dat de stelling juist is dat criminaliteit ergens vandaan komt en dat het een kwestie is van herinrichting van de samenleving. Samenlevingen die meer egalitair zijn ingericht dan Nederland hebben vaker te maken gehad met meer criminaliteit.

De heer **Kox** (SP): Over dat laatste hoeven wij niet te steggelen. Er zijn voldoende onderzoeken naar het naoorlogse Scandinavië waarbij verbanden tussen egalitaire verhoudingen en criminaliteit zijn aangetoond. De minister zegt dat er steeds is geïnvesteerd in onderwijs en opvoeding, maar dat de criminaliteit toch is toegenomen. De vraag is echter hoe er is geïnvesteerd in de opvoeding. In de afgelopen twintig tot vijfentwintig jaar hebben wij immers toch vooral de zorg-maar-lekker-voor-jezelfmentaliteit aangewakkerd. Het werd zelfs de slogan van een van politieke partijen in Nederland. Zorg vooral goed voor jezelf. Kijk naar jezelf en laat een ander voor zichzelf zorgen. Dat is toch de opvoeding die wij aan onze kinderen hebben verkocht, ook in de optiek van de bekende filosoof, Jan-Peter Balkenende? Er is wel geïnvesteerd in onderwijs. De vraag is echter hoe wij onze kinderen hebben opgevoed.

Minister **Donner**: Nee. De reactie die heer Kox schetst, is een reactie op een periode waarin wij steeds regel op regel voegden en die vervolgens niet konden handhaven. Daarmee hebben wij het normbesef ondergraven. Dat is niet gebeurd door het gevoel dat wij vooral voor onszelf moeten zorgen. Het uitgangspunt is altijd dat niet in de eerste plaats de overheid voor de mensen moet zorgen. De overheid kan immers geen veiligheid verschaffen. In de eerste plaats is het aan de mensen. De overheid heeft een aantal middelen om dat te steunen.

De heer **Kox** (SP): De tegenstelling van "zorg voor jezelf" versus "laat de overheid voor mij zorgen" is een fout is geweest van de sociaal-democratie van de jaren zestig en zeventig. Tegenover de zorg voor jezelf moet immers het zorgen voor elkaar staan. Daarvoor is de overheid soms nodig, maar vaak ook niet. Die mentaliteit van zorgen voor elkaar, met termen zoals sociale controle, opvoeden en heropvoeden, was verdacht vanaf 1980. Er is op een besmuite manier mee omgegaan. Daarmee zijn wij in de fout gegaan. Toen is de opvoeding van onze jeugd in de problemen gekomen. Dat heeft te maken met de tijdsgeest van toen.

Minister **Donner**: Die geest vormde ook de inspiratie voor kreten als "ik ben tegen". Dat is dezelfde individualistische geest.

De heer **Kox** (SP): De slogan is "Stem tegen. Stem SP". Die slogan lokt de vraag uit waar iemand dan wel voor is. Een ding is zeker. De tijdsgeest van de afgelopen jaren staat tegenover de wat naëve kijk van mijn partij op de toekomst. Mijn partij zegt dat wij ervan moeten uitgaan dat mensen voor elkaar moeten zorgen en voor elkaar moeten opkomen. Dat is iets anders dan alleen maar het idee aanwakkeren dat mensen voor zichzelf moeten opkomen. Vandaar dat wij dit soort uitwassen zien. Een aantal mensen kan immers niet meekomen en probeert vervolgens op een andere manier voor zichzelf te zorgen. Als de minister dat verband ontkent, is het toch vreemd als men ziet welke mensen er ontsproten? Er is geen sprake van een een-op-eenrelatie. Het gaat echter wel erg ver als de minister het verband helemaal ontkent.

Minister **Donner**: Ik ontken dat de genoemde relatie leidt tot meer criminaliteit. Ik kan immers parallellen laten zien uit de geschiedenis van andere landen die dat aantonen. Het Scandinavische voorbeeld wordt iedere keer uit de kast gehaald. Alsof dat het bewijs is. Juist het feit dat het hier een uitzonderlijke situatie betreft, geeft aan dat er mogelijk heel andere factoren een rol spelen. In landen die een meer egalitaire richting zijn ingeslagen, is niet te zien dat dit tot minder criminaliteit leidt. Ik ben het in essentie eens met de heer Kox dat het geen kwestie is

van een terugtrekkende overheid die zegt dat ieder individu maar voor zichzelf moet opkomen. Het gaat hier om de functie van de staat, namelijk hoe mensen in staat worden gesteld om individueel en gezamenlijk tot hun recht te komen. Dat is het punt. Het is niet het individu die het moet doen. Het gaat opnieuw om de samenleving in haar verschillende verbanden. Die moet in staat worden gesteld om de problemen op te pakken. Dat biedt het grotere perspectief om het probleem van de veiligheid onder controle te brengen. Daarom hecht het kabinet belang aan de discussie over waarden en normen. Wij zijn het immers geheel eens dat het geen kwestie is van het strafrecht en het strafrecht alleen of van alles regelen in de wet. Als wij daarvan afhankelijk zijn, hebben wij het voorlopig nog niet opgelost. De heer Kox stelt dat het een kwestie is van inrichting van de samenleving. Ik betwijfel echter of die samenhang bewijsbaar is.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik wijs even op de individuele verantwoordelijkheid voor burgers in het regeerakkoord en het Hoofdlijnenakkoord.

Minister **Donner**: Het gaat om de individuele verantwoordelijkheid voor het eigen bestaan en de verantwoordelijkheid voor elkaar. Dat zijn de mechanismen waarop een samenleving draait. Daarvoor is een overheid en een markt nodig. De meerderheid van wat wij dagelijks doen, rust in essentie op samenwerking en verantwoordelijkheid. De toekomst is dan ook geen gegeven, maar is een product van keuzen en handelen. Daarbij wordt gehandeld, individueel en collectief, op basis van beelden en ervaringen uit het verleden, op basis van de werkelijkheid en de mogelijkheden van nu en op basis van verwachtingen en idealen omtrent de toekomst en van wat een samenleving kan. De toekomst is wat wij willen bereiken en wat niet binnen ons bereik ligt. Als het gaat om het recht en de rechtstaat moeten wij ons niet richten op de zichtbare slijtplekken, de problemen en behoeften die bepalend zijn, maar op het beeld waar wij heen willen. Het gaat niet alleen om wat wij willen bereiken met het rechtsbestel: meer of beter recht, een doeltreffender rechtshandhaving of een nog toegankelijk-

## Donner

ere rechtspleging. Het rechtsbestel is niet een doel op zichzelf, maar onderdeel van de functie van de overheid in de samenleving. De vraag is dus niet zozeer "waartoe het recht", maar "waartoe de overheid". Dat is in de huidige tijd geen eenvoudige vraag, omdat wij bijna alles van de overheid verwachten. Als ik op de media en de opiniepeilingen afga, moet ik ook constateren dat men van mening is dat de overheid welhaast altijd met het verkeerde bezig is: zij bemoeit zich met mij en let niet op hetgeen de ander doet; als zij voor de ander zorgt vergeet zij mij doorgaans. Als het misgaat is de overheid ook steevast de schuldige, al was het enkel omdat het is misgegaan. Dat moet worden voorkomen, het liefst zonder regels en administratieve lasten.

Het is tekenend voor een zekere verwarring over wat wij willen, terwijl het antwoord op de vraag "waar hebben wij die overheid voor, wat mogen wij daarvan verwachten" in wezen door alle eeuwen duidelijk is. Zij verzekert dat wij vreedzaam kunnen samenleven en vruchtbaar kunnen samenwerken. Niet de rechtsstaat is opdracht en ideaal, maar in de klassieke term, in de brede zin van het woord, gerechtigheid scheppen en waarborgen. Dat is de opdracht van de overheid: de voorwaarden scheppen opdat wij individueel en gezamenlijk aan onze bestemming kunnen beantwoorden. Dan gaat het er niet primair om rechten of veiligheid te scheppen en te geven, maar om ervoor te zorgen dat eenieder tot zijn recht kan komen. Daar is recht en zijn rechtvaardige verhoudingen voor nodig, als voorwaarde en niet als doel. Het beleid van het kabinet is daarop gericht en meer in den brede ook het beleid van Justitie. Dat is veel breder dan alleen het strafrecht. De Kamer heeft evenwel aangegeven zich vandaag te concentreren op de strafrechtketen, dus daar beperk ik mij ook toe.

Nogmaals, Justitie heeft een belangrijke rol om die doelstellingen te bereiken: niet als doel, maar als voorwaarde; vandaar het gebruik van "bruikbaar" als kwalificatie van de rechtsorde. De heer Van de Beeten spreekt die term minder aan, omdat het niet de invalshoek is van waaruit het CDA de verhouding tussen de burger en de overheid ziet. Ik hoop dat het CDA dat toch anders ziet,

want in die houding klinkt een gevaarlijke reductie door van het recht tot iets wat die verhouding betreft en wat door de overheid aan de burger wordt opgelegd. Dan vergeet u Augustinus en Thomas. Recht is er voor de mens, de mens is er niet voor het recht. Recht gaat ook vooraf aan de staat. Rechtsvinding is ouder dan wetgeving. Het gaat om het vinden van die wederkerige en bestendige verhoudingen tussen mensen onderling en binnen de staat, tussen overheid en onderdaan die in het onderling gebruik tot rechtvaardige verhoudingen leiden. Recht is wat dat betreft wederkerig, zowel tussen burgers als tussen overheid en onderdaan. Het komt pas tot zijn recht in het gebruik. Bestendige en wederkerige verhoudingen verdienen de kwalificatie "recht", wanneer zij door het gebruik leiden tot rechtvaardige verhoudingen; vandaar dat alleen een bruikbare rechtsordening tot gerechtigheid kan leiden. Ik zal het nu verder minder prekend houden.

De heer **Rosenthal** (VVD): U zette in eerste instantie in dit mooie betoog sterk in op de functionaliteit van het recht in de richting van de samenleving. Ik hoor u nu zeer verheven woorden spreken over wederkerigheid. U noemt Thomas, Augustinus enz. Een voorganger van u in dit ambt, de heer Hirsch Ballin, was veel minder op die functionaliteit van het recht gericht dan bij u het geval lijkt te zijn. Dat lijkt mij op zijn minst een interessant punt binnen de christendemocratie.

Minister **Donner**: U beluistert mij verkeerd als u uit mijn woorden concludeert dat het recht functioneel is. Ik heb gezegd dat recht niet een doel op zichzelf is, maar een onderdeel van wat de overheid als geheel produceert. Ik heb aangegeven dat het recht als zodanig het instrument is om in een samenleving rechtvaardige verhoudingen en rechtvaardige betrekkingen te scheppen. In dat opzicht is recht een aspect van de staat. Ik stel mij te weer tegen opvattingen, bijvoorbeeld van de heer Kohnstamm, over rechtsstatelijkheid die buiten ons staat en die een objectieve maatstaf is waar de democratie zich verder aan onttrekt, omdat men zich daaraan moet houden. Dat is nu net de verwarring over het idee dat recht iets is wat buiten de samenleving

staat. Nee, het recht is in de samenleving; het is in de verhoudingen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Zoals de minister nu het concept van de bruikbare rechtsorde uitwerkt, kan hij volgens mij in dit huis geen enkele kritiek verwachten. De vraag laat zich stellen of de rechtsorde die de minister heeft aangetroffen bij het aantreden in dit ambt minder bruikbaar was dan hij zou wensen. Waarin zit dat eventuele gebrek aan bruikbaarheid?

Minister **Donner**: Als de rechtsorde op dat moment naar mijn mening volstrekt bruikbaar was geweest, had ik daarin geen enkele wijziging voorgesteld. Het is wel degelijk een element van het vinden in iedere tijd: wat zijn in deze tijd de juiste verhoudingen, wat is in deze tijd het recht waardoor ik die verhoudingen rechtvaardig houd? Het is niet iets eeuwig. Daarom verzet ik mij tegen een visie op rechtsstatelijkheid die in evenwichten besloten ligt. Het beeld van evenwichten leidt tot immobilisme, want men moet eeuwig het evenwicht bewaren en iedere verandering verstoort het evenwicht. Recht is uiteindelijk een kwestie van het besef van goed en kwaad, een kwestie van kiezen. Dat doe je collectief ook, maar het berust op morele en levensbeschouwelijke overwegingen en niet op rationele overwegingen. Vanuit de visie "wat is goed voor de mensen, wat wil ik bereiken" probeer ik een bruikbare rechtsorde te creëren, waarbij ik ervan uitga dat recht niet absoluut buiten ons staat, maar een wederkerig instrument is voor de relatie tussen mensen en bedoeld is om te worden gebruikt.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik hoop dat de minister zo meteen in onze richting en in het bijzonder in de richting van collega Kohnstamm gaat vertellen hoe hij die accenten wil leggen in de rechtsstaat gericht op de toekomst en of hij vindt dat sommige zaken op dit ogenblik te zwaar worden aangezet in de rechtsstatelijkheid en andere te weinig.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik luister met bijzonder veel belangstelling naar dit college rechtsfilosofie. Dat roept bij mij de wens op om er allerlei auteurs bij te halen, maar ik

## Donner

zal die wens onderdrukken. De minister zegt dat rechtsvinding voorafgaat aan wetgeving. Die gedachte kan ik geheel onderschrijven. Zijn opmerkingen wijzen eerder in de richting van kwalitatieve overwegingen die de beslissing moeten dragen dat er sprake is van recht. Ik ben dan ook zeer benieuwd hoe hij aankijkt tegen de managementstijl van de Raad voor de rechtspraak, die de rechtspraak toch vooral ziet als een apparaat dat je met de juiste parameters moet sturen om een bepaalde stroom van beslissingen te genereren. Ik ga ervan uit dat de minister, als hij die rechtsvinding vooropstelt, veel ruimte wil laten voor het professionele oordeel en de beslissing welke middelen moeten worden ingezet. Is dat wel te rijmen met het streven naar rationalisering?

Minister **Donner**: Nu beluistert u iets wat ik niet betoog. Ik zeg nu juist dat het ook in deze tijd, waarin ik word geconfronteerd met een toenemend beroep op de rechter om geschillen binnen de samenleving op te lossen, onze verantwoordelijkheid is om de rechtspleging zo in te richten dat die beantwoordt aan de functie om die geschillen te beëindigen en uit de samenleving te halen. Dat is niet het objectief bewijzen waarop het geschil wordt beslecht; dat is inderdaad dat professionele element. Ons rechtssysteem moet ongeveer anderhalf miljoen geschillen per jaar oplossen, waarvan een miljoen verkeersgeschillen. Hoe kan ik dat vaardig doen? Hoe kan ik het systeem van rechtspleging zodanig inrichten dat er niet onnodig geschillen in dat systeem moeten worden opgelost en dat die geschillen waarvoor ik geen andere oplossing heb doelmatig worden afgehandeld? Dat kan in sommige opzichten betekenen bijna volautomatisering van de oordelen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De opmerking van de minister over de bruikbare rechtsstaat zal ik in tweede termijn van commentaar voorzien.

Minister **Donner**: Rechtsorde.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Zijn opmerking over de rechtsvinding die voorafgaat aan de wetgeving is rechtshistorisch wel juist. Maar als de minister dat als een actuele stelling poneert, rijst de vraag of hij

van mening is dat daarmee ook het verschijnsel van wetgeving, niet alleen in onze rechtsorde, maar ook in onze rechtsstaat, niet een te vergaande relativering zou kunnen opleveren. Dan kom ik bij de opmerking van de heer Kohnstamm over de rechtsstaat. Men moet de rechtsstaat inderdaad niet zien als een statisch gegeven, als in beton gegoten of in marmer uitgehouwen. Het vertegenwoordigt natuurlijk wel een waarde. Die waarde heeft iets te maken met het verschijnsel van wetgeving die tot stand is gekomen in een democratische rechtsstaat langs een bepaalde weg, waarbij men van de burgers verwacht dat men zich aan die wetgeving zal houden omdat er in belangrijke mate rechtszekerheid van uitgaat. Die rechtszekerheid heeft weer een belangrijke relatie met het voor de minister en voor mij overheersende doel dat de overheid moet nastreven, te weten het vreedzaam samenleven. Ik zie wel degelijk een verbinding tussen die heel wezenlijke taak van de overheid die de minister ziet en die voor hem en voor mij in belangrijke mate een levensbeschouwelijke achtergrond heeft en het begrip "rechtsstaat", de waarde ervan en datgene wat erachter ligt in de vorm van wetgeving, rechtszekerheid en alle andere verschijnselen in de rechtsorde. Ik vraag de minister daarop te reflecteren, vooral gelet op zijn opmerkingen dat rechtsvinding voorafgaat aan wetgeving, waarmee hij het begrip "wetgeving" weer sterk relativeert.

Minister **Donner**: Dat wil ik niet relativiseren, want ook wetgeving is een vorm van rechtsvinding. U moet die twee niet tegenover elkaar zetten alsof de rechter de enige is die tot rechtsvinding kan komen. Ook een parlement doet aan rechtsvinding in een samenleving, met name in een democratische samenleving. Daarom stel ik dat het niet enkel een kwestie is van achter de publieke opinie aan lopen en van het vertalen van de gevoelens die de ochtend leven. Dat is geen rechtsvinding; dat hoort een parlement niet te doen. Tegelijkertijd is het een democratisch parlement. Het is een middel om de vrede in de samenleving te bewaren en om onze collectieve conflicten op te lossen. Daarom is er geen sprake van dat het parlement zich met het strafrecht buiten de democratie moet plaatsen,

maar is het ook daar een onderdeel van.

De rechtsstaat zie ik anders. Wij hebben de rechtsstaat ontwikkeld als beperking op de democratie. Daarom is het een democratische rechtsstaat. Juist de constatering dat het zuiver democratie is, leidt tot willekeur. Daarom hebben wij mechanismen ontwikkeld om binnen de democratie ook de wetgeving tot rechtsvinding te maken en ervoor te zorgen dat die wetgeving en de onvermijdelijke overheidsmacht die nodig is om ordelijk en vreedzaam samen te leven beantwoorden aan de regels die wij van het recht verwachten. Derhalve moeten wij niet te veel elementen en te veel idealen in de rechtsstaat leggen. Dat gebeurt vandaag de dag te veel. Het is de balans tussen de democratie en de rechtsstaat. Daarom spreken wij van een democratische rechtsstaat. Het is echter gevaarlijk om de twee in een adem te noemen. Ik zeg niet dat ze in evenwicht zijn, maar wel dat ze wel in relatie tot elkaar staan.

De heer Kohnstamm geeft een beschouwende kijk op de plaats van de minister van Justitie en zijn dilemma's in het geheel. In wezen betoogt hij dat het de functie van een minister van Justitie is om zich te onttrekken aan de democratie, althans in de zin van publieke opinie, politiek en pers, wat toch wezenlijke elementen zijn van de democratie. Als ik aan een ervan zou komen, zou u onmiddellijk roepen dat ik de democratie en de fundamentele vrijheden om zeep hielp.

De heer **Kohnstamm** (D66): U moet u niet onttrekken aan de democratie, maar misschien ook niet al te makkelijk met populistische elementen daarin meegaan. Het handhaven van dat evenwicht is een onwaarschijnlijk lastige klus, specifiek voor de minister van Justitie.

Minister **Donner**: Ik mag hopen dat ook andere ministers uit hoofde van hun ambt daartoe geroepen zijn. Het is inderdaad een element van de taak van Justitie in de samenleving: hoe verschaf ik die infrastructuur die de samenleving in staat stelt om op vreedzame wijze samen te leven en vruchtbaar samen te werken? Dat vereist ± dat is het gevaar dat in uw benadering kan zitten ± dat in de zorgen die tot uitdrukking komen en in de reacties op situaties die

ontstaan ook de behoefte doorklinkt aan nieuwe oplossingen voor de vragen die leven. In die zin is een minister van Justitie geen rechter, maar verantwoordelijk voor overheidsbeleid. Het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid om op ieder tijdstip opnieuw verantwoorde oplossingen te vinden die de samenleving in staat stellen om als zodanig te functioneren. Daarom wil ik het niet formuleren als "in evenwicht" en hoed ik ervoor om de rechtsstaat te zien als een evenwicht. De rechtsstaat betreft een aantal beginselen die wij hebben afgesproken, maar niet iedere oplossing is een element van de rechtsstaat omdat wij die ooit binnen de rechtsstaat hebben gevonden. Het is een oplossing die wij op een gegeven moment hebben gevonden. Dat geldt ook voor evenwichten tussen privacy en bevoegdheden van de overheid. De overheid staat als eerste garant voor die privacy en moet ervoor zorgen dat burgers niet onderling inbreuk maken op die privacy dan wel op de rechten of op het leven van anderen. Daarvoor heb ik een overheid nodig. Die overheid kan en moet ik onder omstandigheden ontslaan van bepaalde beperkingen, als zij anders ineffectief wordt. In de maatvoering zit de verantwoordelijkheid en niet in het afstand nemen van behoeften die tot uitdrukking komen. Zo zie ik de functie van de minister van Justitie.

De bolletjesslikkers en de veelplegers zijn genoemd. De verontwaardiging die daarover is ontstaan, geeft uiting aan een rechtsgevoel binnen de samenleving waarvoor op dat moment een oplossing moet worden gevonden. Die is zoveel mogelijk binnen het rechtssysteem gevonden. Dat kan leiden tot een noodwet, tot aparte gevangenisvoorzieningen en dergelijke. De conclusie dat slechts ongeveer 15% van de import van drugs op die wijze werd ondervangen, heeft ertoe geleid dat ik een andere oplossing heb gezocht en mij tijdelijk niet aan de strikte eisen van het strafrecht heb gehouden. Dat zie ik niet als een inbreuk op de rechtsstaat, omdat de rechtsstaat primair wordt gewaarborgd door het doen naleven van de norm dat wij geen drugs ingevoerd willen hebben. Dat kan ik via het strafrecht bereiken, maar het kan eventueel ook op een andere wijze worden bereikt. Het gaat om de vraag hoe het kan

worden bereikt, uiteraard binnen grenzen. Het moet immers niet onrechtvaardig worden. Ik ben tot de conclusie gekomen dat ik met de andere aanpak, namelijk om tijdelijk bepaalde beperkingen niet als beperking van het systeem te beschouwen, verder kom in de richting van de uiteindelijk rechtvaardige situatie: het tegengaan van de invoer. Dat zijn die afwegingen die moeten worden gemaakt, ook door de minister van Justitie.

Hetzelfde geldt voor de veelplegers. De benadering zoals u die bepleit heeft er in het verleden toe geleid dat een verslaafde veelpleger voor de keuze werd gesteld: of twee jaar dwangverpleging ± het is eigenlijk meer drangverpleging ± of een week in de gevangenis. Die keuze was vrij eenvoudig te maken. Daarom was er behoefte aan een maatregel om dit beter in evenwicht te brengen. Er moest een oplossing worden gevonden voor dit maatschappelijke probleem. Ik ben het volstrekt met u eens dat deze stap weer een volgende stap inleidt.

Uit de problematiek rond veelplegers en ook jeugdcriminaliteit, leid ik af dat wij vastzitten in onze benadering van dit soort problemen vanuit het strafrecht. Wij worden in wezen geconfronteerd met bevolkingsgroepen voor wie het strafrecht maar ~~de~~ ~~de~~ instrument is. De eerste verantwoordelijkheid van de overheid is echter om ervoor te zorgen dat deze groepen uit de criminaliteit worden gehaald met alle mogelijkheden die er zijn. Het strafrecht is er daar ~~de~~ ~~de~~ van. Men moet zich niet beperkt voelen door de vraag of er voldoende grond is voor straf tot het moment dat wordt geconstateerd dat mensen inderdaad weer op een sociaal aanvaardbare wijze kunnen functioneren. Dat zijn de keuzes waarvoor wij staan.

Ik hoop voor de zomer een nota aan de Tweede Kamer te sturen over het effect van ons strafrecht. Op dit moment loop ik tegen grenzen van ons strafrecht aan. Mevrouw De Wolff wees er al op. Het beeld is dat Nederland een zacht strafrecht-klimaat heeft. De afgelopen jaren zijn wij echter vrij snel opgeschoten naar de bovenkant in Europa. In Nederland zijn er ongeveer 100 gevangenen per 100.000 inwoners. In de Verenigde Staten zijn er 900 gevangenen per 100.000 inwoners. Daar ziet men inderdaad dat men de eigen criminele klasse aan het

bevestigen en bestendigen is. Dat is geen oplossing. Dat betekent echter niet dat wij op dit moment kunnen besluiten om het maar niet te doen. Gevangenisstraf is op dit moment een middel. Ik zal echter moeten onderzoeken hoe ik op dit punt tot een meer bevredigende situatie kan komen waarin gevangenisstraf, zorg en andere middelen, zoals dwangverpleging, kunnen worden gecombineerd om met bepaalde groepen personen in de samenleving om te gaan. Ik zal hierover ook voorstellen doen. Dat is de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik wilde niet interrumpen midden het betoog omdat ik het boeiend vond om naar te luisteren. Ik wil nog even terugkomen op de bolletjesslikkers. Dit speelde twee jaar geleden. Iedereen kon weten of wist dat er in de maatvoering van de reactie van de zijde van pers, politiek, publiek en ook de minister van Justitie iets misging. Zeer veel mensen hebben betoogd dat deze reactie niet tot het gewenste doel zou leiden en dat de maatvoering onjuist was.

Welnu, de minister van Justitie wordt aangesproken op dit soort plotseling opkomende zaken waarop een reactie moet worden gegeven. De minister zit er als bewindsman om te reageren en vervolgens moet bij deze reactie ook de maatvoering in de gaten worden gehouden. Hoe houd je nu enerzijds in de democratie rekening met dat gevoel en zorg je er anderzijds voor dat het wel verstandig blijft op het punt van de maatvoering? Daar zie ik een dilemma, waarvan ik denk dat wij er steeds vaker tegenaan zullen lopen. Wij zullen ons daarbij misschien iets harder moeten opstellen door te zeggen: wij tellen tot tien en wij wachten even voordat wij iets doen, wij gaan niet meteen instrumenteel reageren.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik wil mij liever niet mengen in de discussie tussen twee heren, maar mijn gevoel voor rechtvaardigheid gebiedt mij om ook iets naar voren te brengen. Bij mijn weten was het namelijk de Tweede Kamer die een uitspraak heeft gedaan waardoor wij in de situatie werden gebracht waarin wij uiteindelijk ook over die noodwet hebben gesproken en waarbij wij contrecoeur daartoe hebben moeten besluiten. Dat kwam, in mijn

## Donner

herinnering, doordat wij geconfronteerd werden met een besluit van onze collega's aan de overzijde.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat is precies het probleem: de overzijde zit net iets meer dan wij midden in de drietrapsraket van publiek, politiek en pers. Wij hebben daar iets meer afstand van, waardoor wij  $\pm$  u en ik in het bijzonder  $\pm$  het toen misschien iets makkelijker hadden in het stemgedrag dan in de Tweede Kamer het geval was. Dat laat onverlet dat je op de een of andere manier voor een deel met dit dilemma zult moeten leren leven, terwijl je er voor een deel ook een oplossing voor moet zien te vinden, zodat je niet te snel opstoomt naar het instrumentele antwoord als je nog niet zeker weet of de maatvoering de juiste is.

Minister **Donner**: Ik denk inderdaad dat de discussie niet moet gaan tussen de twee Kamers van de wetgever. Beide Kamers zijn nodig om tot een evenwichtige rechtsvinding te komen in de vorm van wetgeving. Wat dat betreft zijn de twee elementen nodig.

Een wezenlijk element voor een minister van Justitie is ook het vinden van draagvlak voor de maatregelen. Immers, recht is dan pas recht als het ook mede gedragen wordt en niet gezien wordt als een beperking die de samenleving niet in staat stelt om de problemen die er zijn, op te lossen. Met de noodwet hebben wij een maatregel getroffen die meer lag in de sfeer van: wat kan ik doen op het terrein van het gevangeniswezen? Dat was een maatregel waarvan ik nu moet constateren dat wij die meer structureel nodig zullen hebben in het gevangeniswezen. Het gaat hierbij ook om de vraag wat de verantwoordelijkheid van een regering is. Het is namelijk niet in iedere situatie zelf gegeven wat recht is. Nee, het is ook het vinden van wat recht is en het vinden van de instrumenten die de samenleving nodig heeft om de problemen op te lossen. In die zin denk ik dat wij uiteindelijk voor de drugskoeriers een oplossing hebben moeten vinden. Immers, de andere oplossing was: waar maak je je druk over; zou je ze niet laten lopen en moeten wij ze niet uit het strafstelsel halen? Daarvan moet ik zeggen dat dit te lang heeft geduurd. Ik zie nu immers wat het effect van de maatregelen

die wij op Schiphol hebben genomen, is op de eilanden van de Nederlandse Antillen in de vorm van de enorm toegenomen criminaliteit daar, omdat men niet meer de inkomsten kan krijgen via de drugs. Dat betekent dat wij zelf eraan hebben bijgedragen om daar de economie steeds meer afhankelijk te maken van de drugsuitvoer. Dat schept ook de verantwoordelijkheid om nu bij te dragen aan het oplossen van het probleem daar. Dit betreft gewoonweg het evenwicht en zo zal ik steeds de oplossingen moeten vinden.

Daarmee kom ik in wezen ook op de vraag van de heer Witteveen, namelijk of er niet een tendens is dat wij steeds meer problemen in de samenleving met het strafrecht proberen op te lossen. Dat beeld kan ontstaan, maar het is geen tendens waarbij je vrijelijk kunt kiezen. Het is aan de wetgever om te kiezen welke wetgeving hij gebruikt voor strafrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving heb ik echter nodig in die situaties, waarin de overheid geen andere betrekking heeft tot de burger. Zolang er via vergunningen wordt gewerkt, kan de overheid via die vergunningen en via het bestuursrecht oplossingen vinden, bijvoorbeeld met behulp van boetes. Als dat soort structuren echter wordt afgeschaft, bijvoorbeeld omdat de verantwoordelijkheid meer in de samenleving moet worden gelegd, ben ik op steeds meer terreinen aangewezen op het strafrecht als het instrument van de overheid om het gedrag van burgers te reguleren. Dat is geen kwestie van vrije keuze. Je kunt niet wel of niet voor strafrecht kiezen. Het strafrecht is in die zin ultimum remedium. Daarom onderschrijf ik de lijn van het OM dat, als strafbare feiten of situaties mede voorkomen kunnen worden door bestuurlijk optreden, het OM mag eisen dat er eerst wordt gekeken of en hoe er bestuurlijk kan worden opgetreden, voordat gebruik wordt gemaakt van vervolging als instrument om de norm te handhaven. Dat is de reden waarom op het terrein van de verkeerswetgeving aan gemeenten de eis zal worden gesteld eerst hobbels in de weg aan te leggen, voordat een bord voor snelheidsbeperking wordt geplaatst. Op die wijze handhaaft het verkeer zichzelf en hoeft dat niet strafrechtelijk te gebeuren. Dat zijn iedere keer weer keuzen. In sommige opzichten

leidt het overigens tot uitwassen. Daarmee ben ik ook al geconfronteerd. Het is voorgekomen dat het OM eiste dat een coffeeshop eerst werd toegelaten, voordat wij konden optreden tegen illegale straathandel. Dit soort keuzen moet je maken in een bepaalde situatie, maar dat is de consequentie van de keuze om strafrecht als ultimum remedium te zien. Desondanks moet ik dit in de wet voorzien.

Ik ben al ingegaan op de discussie over de bruikbare rechtsorde, maar dat neemt niet weg dat ik het standpunt van de heer Van de Beeten over de verhouding tussen overheid en burger deel. Verschillende leden zijn in dat kader ingegaan op de vraag over privatisering, maar volgens mij is die vraag verkeerd. De vraag over privatisering heeft niet te maken met de taak als zodanig, maar met de rechtsbetrekking die nodig is om die taak uit te voeren. Als het gaat om de uitoefening van geweld wil ik dat dit gebeurt onder volle verantwoordelijkheid van de overheid, zodat ik de verantwoordelijke autoriteiten erop kan aanspreken, via de rechter of via de democratisch vertegenwoordigende organen. De vraag of een overheid daarbij iemand gebruikt die ambtelijk is aangesteld, of die op basis van een arbeidscontract is aangetrokken, raakt niet noodzakelijkerwijs aan de kwestie of de taak als zodanig is geprivatiseerd. Daarom was het bij de noodvoorziening in Zeist mogelijk om op arbeidscontract en op tijdelijke basis cipiërs aan te trekken via een uitzendbureau. Dat privatiseert die functie niet.

De privatiseringskwestie heeft twee kanten die ervoor zorgen dat ik sommige zaken niet wens te privatiseren. Dat zijn enerzijds die zaken waarbij ik via het democratische proces of via de rechter de overheid volledig moet kunnen aanspreken op de wijze waarop bevoegdheden worden uitgeoefend en anderzijds die zaken waarbij de overheid optreedt door het eenzijdig scheppen van rechtsverhoudingen. Ook dat laten wij niet over aan particulieren in hun onderlinge rechtsverhoudingen, want dat is bij uitstek de functie van de overheid. Daarbinnen kunnen echter bepaalde onderdelen heel wel door private instanties worden verzorgd. Ik kan een gevangenis aanbesteden bij een private inrichting onder de voorwaarde dat ik de overheid steeds ten



## Donner

volle kan aanspreken en dat zij zich niet kan verschuilen achter een eventueel privaatrechtelijk contract met de exploitant van de gevangenis. Overigens is dat op dit moment niet aan de orde. Wij zijn niet bezig met het opzetten van nieuwe gevangenissen. Ik kan echter wel het verzorgen van de keuken uitbesteden, want dat hoeft niet per definitie door ambtenaren gedaan te worden. Wellicht is het een aardige vervanging voor het dagprogramma als gevangenen zelf koken, hoewel daar ook veiligheidsaspecten aan verbonden zijn.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik krijg nog graag duidelijkheid over de betrekkingen tussen bewakers en gedetineerden. Is op dat terrein privatisering mogelijk?

Minister **Donner**: Dat betreft de geweldsuitoefening en daar moet ik de overheid altijd volledig op kunnen aanspreken. Dat betekent overigens niet dat ik in die verhouding alleen maar ambtenaren kan gebruiken. Zoals gezegd, is er in Zeist gewerkt met tijdelijke arbeidskrachten. In de eenzijdige verhouding van bewakers met gevangenen is er sprake van geweldsuitoefening en daar moet ik de overheid volledig kunnen aanspreken.

Ik ga niet uitgebreid in op de opmerkingen van de heer Van de Beeten over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat. Ik onderschrijf in verregaande mate het advies van de Raad van State ter zake. Ik hoop binnenkort een reactie uit te brengen op de voorstellen van de commissie-Roelvink. Op een aantal punten wordt toch geprobeerd om een oplossing te vinden voor de gesignaleerde problemen. Het is niet verstandig om een en ander nu uit te discussiëren. Uitgangspunt is de grondhouding die de heer Van de Beeten beschreef.

Volgende week verdedig ik hier de Wet op de jeugdzorg en dan zal ik ook ingaan op de vraag hierover van de heer Van de Beeten.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik geef de minister graag gelegenheid om er nog wat langer over na te denken.

Minister **Donner**: Voor een goed functioneren van justitie in deze tijd zijn aanpassingen op een breed terrein nodig. Ik noem de regelge-

ving, die ook aan de orde komt in het veiligheidsprogramma. Dit geldt ook voor de handhaving. Ik noem ook het gevangeniswezen en het sanctiestelsel. Ik wijs op de brief aan de Tweede Kamer over de modernisering van het sanctiestelsel. Er is binnen het gevangeniswezen een ontwikkeling in gang gezet waarbij getracht wordt om met dezelfde middelen aanzienlijk meer capaciteit te genereren. Dat vergt een vergaand proces van differentiatie binnen de sancties en de inrichtingen. Ik zal daar straks meer in het bijzonder op ingaan. Het betekent ook een proces van verandering met betrekking tot de rechtspleging. Dat bestaat in de eerste plaats uit het afronden van de reorganisatie van de rechterlijke macht, de derde fase. Ik hoop hierover binnenkort een bericht naar de Tweede Kamer te sturen evenals een antwoord op de vraag hoe gereageerd moet worden op het arrest-Klein van het Hof in Straatsburg. Het vergt in de tweede plaats een verder uitwerken van de veranderingen die we met de Raad voor de Rechtspraak in gang hebben gezet om te komen tot een afgewogen stelsel. Het vraagt in de derde plaats een bredere beschouwing van de wijze waarop we het stelsel moeten inrichten en hoe we dat kunnen doen op een zodanige wijze dat we niet voor de beslechting van alle geschillen aangewezen zijn op de publieke rechter maar dat er ook andere mogelijkheden zijn van geschilbeslechting. Mediation is er een van, maar het is niet de enige oplossing op dat terrein. Het vergt ten slotte aanpassingen op het terrein van de strafvordering maar ook op het terrein van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht. Er is op een aantal terreinen zoals op het terrein van de strafvordering ± zoals door de heer Witteveen is aangegeven ± vergaande herijking nodig van een aantal onderdelen daarvan. Ik zal daar straks ook op ingaan. Het gaat dus niet om een aantal gelokaliseerde acties maar om veranderingen op een breed terrein.

Er is door de heren Rosenthal en Van de Beeten gezegd dat de minister wel met wetten komt, maar dat het om de uitvoering gaat. Dat lijkt me geen terechte opmerking. Wat er in het afgelopen jaar gedaan is, is geen kwestie van alleen maar wetten produceren. Het veiligheidsprogramma is in vergaande mate in

gang gezet, niet alleen met wetten maar ook met afspraken met het bedrijfsleven over de wijze waarop de preventie van criminaliteit daar beter georganiseerd kan worden. Dat is met diverse branches gedaan. Er is in de vier grote gemeenten een programma voor veelplegers op gang gekomen, wat er voor die tijd niet was. Er zijn in vele andere gemeenten programma's op gang gekomen over de wijze waarop de overlast aangepakt kan worden en een betere preventie mogelijk is. Er zijn ook programma's op gang gekomen voor programmatisch handhaven van andere wetgeving dan de strafwetgeving. Er is een breed proces in gang gezet.

Dat is ook het geval met betrekking tot het jeugdrecht. Er zijn een aantal maatregelen ingevoerd, zoals de nachtdetentie. De capaciteit van Den Eng is uitgebreid, het justitiële casusoverleg is algemeen ingevoerd en er wordt een inventarisatie gemaakt van de interventies die er in Nederland zijn. Ook op dat specifieke onderdeel zijn de ontwikkelingen in gang gezet.

Op het terrein van de sanctietoepassing kan men inmiddels spreken van 15.000 plaatsen. De heer Kox sprak nog van 13.000 plaatsen. Eind 2003 zijn boven de aantallen die gerealiseerd hadden moeten worden, ongeveer duizend extra plaatsen gerealiseerd. Er zijn op vrijwillige basis 300 plaatsen meerpersoonscelgebruik geïntroduceerd. Er zijn 300 plaatsen gevonden voor vreemdelingenbewaring in twee uitzetcentra. Ook elders zijn extra plaatsen beschikbaar gekomen. De heer Rosenthal vroeg of sinds november ook elektronische detentie is ingevoerd. Het gaat daarbij om 100 plaatsen. Binnen het basispenitentiaal programma wordt nagegaan in hoeverre in de extramurale fase elektronische detentie mogelijk is. Op een breed terrein is dus meer gerealiseerd dan in de brief over de modernisering van het sanctiewezen was aangekondigd.

Gevraagd is wanneer het mogelijk wordt om behoorlijke prognoses te maken. De prognoses zijn al behoorlijk. Dat er voortdurend een gat blijft, is het gevolg van het feit dat het een dynamisch proces is. Er zijn in wezen nu al weer 1700 plaatsen extra nodig ten opzichte van het moment waarop de brief over de modernisering van het sanctiewezen

## Donner

werd verzonden. Dat onderstreept de effecten van het veiligheidsprogramma. Het openbaar ministerie heeft in 2003, hoewel er geen extra middelen waren, 14.000 zaken aangebracht. De rechterlijke macht heeft in dezelfde periode waarschijnlijk 7% meer geproduceerd. Meer in het bijzonder op het terrein van de strafrechtspleging zijn er 3000 celjaren meer opgelegd dan in het jaar ervoor. Desondanks is het gat niet groter geworden dan op het moment van verzending van de brief over de modernisering van het sanctiewezen. Op dit moment wordt er gewerkt aan de prognoses die bij de begroting dit jaar zullen worden aangegeven. Ik kan nu al garanderen dat zij waarschijnlijk weer hoger zullen uitvallen dan werd verwacht, enkel als gevolg van het feit dat het programma op gang is gekomen. Daar valt geen voorspelling over te doen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Vooral collega Kohnstamm heeft in eerste termijn gesproken over "verwachtingenmanagement". Daar hebben wij het bij dit soort zaken in belangrijke mate over. De VVD-fractie maakt zich er zorgen over dat in een brief van 8 december 2003 werd gemeld dat de behoefte aan sanctiecapaciteit op een bepaald moment niet goed geprognoseerd bleek te zijn. Verwacht de minister dat hij in een brief van 8 december 2004, dus aan het eind van dit jaar, een andere mededeling over deze zaak kan doen? De dynamische elementen in de strafrechtketen moeten in het kader van de prognosticering voor elke schakel van die keten te realiseren zijn. Mijn fractie doet een appél op de minister om de techniek waarmee de prognoses worden opgesteld, te dynamiseren. De minister zei aan het begin van zijn betoog dat hij naar de toekomst wil kijken. Bij een toekomstgerichte aanpak behoren toekomstgerichte prognoses. Dat is meer dan projecteren vanuit het heden.

Minister **Donner**: Dat ben ik met u eens. De prognoses waaraan u refereert, die bij de begroting zijn gevoegd, berustten ook op een beter stelsel, als uitwerking onder andere van het advies van de heer Bomhoff. In de prognoses zal er een gat blijven als gevolg van het dynamische karakter. De heer Rosenthal

sprak over de verschillende schakels. Dat is precies de reden waarom in de begroting van Justitie de extra middelen niet zijn verdeeld voor 2004. Er is inmiddels gewerkt aan een mechanisme waarin alle verschillende schakels van het systeem zijn opgenomen. Mede op basis van de historische gegevens en de ontwikkelingen tracht men te komen tot een beeld van de verhoudingen. Het is geen kwestie van het uitkiezen van één schakel waar meer middelen naartoe moeten gaan om een maximaal rendement te hebben. Het beeld van de schakel is verwarrend. Het is eerder een stelsel van buizen. Als één buisstuk te nauw is, belemmert dat stuk de capaciteit van het totale systeem. Om die reden is ervoor gekozen om tot het heden te werken aan een systeem dat adequaat in beeld brengt hoe de capaciteit van de verschillende buisstukken op elkaar aansluit, wat de effecten zijn van maatregelen op één punt en wat de doorwerking daarvan is op de rest van het systeem. Ik hoop dat ik zo een beter dynamisch beeld krijg van de totale keten, zodat ik op basis daarvan tot een verdeling van middelen kan overgaan. Tegelijkertijd wil ik nu al opmerken dat er vooralsnog schaarste zal zijn. Het is een verdeling van schaarste die gerealiseerd moet worden. Mevrouw De Wolff en de heer Kox geven aan dat hier of daar meer moet gebeuren, maar waar moet ik het dan weghalen? Ik kan wel meer geld in preventie stoppen, maar dan heb ik nog minder cellen. Ik kan ook meer middelen stoppen in het totale strafrechtelijke systeem, maar dan heb ik minder civiel recht, of minder sociale zekerheid, of minder zorg. De totale overheidsmiddelen moeten immers worden verdeeld over de verschillende behoeften. Dat leidt ertoe dat een bepaald bedrag beschikbaar is. Dit kabinet heeft extra middelen uitgetrokken, bovenop de middelen die beschikbaar waren voor andere departementen, om tegemoet te komen aan de extra behoeften. Dan kan niet worden gezegd "met nog meer kan het nog beter". Die kritiek snijdt dan geen hout, want dit zijn de middelen die er zijn.

De heer **Witteveen** (PvdA): De minister zegt dat het gaat om het verdelen van schaarste. Dat uitgangspunt kunnen wij allemaal

begrijpen en billijken, maar dan wordt het misschien nog belangrijker om te bezien of minder strafbaarstellingen mogelijk zijn, dus minder terreinen waarop het openbaar ministerie actief hoeft te zijn, om op die manier de druk een beetje van de ketel te halen. Ik hoop dat de minister daarop nog iets concreter wil ingaan en niet wil blijven bij de algemene visie dat hij het strafrecht als ultimum remedium ziet. Er is immers voortdurend druk vanuit de maatschappij om nieuwe zaken onder het strafrecht aan te pakken.

Minister **Donner**: Daarover ben ik het met de heer Witteveen eens. Het openbaar ministerie heeft in het plan voor 2006 aangegeven welke prioriteiten de komende jaren worden gesteld. Dat houdt onvermijdelijk in dat er voor sommige zaken minder aandacht zal zijn. Juist daarover wordt voortdurend gediscussieerd. Zodra zich iets voordoet, wordt immers gezegd dat daar meer aandacht aan moet worden besteed. Dat is het probleem van de waan van de dag. Telkens moet aandacht worden besteed aan iets wat op dat moment belangrijk is. Die keuze hoort bij de vraag hoe je op een verantwoorde wijze kunt omgaan met het systeem. Als de wetgever eenmaal bepaalde zaken strafbaar heeft gesteld, is het echter niet aan het OM om te bepalen dat die niet worden vervolgd. Dat blijft zo.

Dit brengt mij overigens op de vraag of wij in het kader van het Europees strafrechtstelsel moeten overstappen op een legaliteitsbeginsel. Laat ik er dit over zeggen. Het introduceren van een legaliteitsbeginsel in de huidige situatie zou de Staat ongeveer failliet maken, en wel zonder dat dit tot veel meer leidt. Ik weet dus niet of dat echt zinvol is. Ik ga hier straks nog op in.

Ik ben het eens met degenen die betogen dat het niet om de wetten gaat die wij voorstellen, maar om de uitvoering. Ik heb er wel op willen wijzen dat de vrij forse wijzigingen die thans worden doorgevoerd, niet moet worden miskend. Daarom heb ik mij eerder enigszins gestoten aan kritiek op ambtelijke apparaten, bijvoorbeeld op het ambtelijk apparaat van het gevangeniswezen. Ik moet juist vaststellen dat zij op dit moment op een vrij unieke wijze iets realiseren wat bij een geprivatiseerd systeem vermoedelijk niet gerealiseerd

## Donner

seerd had kunnen worden omdat dan alle contracten opengebroken hadden moeten worden.

Over het Veiligheidsprogramma is een aantal vragen gesteld. Op de vraag van de heer Rosenthal hoe kan worden voorkomen dat de keten verstopt raakt, ben ik al ingegaan. De heer Witteveen vroeg of het niet te veel is gericht op meten. Dat denk ik niet. Nogmaals, het systeem van bepaalde afspraken berust op keuzen die in de verschillende arrondissementen worden gemaakt met betrekking tot de criminaliteit die daar speelt. Die prestatiecontracten met de politie waren en zijn nodig om het politieapparaat te kunnen aanspreken op het functioneren.

Natuurlijk kun je daar een karikatuur van maken door te zeggen dat men alleen nog maar bezig is met boetes uitschrijven. Als je het omrekent naar de praktijk van een korps, komen die 180.000 boetes extra neer op misschien drie per dag, dus er is wel degelijk een keuze wat er wordt ingezet. In die zin heeft het gewerkt. Ik wees op de cijfers die voor het OM gelden, en die het resultaat zijn van extra inspanningen van de politie. In sommige arrondissementen zit men nu al op 75% van de doelstelling die over vier jaar gehaald zou moeten worden.

De heer Witteveen zei dat er in één jaar 40.000 zaken meer gerealiseerd moeten worden, maar dat is over een periode van vier jaar. Het is ook niet zo dat wij in 2007 25% minder criminaliteit moeten hebben, maar er moet dan een ontwikkeling in gang zijn gezet die dat in zicht brengt. Dat is een andere doelstelling dan de heer Witteveen formuleerde.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik schrik er even van dat deze doelstelling weer vager is, zodat het moeilijker is om de overheid daarop aan te spreken en wij als oppositie weer minder te doen hebben. Waar ik ook van schrik, is dat u zegt dat sommige afdelingen bij de politiecontracten al na een jaar op 75% van de afspraken komen. Ik ben bang dat wij dan bezig zijn met een papieren operatie en dat er niet veel prikkels van uitgaan om je best te doen.

Minister **Donner**: Ik had het over 75% bij sommige arrondissementen van het openbaar ministerie. Daar zijn die prestatiecontracten niet op van toepassing. Dat is een reden waarom ik op dit moment geen

prognoses kan maken voor het gevangeniswezen. Ik kan wel prognoses maken, als het in verschillende stadia verloopt zoals voorzien was, maar op dit moment is in verschillende arrondissementen een veel snellere ontwikkeling in gang gezet. Deze zal zich voorlopig blijven vertalen in een wijkend perspectief binnen het gevangeniswezen. Het allerbelangrijkste is dan dat het gat niet groter wordt.

Een andere vraag van de heer Rosenthal over het veiligheidsprogramma betrof de stand van zaken bij de elektronische aangifte. Deze is inmiddels bij zes korpsen mogelijk en zal eind van dit jaar bij alle korpsen mogelijk zijn. De aandacht voor die aangifte is een wezenlijk onderdeel van het programma en van het beleid en de afspraken die zijn gemaakt met het bedrijfsleven. Het tweede element is dat er een aanwijzing is gegeven door het openbaar ministerie aan de politie dat er in alle gevallen van geweld of van inbraak sporenonderzoek plaatsvindt. Kortom, ook op dat punt zijn er al vrij belangrijke veranderingen in gang gezet.

Hij vroeg ook of de nationale recherche nu voldoende armslag heeft. De nationale recherche is sinds 1 juli 2003 operationeel en bestaat uit de zes oude kernteams, het landelijk rechteam, de unit synthetische drugs, de unit mensensmokkel en het XTC-team. Daar is terrorisme aan toegevoegd. Inmiddels is de nationale recherche volledig operationeel. Ik heb daar laatst voorlichting over gehad.

De capaciteit van het Nederlands forensisch instituut om DNA-onderzoek uit te voeren, is sinds de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding DNA-onderzoek in strafzaken met behulp van middelen aanmerkelijk uitgebreid. De formatie van de afdeling is in vier jaar tijd gegroeid van 20 fte naar 65 fte. Onder meer als gevolg van technologische ontwikkelingen waardoor steeds verfijndere methoden van DNA-onderzoek mogelijk worden en een aantal successen bij de opsporing is de vraag naar verder onderzoek nog weer verder toegenomen. Dat is ook het gevolg van de toegenomen aandacht voor oude zaken. Om die reden wordt in het wetsvoorstel voor uitbreiding van het DNA-onderzoek dat bij de Kamer ligt, aangegeven hoe tot een verdere gefaseerde

toepassing van DNA-onderzoek wordt gekomen en waarom de bevoegdheid niet in een keer moet worden uitgebreid.

Naar mijn mening wordt de rechterlijke onafhankelijkheid op dit moment niet belemmerd door de bureaucratische beheersmethodiek van de Raad voor de rechtspraak, met name omdat gewerkt wordt met benchmarking. Er wordt dus vergeleken hoe effectief de verschillende rechterlijke colleges soortgelijke zaken verwerken. Binnen de rechterlijke macht is een ontwikkeling gaande om na te gaan hoe tussen de verschillende arrondissementen de werklust georganiseerd kan worden, hoe andere colleges werklust kunnen overnemen en hoe een zekere specialisatie mogelijk is.

Dat sluit aan bij de ontwikkelingen die gaande zijn bij het openbaar ministerie. De heer Rosenthal vroeg daarnaar onder verwijzing naar de commissie reorganisatie openbaar ministerie waarvan wij beiden indertijd deel uitmaakten. Men dient te beseffen dat wat op dit moment gebeurt, het gevolg is van de vorige reorganisatie. De huidige reorganisatie is namelijk niet in gang gezet door het ministerie, maar door het openbaar ministerie zelf vanuit de behoefte om tot een doelmatiger werkwijze te komen zowel bij bulkzaken als bij zaken die specialisatie vereisen.

De reorganisatie die nu op papier staat en waarvan de voorstellen worden uitgewerkt, houdt geen reductie in van het aantal arrondissementen. De externe relatie is een wezenlijke parameter waarmee rekening moet worden gehouden. Binnen die grenzen wordt gezocht hoe men kan komen tot een doelmatiger werkwijze. Omdat de vorige reorganisatie een succes was, stelde het openbaar ministerie vast behoefte te hebben aan een nieuwe reorganisatie, waartoe inmiddels is besloten.

Het openbaar ministerie is de afgelopen periode negatief in het nieuws geweest. Ten onrechte wordt het beeld geschapen van een openbaar ministerie dat fout op fout stapelt. Een belangrijk verschil met tien jaar geleden is dat het toen over vormfouten ging die op elkaar gestapeld werden. Nu wordt het openbaar ministerie verweten dat het te strak handhaaft. Het verwijt is dat het behoorlijk handhaaft ook als men meent dat er niet gehandhaafd zou

## Donner

moeten worden, dat een deal met criminelen afgewezen wordt ook als men meent dat er wel een deal met criminelen gemaakt moeten of dat er niet vervolgd moet worden. Kortom, in die zin is het een totaal andere ontwikkeling.

Ik neem gaarne de kans waar, hoewel ik over twee weken in de Tweede Kamer over hetzelfde onderwerp spreek, om de beeldvorming die is ontstaan als zou het openbaar ministerie onvoldoende bescherming geven als leden van het openbaar ministerie bedreigd worden, ten enenmale onterecht is. Vanaf het eerste moment dat de bedreiging bestond, is daar met alle middelen op ingegrepen. Betrokkene heeft niet meer in de eigen woning gewoond. Het achter een lid van het openbaar ministerie staan houdt echter niet in dat er dan ook deals worden gemaakt met criminelen. Met de Tweede Kamer is uitdrukkelijk afgesproken dat dat niet zou gebeuren. In die zin zou het juist mis zijn als de loyaliteit binnen het OM zover gaat dat ook in situaties waarvan uitdrukkelijk is afgesproken dat er geen deals gemaakt worden, wel deals gemaakt zouden worden. In die zin is het ook achteraf beter geweest dat die deal niet gemaakt is.

De heer **Rosenthal** (VVD): Nog even de kwestie van het OM als professionele organisatie in plaats van een "club van professionals", een soort formulering die destijds in het rapport van de commissie-Donner nogal centraal stond. Daarbij hoort ook een positionering van het college van procureurs-generaal, zoals ik in mijn eerste termijn nadrukkelijk heb gezegd. Dat college hebben wij op dit ogenblik nog altijd. Is daar door de minister nog iets over te zeggen? Ik heb het nadrukkelijk niet over de "super-PG", een term die de derde "P" van de heer Kohnstamm steeds introduceert. Zo las ik laatst ook over de "super-rechter Van Delden", maar ik heb het over het college van procureurs-generaal.

Minister **Donner**: Dat is een onderdeel van de houtskoolschets; het is daarin meegenomen. Ik moet eerlijk zeggen dat er op dat punt geen reden is om terug te komen op de besluiten die door de wetgever genomen zijn ten aanzien van de inrichtingen op dat punt. Ook de reacties van het OM van de

afgelopen tijd bevestigen dat het ten enenmale niet juist is dat er sprake is van een vertrouwenscrisis.

Ik wil verder niet ingaan op de specifieke punten die gespeeld hebben. Ik heb de Tweede Kamer zojuist een brief gestuurd over de verdere planning van de reorganisatie die het OM op dit moment overweegt. Voordat daartoe besloten wordt, hoop ik te zijner tijd met de Kamer overleg te voeren over de consequenties, maar ik herhaal dat dat een reorganisatie is binnen de grenzen van de opzet zoals die nu is vastgelegd in de wet. Zij zal vooralsnog dus niet leiden tot verdere aanpassing. Het gaat inderdaad vooral om een professionele organisatie die bekijkt hoe zij op dit terrein haar werk beter kan doen.

In het verlengde daarvan liggen een aantal opmerkingen van de heer Witteveen over het project Strafvordering 2001. Daarover hebben de hoogleraren Groenhuijsen en Knigge een rapport opgesteld. In een brief van 22 oktober 2003 heb ik de Tweede Kamer kenbaar gemaakt wat de selectie en het beleid op dat terrein zullen zijn. Er is inderdaad gekozen voor een aantal onderwerpen waaraan bij voorrang gewerkt wordt. Dat berust mede op de overweging dat, als met in wezen dezelfde hoeveelheid geld meer gedaan moet worden, zowel de rechterlijke macht als het OM daartoe in staat moet worden gesteld. Onderdeel daarvan is onder andere een verschuiving tussen de rechterlijke macht ofwel de zittende magistratuur en het OM, die haar beslag zal vinden in de voorstellen over afdoening door het OM, die ik binnenkort hoop in te dienen bij de Kamer. Dat heeft op dezelfde wijze geleid tot de verbetervoorstellen die eerder zijn ingediend en die ten dele nog bij de Tweede Kamer liggen. Die voorstellen sluiten ten dele aan bij voorstellen in Strafvordering 2001, maar zijn ontwikkeld binnen de rechterlijke macht zelf als voorstellen voor vereenvoudiging van de procedure. Daarbij speelt ook het element dat eerder moet worden aangegeven welke getuigen bij het hoger beroep gehoord moeten worden, dit eveneens ter rationalisering van het hogerberoepsproces.

Uitgangspunt is geweest dat een effectieve bestrijding van criminaliteit moet worden gediend, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de eisen van een behoorlijk en eerlijk proces.

Het verwijt dat op dit moment de krenten uit de pap worden gehaald, is onjuist. Het zou niet terecht zijn om niet te letten op de budgettaire problemen waar de regering voor staat. Dat maakt dat ik nu bij voorrang voorstellen doe die binnen de financiële mogelijkheden blijven. Naast de verbetervoorstellen en de OM-afdoening wordt echter ook verder gewerkt aan de vertaling van het rapport.

In het verband van de OM-afdoening is gevraagd hoe de transactie, het voorwaardelijk sepot, wordt gerationaliseerd. Ten dele zal dat gebeuren in het kader van onder andere de OM-afdoening, omdat de transactie daarbij vervangen zal worden door de strafbeschikking. Dit geldt dus niet voor het hele terrein van de transactie, maar voor een deel daarvan. Ik hoop dat op die wijze tot een rationeler systeem gekomen kan worden.

De andere onderwerpen die nu met voorrang zullen worden uitgewerkt, zijn in de eerste plaats de versterking van de positie van het slachtoffer. In redelijkheid kan niet blijken, welke bezuinigings- of doelmatigheidsoogmerken daarbij aan de orde zouden kunnen zijn. Dit behoort dus zeker niet tot de categorie "krenten uit de pap". In de tweede plaats gaat het om het verbeteren van de betekenisvoorschriften. Dat heeft tot doel dat de verdachte beter en tijdig op de hoogte wordt gebracht van de dagvaarding, van de inhoud van de tenlastelegging en van informatie over de zittingsdatum en de hem toekomende rechten voor zijn verdediging. Hoe meer het openbaar ministerie erin slaagt de verdachte te bereiken, des te meer kan het aantal verstekzaken teruglopen. Dat is een belangrijke vooruitgang, maar ook dat betekent geen bezuiniging, want als het aantal verstekzaken terugloopt, heb ik meer zaken op tegenspraak.

In de derde plaats noem ik de stroomlijning van het hoger beroep. Ook daar zal rekening worden gehouden met de proceshouding van de partijen. Het uitwerken van het voortbouwend karakter van het hoger beroep betekent, dat de rechter in tweede aanleg niet moet gaan overdoen wat partijen niet verdeeld houdt. Dat is dus een belangrijke verbetering die ik hoop te realiseren. De aandacht zal zich moeten richten op die punten

## Donner

waarover na het beroep in eerste instantie nog controverse bestaat.

Met de voorbereiding van de herstructurering van het vooronderzoek wordt dit jaar al begonnen. Het belang daarvan is voornamelijk de systematische verbetering van het wetboek. Over de noodzaak hiervan bestaat in brede kring, zowel wetenschappelijk als in de praktijk, consensus. Beoogd is tot een integratie te komen van de vele wijzigingen die in de afgelopen 25 jaar op het terrein van de opsporingsbevoegdheden in het wetboek zijn aangebracht.

In verband met een mogelijk misverstand merk ik op dat de verbetervoorstellen ± wetsvoorstellen nrs. 29253 en 29255 ± een beperkte stroomlijning betreffen in de procedure van voorlopige hechtenis, respectievelijk een vereenvoudiging van de motiveringsvoorschriften in het geval van een bekende verdachte. Er geldt dus niet dat de zaak niet meer zou hoeven te dienen, of dat er geen vonnis zou moeten zijn.

Ook is gevraagd naar de administratieve lasten die voortvloeien uit de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Op dit moment loopt er een evaluatie van het WODC. Hierbij moet u zich wel realiseren dat niet al het papierwerk van de politie onder het begrip "administratieve lasten" valt. Het onderzoek van het WODC zal na de zomer worden afgerond en naar de Tweede Kamer worden gezonden. Pas dan is het mogelijk om een redelijk oordeel te vellen over de vraag of lasten onevenredig zijn en of er een andere regeling nodig is. Juist bij bijzondere opsporingsbevoegdheden is een zekere administratieve lastendruk echter altijd onvermijdelijk.

Mevrouw Tan heeft de berichten over bezuinigingen op het penitentiaire systeem aan de orde gesteld. In het Hoofdlijnenakkoord is inderdaad afgesproken dat door het gevangeniswezen een aantal bezuinigingen moet worden gerealiseerd. Overigens moet daarbij wel in het oog worden gehouden dat het voor het overgrote deel bezuinigingen betreft die al eerder gerealiseerd hadden moeten worden. Deze tekorten, die jaar op jaar zijn blijven liggen, moeten worden aangevuld.

Een en ander betekent echter niet dat er geen extra middelen beschikbaar zouden zijn voor uitbreiding van

de capaciteit. Door modernisering van de sanctietoepassing kunnen er namelijk besparingen binnen het gevangeniswezen worden gerealiseerd. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan veranderingen in het dagprogramma. In het verleden is gekozen om bij een aantal programma's geen selectie toe te passen en iedereen voor deze programma's in aanmerking te laten komen.

Zo is het naar mijn mening een verbetering dat er op dit moment van wordt uitgegaan dat er geen reden is om kortgestraften op te nemen in een reclasseringsprogramma. Dat is een belangrijke verandering, omdat 80% van de gevangenispopulatie bestaat uit mensen die een straf moeten uitzitten van minder dan drie maanden. Overigens wordt 80% van de capaciteit bezet door mensen die een straf van meer dan drie maanden moeten uitzitten. In het verleden is geen onderscheid gemaakt tussen kort- en langgestraften in de bewakingsregiems. Men heeft indertijd namelijk gekozen voor uniforme regiems, omdat daardoor de selectie eenvoudiger werd. Het gevolg van een en ander is echter wel dat er onnodige kosten worden gemaakt voor beveiliging en begeleiding. Op dit moment wordt op dit terrein dus een fundamentele verandering doorgevoerd.

De heer Rosenthal heeft gewezen op mijn mijmeringen over gevangenen in de bossen. Toen ik die opmerking maakte, dacht ik overigens aan inrichtingen als Veenhuizen en gevangenen bovenin torenflats, omdat die wellicht een oplossing kunnen bieden voor sommige problemen. Als een dergelijke differentiatie wordt gerealiseerd, zal dat bij voorrang worden gedaan op het terrein van bestaande gevangenen, omdat dan voor de verminderde regiems gebruik kan worden gemaakt van dezelfde overhead en hetzelfde personeel.

Met het oog hierop zal het de Kamer niet verbazen dat het ministerie van Justitie niet onmiddellijk reageert op elk willekeurig aanbod van een leegstaand gebouw. Dat is immers vaak de duurste oplossing. Overigens bevindt zich het overleg met Rotterdam over de inrichting op een boot van een aantal cellen voor de vreemdelingenbewaring in een vergevorderd

stadium. In dit overleg is verder wel gebleken dat het stichten van een gevangenis op een havenkade net zo moeilijk kan zijn als het bouwen van een nieuwe inrichting in een woonwijk, want ook hier loopt men tegen tal van procedurele bezwaren aan. Die differentiatie is dus doorgevoerd in het kader van de modernisering van de sanctietoepassing. Deze heeft ook gevolgen voor de organisatie van het gevangeniswezen zelf omdat eraan wordt gestreefd om de keuze voor het regime dat meest geschikt is voor de persoon in kwestie zo veel mogelijk binnen de clusters zelf te laten maken. Dat moet niet allemaal centraal worden geregeld. Er wordt tegelijkertijd geprobeerd om een zekere mate van regionalisering te realiseren, met name met het oog op de behoefte in bepaalde grote steden om te weten op welke cellen men terug kan vallen. Op dit moment is dat nog niet echt realiseerbaar.

Er werd gesproken over leegstand. Een aantal inrichtingen heeft soms een bezettingsgraad van meer dan 100%. De gemiddelde bezettingsgraad ligt rondt de 98%. Er is dus geen flexibiliteit voor nieuwe ontwikkelingen. Deze moet primair worden gevonden in de grotere variatie en de grotere differentiatie in het gevangeniswezen. De voorstellen voor een herziening van het systeem van vervroegde invrijheidsstelling zullen daar onderdeel van zijn. Op dit moment worden personen op tweederde van hun straftijd zonder verdere voorwaarden vrijgelaten. Met die tweederde van de straftijd zitten wij helemaal aan de bovenkant van de termijnen die in Europa worden gehanteerd. Tegelijkertijd missen wij de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen in de periode na de gevangenschap. Deze mogelijkheid zou juist zinvol kunnen zijn, mede met het oog op het voorkomen van recidive. De vraag hoe er wordt omgegaan met recidive zal aan de orde komen in de nota over de effecten van het strafrecht waar ik al over heb gesproken.

Er werd gewezen op het onderzoeksrapport over de Extra Beveiligde Inrichtingen, de EBI's. Dit rapport is in december naar de Tweede Kamer gezonden. Het onderzoek betreft de negatieve effecten van detentie in een EBI op de psychische conditie van de gedetineerde. Er werd mij verweten dat ik in de begeleidende brief heb

## Donner

aangegeven dat dit onderzoek geen aanleiding geeft voor een grondige herziening van de EBI. Dat onderzoek is gehouden om de vraag te beantwoorden of het EBI-regime leidt tot een verslechtering van de psychische conditie van de gedetineerde. Er is een vergelijking gemaakt met gedetineerden die onder een gewoon zwaar regime in het gevangeniswezen vallen. Er waren verschillende metingen nodig. Ik denk dat het een vrij wetenschappelijk onderzoek was. Het onderzoek heeft geen antwoord kunnen geven op de vraag, onder andere omdat het aantal onderzochte gedetineerden binnen de EBI heel klein was. Er bleken maximaal twee metingen per persoon mogelijk te zijn.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik heb uit het rapport begrepen dat de hoofdconclusie was dat de hypothese dat het EBI-regime schadelijk was, werd onderschreven door vijf waarnemingen en dat deze hypothese door twee waarnemingen werd genuanceerd. Daarom heb ik ook voor een voorzichtige formulering gekozen. Ik heb niet gezegd dat het helemaal zo was. Het onderzoek wees echter wel degelijk in de richting van de conclusie dat het EBI-regime schadelijk is voor de psychische toestand van de gedetineerde. Gezien die conclusie vond ik het nogal makkelijk om te zeggen dat er niet grondig naar gekeken hoeft te worden. In de brief stond dat men zich gaat concentreren op de visitaties, waar het Europese Hof een uitspraak over heeft gedaan. Verder werd het afgedaan met de opmerking dat er nog wel eens naar zal worden gekeken.

Minister **Donner**: Ik begreep dat de conclusies zijn gebaseerd op twee metingen per persoon. Dat maakte nou juist dat ook de onderzoekers zelf geen vast oorzakelijk verband konden leggen tussen het EBI-regime en de psychische conditie van de gedetineerde. U zegt zelf ook dat het voorzichtig was geformuleerd. Nu, dan moet u ook inzien dat wij dit EBI-regime niet voor niets hebben geïntroduceerd. Dat is op een gegeven moment een keuze geweest om een antwoord te vinden op het probleem van personen die zich met vrij grote regelmaat onttrokken aan de hun aangeboden verblijfsruimte. Je moet dan op een gegeven moment een afweging maken: is een

mogelijk effect op de psychische conditie reden om het regime helemaal te herijken? Op dat punt heb ik gezegd dat daar geen aanleiding voor is. Tegelijkertijd heb ik wel onder meer aan de EBI gevraagd ± de visitatie was al veranderd ± om te kijken welke andere aanpassingen eventueel mogelijk zijn om tegemoet te komen aan punten waar de onderzoekers op wezen. Dat overleg vindt nog plaats. Het is derhalve niet zo dat er helemaal niets gebeurt, maar op uw algemene vraag waarom het niet wetenschappelijk is verantwoord, zeg ik dat er nu eenmaal afwegingen gemaakt moeten worden, in de zin van: wat was het doel ook alweer?

Voorts is een vraag gesteld over de 6000 veelplegers. Wat dat betreft heb ik begrepen ± het is van horen zeggen ± dat de directeur sancties, reclassering en slachtofferzorg door Trouw niet geheel juist is geciteerd. Daar waar ook de heer Kohnstamm Trouw als zijn bron heeft, zou ik wellicht een ander dagblad in overweging kunnen geven. Overigens is Trouw een betrouwbaar dagblad, maar op deze wijze beschikt men niet over bepaalde informatie ± al is het ook weer zo dat meer kennis smarten vermeerderd.

Het punt bij de veelplegers is dat ook daar bewust ervoor gekozen is om de resocialisatieprogramma's niet, zoals tot nu toe gebruikelijk is, door de bank genomen overal in te zetten, maar ernaar kijken waar dit naar de omstandigheden ook effect heeft. Dat leidt ertoe dat bij een aantal categorieën gezegd wordt: nu geen resocialisatieprogramma. Die diagnose wordt uitgevoerd door de reclassering. Indien de veelpleger niet meer kan of wil meewerken aan de resocialisatie, wordt er niet meer in geïnvesteerd. Dan blijft er wel ± dat bespreken wij in het kader van het wetsvoorstel veelplegers ± de maatregel zoals die nu wordt voorgesteld. Doordat er geen verschil meer is tussen de lengte van enerzijds de gevangenisstraf en anderzijds de gedwongen behandeling hoop ik dat in veel meer gevallen de keuze voor de veelpleger beter wordt, namelijk een keuze voor behandeling. Dit laat onverlet dat met het veelplegersprogramma nu een heel andere vraag boven water komt: op welke wijze en met welke maatregelen kunnen wij dit soort groepen personen als overheid en als samenleving zodanig onderbren-

gen dat zij in ieder geval niet door het veelplegen in hun bestaan moeten voorzien? Op die vraag heb ik op dit moment geen antwoord, maar ik onderken de vraag wel. Dat is nu net een element waarom ik de nota heb toegezegd over de vraag: hoe werkt het gevangeniswezen?

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mag ik de minister vragen of het denkbaar is dat de productie van die nota wordt bespoedigd, in die zin dat wij deze hier hebben wanneer wij het wetsvoorstel inzake veelplegers gaan behandelen?

Minister **Donner**: Nee, dat is uitgesloten.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat is dan toch de omgekeerde wereld? Als die notitie zo fundamenteel ingaat op het effect van vrijheidsstraffen ± waarom doen wij het en wat hebben wij eraan? ± zouden wij die dan niet eerst moeten hebben, voordat wij besluiten dat mensen twee jaar vastgezet kunnen worden?

Minister **Donner**: Zonder nu al over dit wetsvoorstel te gaan discussiëren, wijs ik er wel op dat dit wetsvoorstel nodig is, juist ook als tegenhanger en alternatief voor het SOV-regime. Het mag immers niet zo zijn dat wij tot de vreemde conclusie komen dat een veelpleger, als hij behandelbaar is, twee jaar wordt vastgezet, maar dat hij als hij niet behandelbaar, een week wordt vastgezet, waarna wij hem weer loslaten. Dat is de situatie waarmee wij te maken krijgen zonder dit wetsvoorstel. Ik realiseer mij echter dat door het aan de orde stellen van de problematiek van de veelplegers een ander probleem aan de orde komt, waarop wij binnen het strafrechtelijke systeem nog geen antwoord hebben. De vraag is hoe wij tot een clientcentered-systeem kunnen komen, in plaats van een zaakgericht systeem, dat niet berust op de strafbare feiten. Hoe komen wij op een persoonsgericht systeem? Dat is geen vraag naar het straf-systeem. Het heeft ook geen betrekking op het wetsvoorstel dat nu voorligt. Het gaat om de vraag hoe wij zorgvoorzieningen, GGZ-voorzieningen en de BOPZ kunnen aanpassen, zodat meer gericht, vanuit een bepaalde regio, kan

## Donner

worden ingegrepen als het gaat om dat soort personen.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Even ter correctie. Ik heb niet om extra onderzoek gevraagd. Ik heb gevraagd een en ander zorgvuldig te behandelen. Ik heb wel om extra onderzoek gevraagd op andere delen dan deze materie. De minister zegt dat deze evaluatie gaande is, maar dat het rapport niet op tijd komt. De minister geeft voorts aan dat het voor een bepaalde categorie niet meer nuttig is om er een programma op los te laten. Wat gebeurt er dan met die categorie? Ik heb verwezen naar de mogelijkheid van pensions met eventueel gratis herovername. Wordt dat nog overwogen? Zijn er al ideeën hoe om te gaan met de door de grote steden aangedragen voorstellen op dit punt?

Minister **Donner**: Zoals bekend, moet het kabinet nog een standpunt innemen over herovername, maar daarvoor is nog een evaluatie nodig. Ik heb al vaker aangegeven dat herovername nooit een middel mag zijn om de overlast van criminaliteit in de samenleving te voorkomen. Het zal mede in relatie moeten staan met de gezondheid van betrokkene. Dit behoort wel tot de criteria die onder andere de commissie-Baas heeft gehanteerd. Als er een standpunt over is ingenomen, dan kan dat mede onderdeel zijn van de manier waarop met deze personen wordt omgegaan. Wij zijn overigens pas een jaar bezig met het verschijnsel van de veelpleger. Voor die tijd werd het niet genoemd. De grote steden hebben er nu allemaal een programma voor ontwikkeld. Ze organiseren nu heel gericht programma-activiteiten en projecten voor deze personen. In die projecten komen ze tot de conclusie dat een van de problemen is dat de inzet vooral strafrechtelijk is geweest, terwijl juist een bredere regie nodig is. Wij zijn bezig met het vinden van een antwoord op dat probleem. Overigens gaat het ten dele om de effecten van de veranderingen die de afgelopen 20 jaar in de GGZ hebben plaatsgevonden.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik haak nu nog meer af. Als nu al duidelijk wordt uit het experiment-SOV dat er een andere regie nodig is voor de groep waar ook de

veelplegers onder horen te vallen, waarom worden wij dan geconfronteerd met een wetsvoorstel veelplegers ± volgende week volgt het voorbereidend onderzoek al ± dat juist heel erg leunt op de strafrechtelijke aanpak, terwijl wij over drie, vier maanden waarschijnlijk een notitie krijgen, waarin die problematiek veel meer in de breedte wordt behandeld?

Minister **Donner**: Die brengt geen verandering in de constatering dat zich op dit punt een probleem voordoet, waarbij de huidige strafrechtelijke benadering niet adequaat is. Het gaat om personen die jaarlijks honderden strafbare feiten van een gering karakter plegen. Bij de normale strafrechtelijke behandeling krijgen ze een paar dagen straf, maar ik kan de samenleving daar toch niet verder mee opzadelen? De vraag is hoe je deze kwestie op termijn anders kunt aanpakken, maar dat wil niet zeggen dat het wetsvoorstel daarmee overbodig wordt. Je moet echter wel stappen verder zetten, omdat er een probleem zichtbaar is geworden als gevolg van de eerste stappen. In die zin blijf je bezig. De vraag zou verder niet aan de orde zijn als het wetsvoorstel er niet zou liggen. Ik dring er dus bij de Kamer op aan dit zo snel mogelijk te aanvaarden, zonder discussie.

De heer **Rosenthal** (VVD): De berichten en de documentatie over de SOV die mij hebben bereikt, wijzen in de richting van redelijk positieve resultaten, met name uit het oogpunt van maatschappelijk rendement. Ziet u dat anders?

Minister **Donner**: De SOV wordt toegepast op degenen die zich hier vrijwillig voor beschikbaar stellen. Deze regeling moet nog geëvalueerd worden. Als u het heeft over redelijk positieve berichten, heeft u kennelijk mensen uit Rotterdam gesproken. Spreekt u echter mensen die in Amsterdam hiermee ervaring hebben opgedaan, dan krijgt u iets anders te horen. Hoe groot is het risico van terugval in het oude gedrag? Welke mogelijkheden zijn er om personen vast te houden in het programma? Die vragen kunnen nog niet beantwoord worden omdat de SOV nog te kort van kracht is. De evaluatie komt nog, maar nu is al zichtbaar dat de SOV niet het

antwoord is op het probleem van de veelplegers, omdat zij zich hieraan kunnen onttrekken. Moet ik personen die niet behandelbaar zijn, door laten gaan met het plegen van kleine vergrijpen? Dat kan de samenleving zich niet permitteren, dus dat rechtvaardigt een maatregel zoals ik heb voorgesteld. De vraag die ik naar aanleiding van de opmerkingen van mevrouw Tan aan de orde heb gesteld, is veel breder. Er zijn groepen die op andere wijze aangepakt of begeleid moeten worden dan via het strafrechtelijk systeem.

De heer **Rosenthal** (VVD): Uw opmerkingen verbazen mij een beetje. Uit het Rotterdamse, maar met nadruk ook uit het Amsterdamse, heb ik van degenen die nauw bij de SOV betrokken zijn, gehoord dat deze regeling een belangrijke stap voorwaarts is. Nu wij het hebben over beeldvorming en verwachtingen lijkt het mij goed dat u op dit punt geen misverstanden in het leven roept.

Minister **Donner**: Dat wil ik zeker niet doen. Ik ben ook niet tot een andere conclusie gekomen. Het wetsvoorstel inzake veelplegers is geen vervanging van de SOV. Ik heb de indruk dat de SOV een positieve bijdrage kan leveren, maar zij berust op vrijwilligheid. Uit Amsterdam heb ik geluiden gehoord dat de SOV minder effectief is, maar dat wil nog niet zeggen dat het instrument niet werkt. Mijn punt is dat het maar een oplossing is voor een deel van het probleem. Daarnaast heb ik het wetsvoorstel inzake veelplegers nodig.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De woorden van de minister zouden zo uitgelegd kunnen worden dat het wetsvoorstel veelplegers alleen bedoeld is om de onbehandelbare gevallen de mogelijkheid tot het plegen van strafbare feiten te ontnemen. Dan zou er sprake zijn van draaideurgedetineerden die twee jaar zitten, daarna even vrij komen om vijftig delicten te plegen en vervolgens weer twee jaar worden opgesloten. Dat zal echter niet de bedoeling zijn. Ik vermoed dat de minister doelt op een categorie waar wij op dit moment nog niet mee uit de voeten kunnen, bijvoorbeeld psychiatrische gevallen. Er is nog geen sluitend systeem van maatreg-

## Donner

len dat voor die mensen in een adequate opvang voorziet. Dat zal ongetwijfeld onderdeel zijn van de nota waar de minister eerder over sprak.

Minister **Donner**: Dat is een onderdeel van het geheel, al gaat het niet alleen om die grensgevallen. De maatregel veelplegers is ook niet bedoeld als stok achter de deur om meer mensen in de SOV te krijgen. Ik heb de maatregel zelfstandig nodig. Het lijkt me verstandig om dit punt, als hierover al discussie nodig is, zo snel mogelijk op de agenda te zetten. Dat geldt overigens ook voor de andere wetsontwerpen die er nog liggen, zoals twee op een cel.

Mevrouw Tan heeft gevraagd naar de vacaturestop bij DJI. Er zal volgens de begroting enerzijds bezuinigd moeten worden door efficiëncymaatregelen en rationalisering op een aantal plaatsen. Anderzijds zijn er in de loop van de komende jaren extra middelen mogelijk. Er is een mogelijkheid om bij groeiende capaciteit ± waarvoor extra middelen voorzien zijn, zoals de 41 mln voor 2004 ± mensen aan te nemen. Maar je moet deze mensen vervolgens weer ontslaan in het kader van de bezuinigingen die gerealiseerd moeten worden. Om te kunnen garanderen dat de overgang niet met dalen en pieken gepaard gaat maar gelijkmatig plaats zal vinden, zodat ik wat moet uitstromen via de instroom weer te werk kan stellen, heb ik besloten tot het instellen van een vacaturestop. Dat is het gevolg van de methodiek zoals deze is gekozen bij de inrichting van de bezuinigingen en intensiveringen binnen het gevangeniswezen.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Klopt het dat het om een vermindering van 1170 fte gaat in het PIW? Klopt het dat door andere inroostering van diensten de bewakingstijd per dag maximaal 9 uur zal worden, terwijl deze nu naar ik heb vernomen 12 tot 13 uur is, zodat gedetineerden veel langer "achter de deur" zullen moeten, misschien zelfs in cellen van meer dan twee op een cel?

Minister **Donner**: Er zijn twee verschillende ontwikkelingen. De ene is het vinden van meer ruimte door toepassing van twee op een cel. De andere is de maatregel tot reductie van medewerkers die op termijn 51 mln euro zal opleveren. Dat is slechts

51 mln van de 126 mln die structureel op dat punt binnen DJI verminderd zal moeten worden. Andere maatregelen op dat punt zijn inderdaad een aanpassing van de werktijden tot 7 maal 9 uur, een verlaging van het deelnamepercentage aan arbeid en de invoering van een eenvoudig arrestantenregime. Het zijn onderdelen van de maatregelen zoals aangegeven. Deze leiden niet tot een verandering van de werkdruk van de penitentiaire medewerkers. Er zijn ook geen aanwijzingen dat ze leiden tot meer angstgevoelens op de werkvloer.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Betekent dit concreet dat de bewakingstijd terug zal gaan van 12 tot 13 uur naar 9 uur, zodat gedetineerden veel langer "achter de deur" moeten zitten en dan ook nog in cellen met meer dan twee personen?

Minister **Donner**: Dat kan het gevolg zijn. De voorstellen van de groeps-ondernemingsraad waar u op doelt, bieden geen oplossing voor de vraagstukken die er zijn. Er is sprake van een groot aantal verschillende maatregelen om de doelstellingen te realiseren, zoals deze in de begroting zijn aangegeven. Deze zijn ingegeven door enerzijds geaccumuleerde tekorten die alsnog gerealiseerd moeten worden. Zij zijn bedoeld om te voorkomen dat er een vestzakbroekzaktransactie plaatsvindt, namelijk dat de intensiveringen die nodig zijn om de toegenomen criminaliteit effectief aan te pakken gebruikt zouden worden om de gaten te vullen die ontstaan door de bezuinigingen.

In de noodvoorziening in Zeist is begonnen met acht op een cel, zonder dagprogramma. Bij de verlenging van de noodwet drugskoeriers is toegezegd dat 8 op een cel wordt teruggebracht tot vier op een zaal. De dagprogramma's in de noodvoorziening voldoen inmiddels overal aan de eisen van de Penitentiaire beginselenwet. Zij zijn vergelijkbaar met reguliere voorzieningen en soms zelfs beter. Er zijn wel verschillen in de dagprogramma's. Zo is in de programma's van de vrouwengroepen bijvoorbeeld koken als activiteit opgenomen. Misschien is dat wel discriminerend. Over de gehele linie is er een tendens om de regimes te versobe-

ren, met name ten aanzien van de kortverblijvenden.

Ik kom op de problematiek van de crisisopvang binnen de jeugd-inrichtingen. Het manifest van de kinderrechtters volgde na twee weken waarin ik reeds driemaal met de Kamer over deze problematiek had gesproken. Mijn ambtsvoorganger op dit onderdeel, staatssecretaris Kalsbeek, heeft een convenant gesloten over de opvang van jeugdigen in een justitiële jeugd-inrichting ingeval van crisis, waarbij onderdak moet worden gevonden voor kinderen die niet meer thuis of in een inrichting kunnen blijven. Dat is helaas een groter succes geworden dan op dat moment was te voorzien. Op dit moment wordt er een structureel beslag gelegd op 650 plaatsen.

Ik heb in de Kamer aangegeven dat het structurele karakter van deze aantallen voor mij aanleiding was om met de minister van Onderwijs en de staatssecretaris van Volksgezondheid te overleggen over deze opvang en het vinden van behandelplaatsen. Het komt niet voor dat er behandelplaatsen beschikbaar zijn, terwijl betrokkenen in de opvang zitten, tenzij het gaat om behandelplaatsen die niet geschikt zijn voor de personen die in de jeugd-inrichtingen zitten. Het gaat vaak om jeugdigen die zelf al eerder in zo'n behandelplaats hebben gezeten, maar daar niet te handhaven waren. Zij moesten echter wel ondergebracht worden. Het vraagstuk is complexer dan alleen de vraag naar een plaats in een behandelcentrum. Het is ook complexer dan alleen de vraag naar de bouw van behandelplaatsen in plaats van jeugd-inrichtingen. Ik heb de jeugd-inrichtingen hard nodig voor de andere gevallen die daar terechtkomen. Er is slechts gedeeltelijk sprake van overlapping. Er wordt op dit moment gewerkt aan een oplossing. De consequentie kan niet zijn dat betrokkenen de straat op gestuurd worden, omdat zij niet opgevangen kunnen worden in een jeugd-inrichting. Het probleem kan niet van de ene op de andere dag worden opgelost. Het manifest van de kinderrechtters was mosterd na de maaltijd, want ik heb al eerder toegezegd dat het probleem de aandacht heeft.

De heer **Kox** (SP): Het is de vraag of het mosterd na de maaltijd is. Ik



## Donner

vond het nogal een noodkreet van mensen die normaal gesproken niet vooraan staan om hun beklag te doen. Wij hebben het over zo'n 600 jonge mensen die op plaatsen zitten waar zij niet thuishoren. U zegt dat dit probleem niet van de ene op de andere dag opgelost kan worden, maar hoeveel dagen kost het om het probleem wel op te lossen? Wij zijn zo ongeveer het rijkste land van de wereld. Ik heb begrepen dat uw horizon voor een kwart reductie van de criminaliteit veel verder ligt dan ik en anderen dachten. Wat is de horizon voor deze 600 plaatsen? Wat kunnen wij als samenleving?

Minister **Donner**: Het gaat om personen die in behandelplaatsen niet te handhaven zijn.

De heer **Kox** (SP): Het gaat bijvoorbeeld over een jongen van 12 jaar die in Vugt zit.

Minister **Donner**: Het is gevaarlijk om dit soort maatregelen te bediscussieren aan de hand van één geval.

De heer **Kox** (SP): Ik ga niet in op één geval.

Minister **Donner**: In alle gevallen is de rechterlijke uitspraak gedaan dat de plaatsing in een inrichting nodig is.

De heer **Kox** (SP): Tegelijkertijd is er een manifest van kinderrechtvaarders die dit absoluut niet tolerabel vinden en menen dat daarvoor een oplossing moet worden gevonden. Mijn eenvoudige vraag aan de minister is: wanneer heeft u die oplossing?

Minister **Donner**: Dat klopt. Toen het convenant gesloten werd, dacht men dat een oplossing voor de pieken moest worden gevonden, maar die pieken blijken nu structureel te zijn. In deze tijden moeten vrij forse bezuinigingen worden doorgevoerd, vooral in de zorg. De oplossing ligt niet in het inzetten van middelen van Justitie voor behandelinrichtingen, maar in het vinden van behandelinrichtingen binnen de volksgezondheid. Zoals gezegd, houd ik mij daar samen met de staatssecretaris van Volksgezondheid mee bezig.

De heer **Kox** (SP): Mijn vraag blijft: wanneer denkt de minister het opgelost te hebben?

Minister **Donner**: Daar kan ik op dit moment nog geen antwoord op geven.

De heer **Kox** (SP): Heeft de minister ook geen streefcijfers?

Minister **Donner**: Ik streef ernaar om het structurele element zo snel mogelijk te beëindigen, maar wel onder de voorwaarde dat degenen die crisisopvang nodig hebben niet op straat worden gezet. Nogmaals, ook daarna zal het voor blijven komen. Ik moet behandelinrichtingen immers niet op pieken inrichten, maar op de structurele behoefte. Hierbij gaat het echter om vrij ernstige gevallen die vaak niet in een gewone inrichting kunnen worden ondergebracht en dus een heel andere inrichting nodig hebben. Juist daarom zal dat niet van de ene op de andere dag gerealiseerd zijn. Tegelijkertijd geldt dat in individuele gevallen zo snel mogelijk naar uitstroom wordt gestreefd. Er zitten dus niet permanent 650 personen in de inrichtingen, nee, 650 plaatsen zijn nodig en daarbinnen proberen wij zo snel mogelijk de uitstroom te realiseren van degenen die in de inrichtingen zitten.

De heer **Kox** (SP): Ik kan alleen maar constateren dat de opmerking van de minister dat de kinderrechtvaarders met hun manifest als mosterd na de maaltijd komen, helemaal niet klopt. Het is nog meer actueel dan het al leek. De minister heeft immers nog steeds geen zicht op een oplossing.

Minister **Donner**: Dat klopt. Juist daar begon ik net mee. Als iedereen alles onmiddellijk van de overheid verwacht, wordt niet voldaan aan het verwachtingenmanagement. Er is een probleem ontstaan; met de Kamer is over de verwachtingen en een oplossing daarvan gesproken. Die blijken nu anders te zijn, maar een andere oplossing ligt dan niet meteen voorhanden. Wie dat van de overheid verwacht, heeft inderdaad ontorechte verwachtingen. Indien de term "mosterd na de maaltijd" niet juist is, zal ik dat graag aangeven. Het probleem had de aandacht en was op dat moment ook als probleem erkend.

Mevrouw Tan vroeg wat wordt gedaan aan de begeleiding van de reclassering en het terugdringen van de recidive. Het WODC verricht op dit moment een onderzoek naar de

effectiviteit van de verschillende maatregelen en programma's. Het WODC heeft een recidivemonitor. Daarin zitten ook de ex-pupillen van de justitiële jeugdinrichtingen. Ook ex-tbs'ers worden gevolgd op recidive. De recidivemonitor wordt verder uitgebreid. Kortom, wij proberen daar een zo goed mogelijk beeld van te krijgen. Nu wordt een apart onderdeel opgestart: hoe kunnen wij de effectiviteit van de verschillende programma's op dit terrein beoordelen en meten?

Mevrouw De Wolff stelt dat ik de oproep zou hebben gedaan om allochtonen zwaarder te straffen. Dat is onjuist. Ik hecht eraan dit punt recht te zetten. Bij de bestraffing wordt ook nu al mede gelet op het effect van die straf op jongeren. Dat is ook al aangekondigd in de nota Jeugd Terecht. In de huidige media wordt dat onmiddellijk vertaald als "allochtonen-autochtonen". Ook in de Tweede Kamer heb ik erop gewezen dat dit een gevaarlijke ontwikkeling is. Het is echter wel degelijk een onderdeel van de aanpak van jeugdigen. Maatregelen zoals HALT zijn voor bepaalde groepen juist, maar voor andere groepen niet. Dan moeten wij niet vanuit een misplaatst gevoel van gelijkheid toch in alle gevallen eerst de HALT-maatregel toepassen of in alle gevallen de HALT-maatregel afschaffen omdat die voor sommige jongeren niet geschikt is.

De heer Rosenthal heeft nog een specifieke vraag gesteld over de SOV. Er is een uitbreiding gepland van het aantal SOV-plaatsen met 144. Nogmaals, deze zal niet toereikend zijn voor het probleem. De bedoeling is om een derde deel van de verdere uitbreiding van de capaciteit voor veelplegers als SOV-achtige plaatsen in te richten.

De heer Witteveen vroeg mij naar het ziekteverzuim bij DJI. In 2003 was dat nog 8,4%. Dat was al 2% minder dan in 2001. In die zin is dat een onderwerp van aandacht.

Van verschillende zijden is gevraagd naar de Europese aspecten. De heer Holdijk heeft zijn gehele interventie gewijd aan de ontwikkelingen op het terrein van JBZ, anderen hebben meer in het bijzonder gevraagd naar de ontwikkelingen in de discussie over de intergouvernementele conferentie en van het nieuwe verdrag.

Ik begrijp uit de woorden van de heer Van de Beeten dat er op 2 en

## Donner

3 september een bijeenkomst zal plaatsvinden, mede over dit onderwerp. Ik ben verheugd dat de heer Kohnstamm heeft opgemerkt dat men als een man achter de voorstellen van de minister van Justitie staat. Ik wou dat dit vaker het geval was.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Als voorzitter van de werkgroep die dit voorbereidt, kan ik mededelen dat de minister zelf ook is uitgenodigd om daar te komen spreken.

Minister **Donner**: Ik ga eerst in op de woorden van de heer Holdijk dat er sprake is van een gebrek aan visie op de strafrechtelijke dimensie van de Europese samenwerking. Ik beluister dat ook bij anderen. In eerlijkheid moet je constateren dat de samenwerking op dit terrein vrij pril is. Wij zijn pas sinds tien jaar bezig. In die tien jaar is er vrij veel tot stand gekomen. Het raadssecretariaat op het terrein van JBZ heeft het meest omvangrijke wetgevingsprogramma vergeleken met de andere terreinen. Het is dus niet zo dat er niets is gebeurd.

Na het Verdrag van Maastricht overheerste bij de toenmalige lidstaten het idee dat titel IV van het Unieverdrag primair een politieke verbintenis inhield. Nogal wat lidstaten, vooral de Schengenlanden, zagen weinig heil in verdere integratie. In die context hebben de verschillende bewindslieden van Justitie in Europa geopereerd, net als beide Kamers van het Nederlands parlement die met hun instemmingsrecht de ontwikkelingen op het terrein van JBZ ten nauwste volgen en daarbij betrokken waren. In die periode wekten zij zelden de indruk dat zij een van de regering afwijkende visie hadden op de Europese integratie. Als er is gezondigd, is er in commissie gezondigd.

In 1999 en 2001 hebben de toenmalige regeringen notities uitgebracht over het Eurostrafrecht, waarin meer de nadruk lag op wat men niet wilde dan op wat men wel wilde, dat ben ik met de heer Holdijk eens. De discussie over de Europese integratie op strafrechtelijk terrein is pas op gang gekomen met de discussies over de Europese Conventie van de afgelopen jaren. De voorstellen in het ontwerpverdrag zijn ingrijpend. Uit het feit dat op de zes strafrechtelijke artikelen rond de duizend amendementen zijn

geformuleerd en ingediend, mag worden afgeleid dat de materie leeft. Dat is ook bij de regering het geval. Voor mij was het indertijd reden, in de Conventie een visie naar voren te brengen hoe naar mijn mening de ontwikkeling zou moeten plaatsvinden.

Voordat ik daarop inga, wil ik iets zeggen over het punt waaraan de heer Holdijk frequent refereerde, namelijk het Europees openbaar ministerie. Het standpunt dat mijn ambtsvoorganger dienaangaande innam, werd indertijd in deze Kamer bekritiseerd, omdat het te terughoudend zou zijn. Toen de Europese Commissie een hoorzitting hield over het onderwerp, bleek Nederland na Portugal en België het meest positief te zijn over de voorstellen. De overige lidstaten stonden er negatief of zelfs ronduit afwijzend tegenover. Die negatieve houding was reden dat de Commissie tevergeefs probeerde, in het Verdrag van Nice een bepaling te doen opnemen. Die is toen vierkant afgewezen.

Het ontwerpverdrag van dit moment bevat wel een bepaling. Ik klap niet uit de school als ik zeg dat er door veel lidstaten negatief op wordt gereageerd. Ik sluit echter niet geheel uit dat de bepaling alsnog gehandhaafd en gedoogd zal worden, omdat de uiteindelijke instelling van een openbaar ministerie een unaniem besluit in de Raad zal vergen.

Voor mijn visie in dezen verwijs ik onder andere naar de notitie op dat punt. Mijn zienswijze is niet dat wij een Europees openbaar ministerie zoveel mogelijk moeten voorkomen. Mijn vrees is wel dat de figuur van de Europees aanklager zoals die nu wordt voorgesteld, te sterk in de richting gaat van een voortgaande harmonisatie van het hele nationale strafprocesrecht. Dat is de achtergrond van mijn aantekeningen. De idee van een Europees strafrecht er niet op gericht het nationale strafrecht van de lidstaten te vervangen. Het is er primair op gericht, een adequaat kader te bieden voor strafrechtelijke samenwerking.

De strafrechtelijke samenwerking is primair gericht op de grensoverschrijdende criminaliteit, maar vormt ten gevolge van de omvang en de intensiteit van die criminaliteit een conditio sine qua non voor een effectieve bestrijding van binnenlandse criminaliteit. Mijn beoordeling

ten principale is dat een ontwikkeling op strafrechtelijk terrein binnen de Europese Unie nodig is en een conditio sine qua non om op termijn binnenlands adequaat de strafrechtsorde te handhaven en effectief criminaliteit te bestrijden. De keuze is niet wat wij meer kunnen doen. De vraag is wat wij nodig hebben om te herwinnen wat wij verloren hebben in het proces van geleidelijke integratie.

In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Europese Unie rechtshulpovereenkomst van 2000 heb ik aangegeven hoe de verhoudingen binnen de IGC liggen. Inmiddels is het maart 2004 en kan op dat punt gemeld worden dat ondanks de geuite kritiek op het strafrecht geen wijzigingen zijn opgetreden ten opzichte van de Conventietekst voor de Europese grondwet. De belangrijkste reden daarvoor was dat tot december 2003 in de IGC nauwelijks ruimte is gecreëerd om inhoudelijk over deel III van het ontwerpverdrag te spreken. Afronding van de IGC is belangrijk. Ik verwacht dan ook dat alle energie zal worden geconcentreerd op de institutionele vraagstukken en dat er voor behandeling van deel III weinig ruimte zal zijn. In alle eerlijkheid: ik zie beperkte mogelijkheden om op dat punt binnen het verdrag tot een fundamentele aanpak te komen. Dat laat onverlet dat, sinds die ideeën gelanceerd zijn, zij steeds meer bespreekbaar worden in de lidstaten. Dat is niet een kwestie van "waren die ideeën er maar een jaar eerder geweest". Toen was ik nog geen minister, maar bovendien had dat op dat punt waarschijnlijk weinig uitgemaakt omdat de ideeën ook vrij scherpe tegenstellingen oproepen tussen sommige lidstaten. De analyse dat het ongewenst is dat wij in Europa gaan in de richting van een proces dat steeds meer harmonisatie van strafrecht nodig zal maken, wordt algemeen gedeeld, niet omdat wij van mening zijn dat het Nederlandse strafrecht beter is dan het strafrecht elders, maar omdat het strafrecht een organisch geheel vormt. Dat zie je op tal van terreinen. Onderdelen daarvan kun je niet harmoniseren zonder dat je de andere onderdelen harmoniseert. Tegelijkertijd blijkt uit discussies over het strafrecht, ook vanavond, hoezeer het strafrecht en de opvattingen ter zake verwezen zijn met nationale opvattingen. Dat

## Donner

betekent niet dat je niet zou mogen harmoniseren, maar dat je niet daar moet harmoniseren waar je dat kunt vermijden en waar andere oplossingen beter zijn. In die zin heb ik inderdaad voorgesteld dat je zou moeten denken in structuren die in wezen een jurisdictie daarnaast creëren om binnen dat kader te bekijken hoe het verder kan met de ontwikkeling; dat idee is wel degelijk geleidelijk meer een onderwerp van studie. Ik hoop dat de bijeenkomst van uw Kamer daaraan zal bijdragen. Ik ben gaarne bereid om, als de agenda dat toelaat, hier op dat moment te komen spreken.

Tegelijkertijd moet u ook dat zien als een kwestie van de lange termijn, althans van de middellange termijn. Op dit moment kunnen wij werken met de samenwerking zoals die er is en met de kaders. Het is ook zeker mijn bedoeling om ons tijdens het Nederlands voorzitterschap vooral te richten op de vraag hoe wij de ruimte kunnen creëren om praktisch samen te kunnen werken. Dat betreft problemen in de grensstreek en problemen in de samenwerking met andere landen op het terrein van de drugsbestrijding. Kortom: het gaat om het verder bevorderen en faciliteren van de praktische samenwerking op dat punt. Op een goed moment zal men echter oplopen tegen de beperkingen die inherent zijn aan het gegeven dat wij te maken hebben met verschillende jurisdicties. Dat probleem wordt ook niet opgelost door de figuur van het Europese openbaar ministerie zoals dat nu wordt voorzien in de bepaling, omdat dat uiteindelijk niet meer is dan een personele unie van een functie die in elke lidstaat weer onderscheiden is. Men zal immers als officier van justitie opereren naar het recht van elk van de betrokken lidstaten. Het gaat dus slechts om het scheppen van de mogelijkheid van een personele unie.

In het proces zal verder worden gegaan met betrekking tot de uitvoering van de bestaande verdragen. Bij de uitvoering van toekomstige verdragsbepalingen moet een aantal zaken goed onder ogen worden gehouden. Zonder eerdere schriftelijke opmerkingen te herhalen, vat ik die samen in de stelling dat ik vrees dat een ongebreidelde uitvoering van de nu voorgestelde verdragsbepalingen zal leiden tot een voortgaande verstoring van het strafrecht en strafpro-

cesrecht. Wat dat betreft, moet er nog steeds op worden gelet dat, als daartoe besloten wordt, daarvoor gekozen wordt als dat nodig is.

Ik betwijfel of unanimitéit hiervoor de oplossing is. Ik verwacht dat de ontwikkeling toch meer in de richting van gekwalificeerde meerderheid zal gaan.

In alle eerlijkheid moet ik daarbij zeggen dat unanimitéit enerzijds een voordeel is op het moment dat je moet besluiten om iets te doen, maar anderzijds een molensteen op het moment dat je zaken moet aanpassen aan veranderde omstandigheden. Dan moet je immers wachten tot het laatste land en blijf je tot die tijd zitten in een systeem dat je niet kunt veranderen. Dit is dus een aspect met twee kanten.

Blijft het punt dat verder wordt gestreefd naar een systeem van wederzijdse erkenning, harmonisatie waar er lacunes in de nationale wetgeving zijn, en operationele samenwerking waar dat mogelijk is.

De heer Holdijk vroeg nog naar mijn opvattingen over Europol. Uit de Europol-overeenkomst vloeit rechtstreeks voort, dat Europol alleen persoonsgegevens mag opvragen en opslaan voor de uitoefening van zijn wettelijk vastgestelde taken. Op het ogenblik heeft Europol nog geen toegang tot het Schengeninformatiesysteem, want de verordening die deze toegang moet geven, is nog niet vastgesteld. De vraag of aan Europol te zijner tijd een ruimere toegang tot het Schengeninformatiesysteem moet worden gegeven, laat zich daarom nu nog niet beantwoorden. Het lijkt mij beleidsmatig wel van belang dat de verordening waarover ik sprak, wordt vastgesteld en in werking treedt, zodat Europol kan beginnen om gegevens uit het Schengeninformatiesysteem op te vragen. Daarna kan worden gezien of uitbreiding nodig c.q. wenselijk is.

De bepalingen in de Conventie over de operationele samenwerking op het strafrechtelijk terrein hebben de Nederlandse steun. Thans is nog niet duidelijk hoe de aparte eenheid die onder de Raad van ministers van de EU komt te hangen, ingebed zal worden. In het algemeen ben ik voorstander van een actieve rol van Europol, uiteraard binnen de grenzen zoals die worden voorgesteld door de Conventie.

Mevrouw Broekers stelde mij een aantal vragen over de implementatie van Europese regelgeving. In

algemene zin heeft zij gevraagd om een apart hoofdstuk Europa in de begroting. Ik ben er enigszins huiverig voor om aan ieder horizontaal onderwerp een apart beleidsartikel of operationele doelstelling te verbinden. Wel heb ik met ingang van de begroting voor 2005 gekozen voor een nieuwe opzet van de begroting. In die opzet wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het thema internationale rechtsorde, dus niet specifiek Europees recht, maar het brede thema internationale rechtsorde met enerzijds Europees recht en anderzijds meer in den brede de ontwikkeling van internationale regelgeving.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Maar komt dan in de begroting wel de stand van zaken met de implementatie apart aan de orde? Dat lijkt ons namelijk heel efficiënt, want de Staten-Generaal kunnen dan volgen wat er gebeurd is en wat er staat te gebeuren en kunnen dus de vinger goed aan de pols houden.

Minister **Donner**: Dan moet ik u verwijzen naar de update van de stand van zaken bij de implementatie, die de staatssecretaris van Europese Zaken ieder kwartaal uitbrengt. Het zou geen bijdrage zijn om dat ook nog in de begroting van Justitie op te nemen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ja, dat is bekend en het zal u ook bekend zijn dat de Tweede Kamer daar in december met de staatssecretaris over gediscussieerd heeft. De staatssecretaris heeft toen gezegd ± en hij heeft dat ook al eerder gedaan ± dat het implementeren van Europese richtlijnen tot de taak van de vakminister behoort. In de visie van mijn fractie zou het dan ook heel handig zijn als niet alleen het ministerie van Justitie, maar ook alle andere ministeries die met het implementeren van Europese regelgeving te maken hebben, jaarlijks in de begroting een overzicht opnemen. Ik denk dat dit een efficiënte operatie is. De overzichten van de staatssecretaris voor Europese Zaken krijg ik overigens ook en het moet mij van het hart dat de toegankelijkheid van die overzichten soms te wensen overlaat.

Minister **Donner**: U vraagt mij dus om een overzicht van de implemen-

## Donner

tatie van de richtlijnen die specifiek op het terrein van het ministerie van Justitie liggen. Ik had u zo niet begrepen, want ik meende dat u mij vroeg om in mijn begroting een lijst van alle richtlijnen op te nemen. Dat leek mij minder aantrekkelijk.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Nee, natuurlijk niet. Wij spreken vanavond over de begroting van het ministerie van Justitie en ik doelde alleen maar op die richtlijnen die op het bordje liggen van dit ministerie.

Minister **Donner**: Als het goed is, verandert deze lijst snel. Ik kan dan ook niet helemaal overzien wat de implicaties zijn van een dergelijke lijst, hetgeen niet wegneemt dat ik dit voorstel zal meenemen bij de volgende begrotingsbehandeling. Ik kan mij namelijk voorstellen dat mevrouw Broekers het een goede zaak vindt dat in het totale wetgevingsprogramma een categorie wordt opgenomen voor wetgeving die strekt tot uitvoering van Europese richtlijnen en waarvoor derhalve specifieke bepalingen gelden.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben blij dat de minister toezegt om deze suggestie van mijn kant over te nemen.

Minister **Donner**: Ik overzie niet helemaal wat de consequenties hiervan zijn en daarom beperk ik mij ertoe te zeggen dat ik deze suggestie positief zal bejegenen.

Mij is gevraagd of ik de opvatting van de heer Bolkestein deel dat onafhankelijk toezicht op de implementatie door de lidstaten wenselijk is. Een duidelijke en eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling is mijns inziens inderdaad een belangrijke voorwaarde voor tijdige implementatie. De verantwoordelijkheid hiervoor is op dit moment echter al helder en duidelijk verdeeld, want die ligt bij de eerstverantwoordelijke minister. Mij is niet duidelijk wat onafhankelijk toezicht hieraan kan toevoegen. Bovendien moet dan ook antwoord worden gegeven op de moeilijke vraag welke bevoegdheden en handhavingsmogelijkheden een dergelijke toezichthouder zou moeten krijgen.

De Europese Commissie houdt bij of lidstaten voldoen aan hun verplichtingen. Bovendien moet in

het oog worden gehouden dat het het gevaar van al te strakke procedures is dat de uitvoering van Europese richtlijnen wetgeving wegdrukt, waaraan door de Kamer en de regering een grotere prioriteit wordt gehecht. Als hieraan boven alles prioriteit wordt gegeven, wordt dus ook met voorrang beslag gelegd op een deel van de capaciteit.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben het geheel met de staatssecretaris voor Europese Zaken eens dat een dergelijke onafhankelijke autoriteit helemaal niet nodig is. Ik verschil hierover dan ook niet van mening met de minister van Justitie.

Minister **Donner**: Dat is geweldig. Ik wist echter niet wat de heer Nicolaes hierover had gezegd en ik meende dat hij hiervan een voorstander was.

Mevrouw Broekers heeft een vraag gesteld over delegatie en tijdige implementatie. Uit haar vraag maak ik op dat er bij haar sprake is van een misverstand. Het ministerie van Economische Zaken werkt aan een aantal wetsvoorstellen, waarbij volstrekt duidelijk is welke richtlijnen worden uitgevoerd. Het betreft dus de implementatie van specifieke richtlijnen en de mogelijkheid dat daarvoor nadere bepalingen worden opgenomen. Deze figuur die wij al langer kennen, wordt hier wat breder toegepast, aangezien het richtlijnen betreft waarover nog onderhandeld moet worden.

Het ministerie van Justitie werkt niet aan een wetsvoorstel voor hetzelfde terrein. In het kader van het vraagstuk van de implementatie wordt wel bezien welke figuren mogelijk zijn. Ik wijs er echter op dat al die figuren om de implementatie te versnellen feitelijk uiteenvallen in twee basismogelijkheden. Of er wordt vastgehouden aan de figuur "wet" en dan moet worden bepaald hoe een wetsvoorstel sneller door beide Kamer van de Staten-Generaal kan worden gelooft. Of er wordt gekozen voor de figuur dat de wet kan worden gewijzigd bij algemene maatregel van bestuur of eventueel bij ministeriële regeling. Dat is op zichzelf denkbaar als tijdelijke oplossing. Als wij dat echter structureel zouden invoeren, ontstaat een volstrekt onduidelijke situatie ten aanzien van de wetgeving. Het primaat van de wetgeving is dan niet meer duidelijk. Er moet dan op ieder moment worden bekeken of een

bepaling van een AMvB strekt tot uitvoering van Europese wetgeving of niet. In dat geval zou namelijk een latere wet ook de eerdere AMvB niet meer opzij kunnen schuiven. Als er in het kader van een tijdige implementatie maatregelen worden genomen zonder dat het hele wetgevingsproces wordt doorlopen, moet naar mijn mening achteraf alsnog het wetgevingsproces worden uitgevoerd. Wat wij als wet in de wetboeken en het Staatsblad hebben staan, moet immers de kwalificatie van wet hebben. Wij moeten geen AMvB's krijgen die een sterkere werking hebben dan wetten.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat roept bij mij de vraag op wat de minister vindt van alle wetsvoorstellen die wij hier al hebben laten passeren waarin de mogelijkheid werd geboden om naar aanleiding van richtlijnen bij AMvB bepaalde bepalingen uit wetten in formele zin buiten werking te stellen. Wij hebben daar hier vele malen principiële discussies over gevoerd met verscheidene bewindslieden, omdat daar in feite geen grondwettelijke basis voor is. Die discussies hebben ook geleid tot de motie-Jurgens en tot het onderzoek van Besseling. Als ik mij niet vergis, moet het kabinet hier nog een standpunt over innemen. Deze problematiek moet eens grondig aan de orde worden gesteld als de minister er zo over denkt. Het standpunt dat minister hier verwoordt, staat namelijk haaks op de wetgevingspraktijk van dit moment.

Minister **Donner**: Er vindt op zo'n breed terrein wetgeving plaats dat ik geen volledig overzicht heb over alle gevallen waarin dit is gerealiseerd. Het is wel voorgekomen dat specifieke bepalingen buiten werking kunnen worden gesteld. Dat is op zichzelf niet strijdig met het standpunt dat ik nu heb ingenomen. Ik sluit niet uit dat inderdaad in bepaalde wetten ook verdergaande figuren van amendement zijn opgenomen. Over het algemeen is de tendens tot nu toe echter dat de mogelijkheid om de wet bij AMvB te wijzigen steeds aan bijzondere voorwaarden is onderworpen. Ik geef toe dat het een algemeen vraagstuk is dat wij hier bespreken mede in het licht van enerzijds de noodzaak van tijdelijke implementatie en anderzijds de noodzaak van het duidelijk en

## Donner

eenduidig houden van het eigen rechtssysteem. Daar gaan de oplossingen over. De voorstellen die door het ministerie van Economisch Zaken zijn ontwikkeld, beantwoorden daaraan omdat er op voorhand wordt gepreciseerd om wat voor regels het moet gaan. In dat geval past het binnen onze traditionele opvattingen over de mogelijkheid van delegatie van regelgeving. Dat is een figuur die wel mogelijk is.

Mevrouw Broekers merkte op dat wij de implementatie niet moeten verscherpen door meer te doen dan de richtlijn eist. Dit is al een onderdeel van de aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. Daarin staat dat dit niet moet gebeuren. Het kan zijn dat dit soms voorkomt, maar het is in de regel niet het geval. Zaken die in die zin worden genoemd, betreffen vaak situaties dat een richtlijn een keuze open laat, maar wel een keuze nodig maakt. Dan kan het zijn dat een ruimte die binnen de richtlijn zit nationaal wordt geïmplementeerd. Die richtlijn moet dan worden geïmplementeerd met een eigen keuze om geen lacunes te laten ontstaan.

Er werd gevraagd naar de reden van de vertraging van de behandeling van het wetsvoorstel inzake elektronische handel. Dit is een buitengewoon ingewikkelde richtlijn omdat hieraan uitvoering moet worden gegeven in zowel het privaatrecht, als het strafrecht, als ook in het publiekrecht. Er werd gevraagd of dit proces niet kan worden versneld door al te beginnen met de uitvoering terwijl de richtlijn nog in onderhandeling is. Welnu, dat proberen wij ten dele te bereiken met de fiches over richtlijnen. Men moet zich echter realiseren dat vaak de moeilijkste vragen van een richtlijn, die vaak ook fundamentele keuzen impliceren, tot het laatste punt van onderhandeling zijn. Daardoor is het zo moeilijk om al te beginnen aan een wetsvoorstel, als juist een aantal fundamentele punten niet duidelijk is doordat de beslissingen op dat punt niet genomen zijn; vervolgens zit je dan met een uitwerking.

Er zit ook het logistieke probleem aan vast dat de ambtenaren die de wet moeten schrijven, doorgaans ook degenen zijn die in Brussel betrokken zijn bij de onderhandelingen en dan een keuze moeten maken: wil ik in Brussel zijn om de richtlijn af te maken of wil ik in

Nederland zijn om de richtlijn alvast uit te voeren? Dat zijn praktische problemen die ik zelf in mijn leven ook regelmatig heb meegemaakt, want het idee is op zichzelf niet nieuw. Daar waar dit echter mogelijk is, wordt ervoor gezorgd het te versnellen.

Overigens moet ik erop wijzen dat uit de laatste overzichten van de staatssecretaris ten aanzien van de richtlijnen waarbij sprake is van ernstige overschrijdingen, blijkt dat dit ten dele samenhangt met de beide Kamers van de Staten-Generaal. De wetsvoorstellen zijn wel ingediend maar zeker ten aanzien van de richtlijnen die ernstige overschrijdingen laten zien, is er op dit moment een aantal gevallen waarin wetsvoorstellen vaak al maanden in de Tweede Kamer liggen te wachten op behandeling. Het betekent dat ik in ieder geval één van de Kamers van de Staten-Generaal hierop aanspreek.

Mevrouw Broekers-Knol heeft aandacht gevraagd voor het Europese initiatief op het gebied van het privaatrecht, het actieplan van de Europese Commissie voor een coherenter verbintenissenrecht. Wij hebben op alle niveaus ± op ministersniveau, in de JBZ-raad en elders ± gereageerd op dit actieplan. Daarin wordt voorgesteld een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen, met uniforme principes en begrippen, als hulpmiddel om het contractenrecht van de lidstaten naar elkaar toe te laten groeien. Verder zou de ontwikkeling van in de Europese Unie algemeen toepasselijke algemene voorwaarden moeten worden gestimuleerd. In de mededeling is de wenselijkheid van een Europees wetboek voor contractenrecht als optioneel instrument aan de orde gesteld. De lidstaten en vrijwel alle belanghebbenden hebben uiterst terughoudend op die gedachte gereageerd; in elk geval geven zij prioriteit aan het ontwikkelen van het gemeenschappelijke referentiekader.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ter verduidelijking wijs ik de minister erop dat ik niet heb gepleit voor een gemeenschappelijk burgerlijk wetboek.

Minister **Donner**: Nee, maar ik geef aan wat volgens de voorstellen in het verschiep ligt en waarom ook van Nederlandse zijde ervoor is gekozen

om, als wij dit doen, te beginnen met het gemeenschappelijke referentiekader. Nederland heeft het project aangegrepen om met name het onderwerp kwaliteit van Europese regelgeving ook op civielrechtelijk gebied te agenderen. Het gaat dan vooral om het bevorderen van het gebruik van gemeenschappelijke begrippen in de onderscheiden maatregelen en de onderlinge afstemming van de verschillende, elkaar rakende onderwerpen.

Mevrouw de voorzitter. Ik meen hiermee aan het einde te zijn gekomen van de beantwoording van alle vragen die mij gesteld zijn.

De vergadering wordt van 20.51 uur tot 21.05 uur geschorst.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden op mijn vragen over de herziening van het Wetboek van Strafvordering. Hij is weliswaar niet op alle, toegegeven, nogal technische punten ingegaan, maar zijn antwoorden gaven mij het vertrouwen dat daar op een goede manier aan zal worden gewerkt. Ik hoop dat de makers van de wetsvoorstellen wel regelmatig zullen terugdenken aan de waarschuwingen van de strafrechtgeleerden om een evenwichtig pakket te maken. Wanneer wetsvoorstellen ons zullen bereiken, zullen wij met name daar aandacht aan besteden bij onze beoordeling.

Ik gebruik mijn tweede termijn voor het iets uitvoeriger uitdiepen van een thema. Dat is het thema van de maatschappelijke vraag naar steeds meer en steeds zwaarder strafrecht. Ik begin met mijn waardering uit te spreken voor de rechtsfilosofische exercitie waarmee de minister zijn antwoord vele uren geleden begon. Het gebeurt niet vaak dat een minister zijn licht op fundamentele wijze laat schijnen op een moeilijk vakgebied. Ik heb daar gefascineerd naar geluisterd. Ik heb ervan opgestoken dat de term "bruikbare rechtsorde" niet slaat op een functionalisme, zoals men in de Tweede Kamer meende, maar dat wij veeleer moeten denken aan de traditie van Thomas van Aquino en vermoedelijk ook van Pascal, om een andere favoriete auteur van de minister aan te halen. Waar ik een beetje begon te steigeren, mentaal

## Witteveen

althans, was toen de minister stelde dat de rechtsstaat alleen een beperking inhoudt van de democratie. In zekere zin is dat het geval, want in een rechtsstaat is behalve de burger ook de overheid gebonden aan maat en regel, maar ik denk toch dat het anders ligt. In onze ogen is rechtsstatelijkheid, de aanwezigheid van wetgeving, de onafhankelijke rechterlijke macht en het vertrouwen in de overheid, een voorwaarde voor democratie, een voorwaarde voor een democratisch bestel. Omgekeerd is een zekere mate van democratie ook een voorwaarde voor de rechtsstaat in de zin van de "rule of measures and not of men". Dan moet je een open samenleving hebben waar mensen zonder vrees kunnen spreken en waar de vrijheden op grote hoogte al zijn gerealiseerd.

Kortom, hier is sprake van een moeilijke materie, waarbij het glas wellicht beslaat en wij in de situatie komen, volgens het bijbelwoord, van "we see through a glass darkly". Er is wat dat betreft niet alleen sprake van een spanningsverhouding, maar ook van een wisselwerking. Tot mijn eigen favoriete filosofen op dit punt behoort Jean Bodin, die ook alweer heel lang geleden schreef. Van hem heb ik enerzijds het idee dat soevereiniteit een absolute claim kan zijn, maar anderzijds dat wie de soevereiniteit wil waarmaken zich moet onderwerpen aan allerlei vergaande rechtsstatelijke beperkingen. Je moet in die zin een wederkerigheid, een reciprociteit tussen overheid en burger accepteren. Alleen, dat maakt het lastig om in onze tijd nostalgisch terug te verlangen naar zulke middeleeuwse en laat-middeleeuwse denkers, men ging toen uit van een beperkt en overzichtelijk domein van overheidsactiviteiten, waarbij de verhouding tussen overheid en burger heel stabiel kon worden gereguleerd. Dat nu is tegenwoordig heel anders. Kijk naar onze probleemgerichte omgang met het strafrecht. Ik heb wel eens de indruk dat, zodra iemand een of ander nieuw probleem verzint, men drie minuten later op de gedachte komt dat er wet tegen moet komen, dat daar strafbaarstellingen in moeten en dat politie en justitie moeten optreden. Dat zag ik een aantal jaren geleden het meest indringend toen wij een discussie voerden over telefoonverslaving in Nederland. Het ging om het draaien

van 06-nummers. Toen werd er een door de overheid gesubsidieerde werkgroep Bestrijding telefoonverslaving opgericht. Het eerste wat de werkgroep bedacht, was dat er een wet moest komen die telefoonverslaving zou verbieden. Als je erbij stilstaat wat dit allemaal inhoudt als je dat zou willen, dan concludeer je als jurist dat je daar nooit aan moet beginnen. Er is een maatschappelijke vraag naar meer strafrecht die helaas door politici vaak buitengewoon onkritisch wordt overgenomen. De voorbeelden die ik noemde, deden zich allemaal de afgelopen week voor. Als je nagaat wat er in een jaar op dit terrein wordt geopperd, krijg je een bizarre verzameling van voorstellen om problemen in andere domeinen via het strafrecht op te lossen.

Ik was dan ook erg blij met het antwoord van de minister waaruit ik kon afleiden dat hij het strafrecht nog steeds ziet als ultimum remedium. Hij heeft geen antwoord gegeven op mijn vraag naar zijn eigen initiatieven om nieuwe zaken strafbaar te stellen. Dat was erg prettig en ik hoop niet dat hij daar alsnog iets aan toevoegt. Ik begrijp dat hij uiterst terughoudend omgaat met het introduceren van nieuwe strafbare zaken en dat ben ik zeer met hem eens.

Op het terrein van Justitie is het wellicht mogelijk om de strafbaarstellingen terug te dringen, maar dan blijven al die andere terreinen over waarop men in alle wijsheid meent het strafrecht te moeten mobiliseren. In dat opzicht is een actieve houding van de minister vereist.

Ik zou het zeer waarderen als hij alsnog ingaat op de opmerkingen van de heer Brouwer, president van de rechtbank te Utrecht. Ik heb deze laatste niet voor niets geciteerd, want hij weet er meer van dan ik. De minister is nooit rechter in Utrecht geweest, dus hij kan een en ander ook niet zo goed beoordelen als de heer Brouwer. Het zware middel van de strafrechtelijke handhaving moet in elk geval ingezet worden ten aanzien van levens-, gewelds- en zedendelicten, maar het is de vraag of dit ook moet gebeuren bij vermogensdelicten, economische delicten en milieudelicten. Dit zijn drie terreinen waarop voortdurend voorstellen worden gedaan voor meer en zwaardere strafrechtelijke handhaving. Wil de minister deze drie categorieën nog even nalopen?

Het wetgevingsbeleid berust bij alle ministers, maar de kwaliteitsbewaking ervan is bij uitstek een zaak van de minister van Justitie. Deze minister moet niet alleen oog hebben voor zijn eigen beleidsterrein, maar hij moet ook met zijn collega's in debat gaan wanneer zij voorstellen doen waarin het strafrecht op een minder verstandige wijze wordt ingezet. Wij moeten symboolwetgeving voorkomen. Als de minister die discussie niet aangaat, zullen wij niet snel afkomen van de aanhoudende druk op het strafrecht.

Voorzitter. Tot zover het thema dat ik voor mijn tweede termijn heb ik gekozen. Gezien het gevorderde uur en het feit dat ik al elf seconden over mijn spreektijd heen ben, laat ik het hierbij.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan mevrouw Tan. De Kamervoorzitter betreurt het ten zeerste dat zij gezien haar functie niet meer kan optreden als woordvoerder Justitie.

□

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De minister heeft ons vergast op een brede bespiegeling over het staatsrecht en de functie van het recht daarin en over de rechtsstaat en de democratie. Ik dank hem hartelijk voor zijn beantwoording. In tweede termijn ga ik eerst in op enkele concrete punten en daarna sluit ik af met een wat meer algemeen deel.

Ik ben blij dat het dagregime in de noodvoorzieningen inmiddels gelijk is getrokken met het regime in andere voorzieningen.

Naar aanleiding van de drugskoeriers heb ik de minister gevraagd wat hij vindt van de gewenste veranderingen in het Statuut. Straks is Nederland voorzitter van de EU en hoe denkt de minister zijn verplichtingen ten opzichte van de EU-partners te kunnen nakomen op het punt van handhaving van het strafrecht binnen het Koninkrijk? De minister is naar aanleiding van de bolletjesslikkers ingegaan op de Antillen, maar mijn vraag heeft een bredere strekking, zoals men zal begrijpen.

Kennelijk heb ik de brief over de EBI te lichtzinnig geïnterpreteerd. Ik begrijp van de minister dat hij van plan is om de aanbevelingen uit het WODC-rapport goed te bestuderen.

## Tan

Het stelt mij gerust als de minister ons op de hoogte wil houden van hetgeen uiteindelijk met de aanbevelingen gedaan wordt. Het mag dan gaan om de categorie zware gevallen, maar ook dan heeft de gemeenschap de plicht ervoor te zorgen dat deze groep zo min mogelijk psychische schade wordt toegebracht. Er zullen nog nadere mededelingen komen over de aanpak van de multiprobleemgevallen onder de veelplegers. De zaak is nog in behandeling, inclusief de voorstellen vanuit de grote steden. Wij kijken uit naar de nadere berichtgeving.

De berichten over de vacaturestop binnen de penitentiaire instellingen en de gevolgen voor de PIW'ers zijn minder vreugdevol. Collega Van de Beeten heeft in eerste termijn gezegd dat de loyaliteit in het gevangeniswezen voor het CDA een belangrijk goed is. Het CDA zal de gevolgen van de meerpersoonscellen ook beoordelen op wat de consequenties voor de PIW'ers zullen zijn. Ik neem aan dat het CDA hier met veel aandacht en nauwgezetheid naar zal kijken. Als het regime teruggaat van 12 uur naar 9 uur bewaking, dan betekent dit navenant meer uren voor gedetineerden "achter de deur". De eerste vraag is dan wanneer een sober regime nog humaan is voor gedetineerden. Minstens zo belangrijk is de vraag wat dit betekent voor de werkdruk van de PIW'ers. De minister gaf als antwoord op de vraag van collega Witteveen dat het ziekteverzuim bij DJI hoger is dan 8%. De vraag is hoe dit zich onder dit soort omstandigheden verder zal ontwikkelen. Wij hebben het wetsvoorstel over de meermanscellen in behandeling. Wij zullen daar nog uitgebreid over spreken. Ik wil vast een schot voor de boeg geven. Wij vinden dit heel ernstig. Wij zullen bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de minister vragen welke voornemens er zijn voor deze reorganisatie en welke concrete gevolgen dit zal hebben voor het leven van gedetineerden en PIW'ers binnen de instellingen.

De minister heeft op het gebied van de reclassering melding gemaakt van de WODC-recidivemonitor. Hij heeft aan het begin van zijn betoog gezegd dat ik heb gevraagd om onderzoek ter onderbouwing van maatregelen. Mijn vraag naar onderzoek was iets specifiek. Waarom worden maatregelen

genomen in de zin van het terugdringen van resocialisatieprogramma's op grond van vermeende ineffectiviteit? De minister wil bezuinigingen doorvoeren waardoor er slechts 25% van het budget overblijft voor resocialisatieprogramma's. Dat baart mij grote zorgen met betrekking tot het zorgaspect. De minister heeft in zijn betoog gezegd dat rechtspleging kan inhouden gevangenisstraf, zorg en soms ook dwangverpleging. De zorgfactor komt op deze wijze erg op de tocht te staan. Graag verneem van de minister hoe hij aankijkt tegen het zorgaspect in de reclassering. Hoe moet dit verder? Wie moet dit doen? Hoe moet dat gebeuren met een budget van slechts 25%? Hoe zit het met de blanco opdrachten van individuele officieren van justitie? Je kunt mensen toch niet in de kou laten staan, met navenante consequenties voor het risico van recidive?

Last but not least hebben wij zeer dringend een beroep gedaan op de minister om zijn stellingname ten aanzien van de motie-Griffith te herzien. In deze motie wordt gevraagd om garanties om justitie in de buurtbureaus te kunnen continueren. Wij vinden het niet alleen vreemd dat wij geen antwoord krijgen op de vragen. Wij vinden het vooral vreemd gezien de zaak waarom het gaat. De minister hamert steeds op de effectiviteit van zorgmaatregelen. Bij "justitie in de buurt" is bewezen dat dit effect heeft. De minister heeft in zijn betoog gezegd dat het ook gaat om gevoelens van veiligheid, om burgers die zich serieus genomen voelen, die toegang krijgen en merken dat er adequate maatregelen volgen op hun klachten. Dat is het resultaat van JIB. Onderzoeken zeggen dat JIB bijdraagt aan sociale en objectieve veiligheid. Niettemin zou dat niet gecontinueerd moeten worden. Voor ons zijn veiligheid en sociale cohesie in achterstandsbuurten en -wijken essentieel. Gemeenten en de gemeenschap kampen met gebrek aan expertise om juist de maatschappelijke opbouwactiviteiten beter te ondersteunen. Ik ben bang dat het grote risico van kapitaalvernietiging aan de orde is. Dit geldt voor de ketens van Justitie in de buurt, die breder zijn dan alleen de justitiele invalshoek, maar ook voor de expertise en de inzet van de reclassering, die door de bezuiniging

afgebroken dreigt te worden. Graag een reactie hierop.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De beantwoording van de minister was geheel naar mijn verwachting, met inbegrip van zijn weigering om mij in alle opzichten gelijk te geven. Dat begon al bij de term "bruikbare rechtsorde". Ik denk dat wij het over de inhoud wel eens zijn, maar dat wij van mening blijven verschillen over de vraag of de term wel zo gelukkig is, al was het maar omdat het hanteren ervan impliceert dat er een onbruikbare rechtsorde zou zijn. Dat is een contradictio in terminis. Uit het utilitaristisch woordgebruik van de minister blijkt dat hij in ieder geval etymologisch gezien een kind van zijn tijd is. Wij hoeven daar verder dan ook geen punt van te maken.

Mevrouw Tan heeft mij aangesproken op het punt van het gevangeniswezen en haar zorgen geuit over een aantal kennelijk voorgenomen maatregelen, die onder andere zullen leiden tot een groter aantal uren dat gedetineerden achter de deur zullen verblijven. Op zich deel ik die zorg, maar ik kan mij voorstellen dat de minister ons kan uitleggen dat die maatregelen bijvoorbeeld niet zullen worden toegepast bij langgestraften, maar op zeer kortgestraften. Op basis van enkele berichten over dat soort maatregelen wil ik niet op voorhand daar een onaanvaardbaar over uitspreken. Ook op het punt van het personeelsbeleid past de Eerste Kamer terughoudendheid. Wij kunnen niet zonder meer roepen dat een eventuele maatregel tot vermindering van het aantal fte's niet acceptabel is. Het gaat uiteindelijk om het totale pakket.

Ik wijs nog wel op het advies "Taakstelling. Een andere richting van de groepsondernemingsraad". Dit stuk, dat ons gisteren heeft bereikt, getuigt op zich van grote mate van betrokkenheid van de groepsondernemingsraad van het gevangeniswezen en van de nodige creativiteit bij het uiten van ideeën, onder andere om gedetineerden zelf te laten koken. In het voorstel wordt dat niet beperkt tot vrouwelijke gedetineerden, zo kan ik de minister medelen. Ook ons bezoek aan Hoogvliet van enkele weken geleden heeft mij de indruk gegeven dat er in

## Van de Beeten

dat opzicht nog veel te winnen is. Een groot aantal van de voorstellen heeft betrekking op dergelijke maatregelen. Ik beveel deze van harte in de aandacht van de minister aan.

Ik deel de opvatting van collega Witteveen over de verhouding tussen democratie en rechtstaat. Zijn opmerkingen sluiten aan bij die van de minister. De volkswil moet in het kader van een democratische rechtstaat enigszins beteugeld worden. Dit was ook het thema van de heer Kohnstamm. Hij sprak zich in dezelfde zin uit met zijn drie P's. Ik kreeg de indruk dat hij in ieder geval blij is dat de minister van Justitie niet rechtstreeks wordt gekozen. Ik had zelfs de indruk dat hij er bijna voor pleitte om ook de leden van de Tweede Kamer niet meer rechtstreeks te kiezen, zoals dat bij de leden van deze Kamer het geval is. Ik vond dat een opmerkelijk betoog. Wij zullen de heer Kohnstamm bij gelegenheid nog eens herinneren aan de opvattingen die hij met de drie P's ten beste heeft gegeven.

Een belangrijk punt in mijn betoog in eerste termijn was de kwestie van de privatisering. Ik dring er bij de minister op aan om zich daarover uit te laten. Hij heeft onder andere gezegd dat het wat hem betreft denkbaar zou zijn dat de bewakingstaken zouden worden uitgevoerd door bijvoorbeeld mensen die door een particuliere werkgever ter beschikking worden gesteld aan het gevangeniswezen. Dat zou betekenen dat personen die geen ambtenaar zijn op basis van een civielrechtelijk contract tussen de overheid enerzijds en een particulier bedrijf anderzijds, de bevoegdheid wordt gegeven om geweldsuitoefening toe te passen. De redenering van de minister was: als ik maar verantwoordelijkheid kan afleggen aan het parlement voor datgene wat in het kader van een dergelijke particuliere relatie gebeurt, is er niets aan de hand. Dat zou volgens mij niet juist zijn. Als de minister het daarmee eens is, hoor ik dat heel graag. Principieel ben ik van mening dat personen die krachtens de wet de bevoegdheid krijgen om namens de overheid geweld toe te passen ± het maakt daarbij niet uit of dat gebeurt in het kader van een politiedienst of in het gevangeniswezen ± rechtstreeks onder aansturing van een politiek verantwoordelijke bewindspersoon horen te staan en niet in dienst kunnen zijn van een

particuliere onderneming. Ik hoop dat de minister dat kan bevestigen, want dan kunnen wij op dit punt wel een belangrijke mate van overeenstemming vaststellen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. De minister moet zich bezighouden met de verdeling van de schaarste. In mijn eerste termijn heb ik geprobeerd om de Opiumwet aan de orde te stellen. Een van de vragen die mijn fractie bezighoudt, is immers hoe effectief de strafrechtelijke handhaving is van de Opiumwet. Die vraag heb ik vorig jaar tijdens de algemene beschouwingen gesteld. De minister-president heeft daarop meegedeeld dat de Rekenkamer daar een onderzoek naar zou doen. Ik heb dat nagevraagd, maar dat blijkt niet het geval te zijn. Als in een civiele procedure een stelling niet wordt weersproken, geldt die als de waarheid. Deze minister heeft die mededeling niet weersproken en dat kan volgens mij ook niet. Ik ga er daarom van uit dat de mededeling van de minister-president tijdens de algemene beschouwingen op onjuiste informatie berustte. Ik zal mij daarom beraden op het voorstel dat ik tijdens de algemene beschouwingen aan deze Kamer heb voorgelegd.

De minister heeft in zijn beantwoording aangegeven dat er voor de zomer een nota verschijnt over het effect van de toepassing van het strafrecht. Ik heb de indruk dat dit een tamelijk fundamentele nota wordt. Verschillende woordvoerders in dit debat hebben gevraagd om een fundamentele onderbouwing van de verschillende maatregelen. Het lijkt mij dat de Kamer in ieder geval over die nota moet beschikken voor de behandeling van een aantal belangrijke wetsvoorstellen dat binnenkort op de agenda staat, zoals het wetsvoorstel over de veelplegers. De minister gaf zo-even zonder motivering aan dat het onmogelijk is om op korte termijn over die nota te beschikken. Dat heeft mij te denken gegeven. Ik roep mijn collega-woordvoerders daarom op om bij de behandeling van ingrijpende wetsvoorstellen, zoals het wetsvoorstel over de veelplegers, net als ik te vragen om een fundamentele onderbouwing van de effecten die de

regering verwacht van de toepassing van dat soort wetten.

Als er ~~de~~ kans is om onze reputatie van kamer van reflectie waar te maken, dan ligt die toch in het hanteren van de juiste volgorde: eerst beschikken over de informatie die nodig is om wetten te beoordelen, en niet andersom. Bij de noodwet over drugskoeriers hebben wij gezien hoe onzinnig het is geweest dat wij ons door een hype hebben laten meeslepen en een wet hebben aangenomen die al twee jaar later als "niet werkzaam" werd betiteld en feitelijk overbodig werd.

Als ik de minister woorden in de mond heb gelegd die hij niet heeft gezegd over de bestraffing van alloctonen, neem ik alles wat ik daarover heb gezegd graag terug onder het aanbieden van excuses en het uitspreken van de mededeling dat ik de media met nog meer wantrouwen zal lezen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister zeer voor zijn presentatie in eerste termijn. Ik het begin waande ik mij de congresganger die ooit eens na een congres verzuchtte dat hij nog steeds verward was, maar wel op een hoger niveau. Later werd het wat gemakkelijker. Daarvoor dank ik de minister.

Ook mijn fractie bleef even haken bij de mededeling van de minister over de rechtsstaat en de democratie: de rechtsstaat kon als beperking van de democratie worden opgevat. Ik heb zelf steeds geleerd dat het in een democratie niet alleen gaat om een platte meerderheidswil die wordt opgelegd aan degenen die net niet de 50% plus 1 hebben gehaald, maar ook om het respect van de meerderheid voor de minderheid en om een redelijke catalogus van grondrechten die beschermd moeten worden voor het individu. Dan kruipen rechtsstaat en democratie veel meer en dichter tegen elkaar aan.

Dat gezegd zijnde vind ik het pure winst dat wij in de discussie die er is geweest, dankzij de minister en dankzij een aantal collegae in deze Kamer, wat meer duidelijkheid hebben gekregen over wat ik wel eens noem de tweezijdige oriëntatie van de rechtsstaat. Deze is niet alleen gericht op verdachten die in hun rechten moeten worden beschermd, het oude idee van de



## Rosenthal

rechtsstatelijkheid, maar ook op gewone burgers die rechtsconform werken en handelen. Zij moeten dus ook door die rechtsstaat beschermd worden. De heer Kox was hierover zeer uitgesproken. De heer Kohnstamm zocht het nog in evenwichten die naar mijn oordeel terecht door de minister als een immobiel element in het huidige tijdsgewricht werden afgewezen. Het lijkt mij dat de minister wat meer op de lijn zit dat wij bij de rechtsstatelijkheid vooral moeten letten op de rechten van de rechtsconforme burger, van wie wij het in deze samenleving vooral moeten hebben.

De minister noemde heel kort een punt dat hier direct bij aansluit, maar dat voor mijn fractie toch saillant was, namelijk het thema van het willen onderkennen van het rechtsgevoel dat in de samenleving bestaat. Van wijlen de procureur-generaal bij de Hoge Raad Remmelink heb ik ooit geleerd dat wij het rechtsgevoel als bron van recht nog wel eens willen onderschatten. Ik denk dat de minister op dit punt een juiste lijn volgt.

Wij hebben weinig gehoord over de uitnodiging aan de minister om iets te zeggen over de best practices die wij uit andere landen in de Europese strafrechtelijke ruimte kunnen halen. Nadat hij het aan het begin van zijn eerste termijn aankondigde, hebben wij ook heel weinig gehoord van de minister over het legaliteitsbeginsel. Ik denk dat de minister er niet zo gemakkelijk af zal komen, omdat de thematiek van het legaliteitsbeginsel en de ruimte die voor het OM wordt gecreëerd, centraal komt te staan bij de herziening van de strafvordering. Dat heb ik tenminste gehaald uit de recente behandeling van strafvordering in de Tweede Kamer. Het gaat niet alleen om de Europese kant, maar bepaald ook om de binnenlandse benadering van dit belangrijke thema in onze rechtsstaat.

Wetgeving en uitvoering waren de rode lijn in mijn bijdrage in eerste termijn. Wij zitten hier om ons te laten overtuigen door tegenargumenten en vooral door feiten die op tafel worden gelegd. Ik dank de minister dat hij een aantal aanknopingspunten aanreikte voor de uitvoering van het beleid. Hij vermeldde niet alleen een grotere capaciteit dan de fractie van de VVD in eerste termijn noemde, maar ook een aantal activiteiten bij de uitvoering van de

strafrechtelijke wetgeving, zoals samenwerking met het bedrijfsleven, wat er in de grote steden gebeurt etc. Dat mitigeert de bezorgdheid van mijn fractie op veel punten.

Ik kom wel met bezorgdheid terug op het verweer van de minister over de prognose van de capaciteit in de strafrechtelijke keten, omdat dit voor mijn fractie wat mager bleef. Wij zijn van mening dat er meer mee te doen is dan de minister op dit moment voor ogen heeft. De minister heeft niet echt gereageerd op de kernvraag over de strafrechtelijke keten in zijn totaliteit, namelijk waar valt het meeste maatschappelijke rendement te boeken binnen die strafrechtelijke keten? Door de woordvoerders van de verschillende fracties zijn in eerste termijn impliciet voorstellen gedaan. Wij hebben gesproken over het risico van een stuwmeer aan de achterkant van de strafrechtelijke keten. Wij vertrouwen erop dat de minister nu of op een ander moment duidelijker zal zijn over de toegevoegde waarde van de euro's die wij besteden aan de verschillende punten in de strafrechtelijke keten. Wij wachten de reactie van de minister in tweede termijn met belangstelling af.

□

**Mevrouw Broekers-Knol (VVD):** Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn duidelijke en vrij korte antwoorden op de door mij gestelde vragen. Het doet mij genoegen dat wij het op een aantal punten met elkaar eens zijn. Volgend jaar kunnen wij in de begroting voor het ministerie van Justitie dus een hoofdstuk internationalisering verwachten. Ik heb begrepen dat de minister ook met een overzicht zal komen van de implementatie van de Europese regelgeving, specifiek voor zijn ministerie. Ik roep de minister op, zijn collega's voor te stellen dat eveneens in hun begrotingen te doen, zodat de Staten-Generaal het kunnen bijhouden.

Enigszins teleurgesteld ben ik, omdat ik weinig van de minister heb gehoord over de manier waarop hij de achterstand van het ministerie van Justitie bij de implementatie van de Europese regelgeving denkt in te lopen en hoe hij eventuele achterstanden in de toekomst wil voorkomen. Ik begrijp zeer wel dat wetgeving soms meer vergt dan het gewoon implementeren van de kale tekst van de Europese richtlijn.

Desalniettemin hoor ik graag van hem hoe hij de achterstanden wil inlopen en nieuwe wil voorkomen. De minister heeft evenmin geantwoord op mijn vraag of hij voortaan kan aangeven wat er voor "extra's" vastzit aan een wetsvoorstel boven de kale implementatie van de richtlijn.

Ik heb de minister gevraagd om informatie over het wetsvoorstel met betrekking tot delegatie in afwijking van de Wet bij lagere regeling. Ik heb begrepen dat hij aan dat wetsvoorstel werkt. Uit de gebaren van de minister maak ik nu op dat hij er niet aan werkt. Ik heb dat dan kennelijk verkeerd begrepen en hoef daar niet verder op in te gaan.

In mijn eerste termijn heb ik gesproken over de beïnvloeding van de beleidsontwikkeling en besluitvorming in Brussel. De minister is ingegaan op mijn opmerking over het actieplan van de Europese Commissie. Ook daarover waren wij het met elkaar eens. De Commissie wil het gemeenschappelijk referentiekader al over vier jaar vaststellen. Dat is heel snel. Het is zaak dat de minister de vinger aan de pols houdt. Wil de minister alsnog ingaan op mijn vraag in hoeverre de regering inzet op meer consistentie in de Europese regelgeving, los van het actieplan? Ik noem als voorbeeld de consumentenbescherming. Op dat punt zijn er bedenkttermijnen: bij koop op afstand, bij time-sharing en dergelijke zijn verschillende bedenkttermijnen in de wet opgenomen, met ad-hocregelingen vanuit Europa. Mijn opmerking is erop gericht dat door de minister en het ministerie van Justitie al in een veel eerder stadium, bij de totstandkoming van een richtlijn, wordt getracht om enige structuur en systematiek aan te brengen in een dergelijk geheel. Duitsland heeft dat achteraf gedaan. Misschien is het aardig om te weten dat in het *Bürgerliches Gesetzbuch* in artikel 355 over het "Wiederrufsrecht bei Verbraucherverträgen" is bepaald dat men voor bedenkttermijnen als algemene regel uitgaat van twee weken; daar valt dan in principe alles onder. Mijn opmerking is erop gericht dat regelgeving vanuit Europa misschien veel beter systematisch en gestructureerd gedaan kan worden en dat het ministerie of de minister daar een aanzet toe kan geven.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide antwoord. Ik droom er eerlijk gezegd van dat ik ooit nog eens zoveel tijd krijg om de minister te beantwoorden nadat hij mij in vijftien minuten heeft verteld hoe hij tegen de zaak aan kijkt. Hoewel ik met genoegen naar zijn antwoord heb geluisterd, kan ik niet net zoals collega Van de Beeten zeggen dat het geheel naar mijn verwachting was. Eerlijk gezegd had ik zeker na de woorden van Jacob Kohnstamm toch iets meer de visionair en de doortastende crimefighter verwacht. Wij kregen echter iets meer een wat aarzende minister die in de praktijk korter van zicht blijkt te zijn. Blijkbaar is hij ook gemankeerd door gebrek aan geld, want zijn boodschap is: geen geld, geen extra beleid. Dat betekent echter wel dat wij hier niet de man zien zitten die over vier jaar zal worden gezien als de man die de war on crime in Nederland gewonnen heeft. Ik vrees dat hij dan zal worden gezien als de man die de war on crime niet eens echt begonnen is en niet eens op de helft van de tegenstander is gekomen.

De op zich als staal klinkende reductietoezegging blijkt in de praktijk ook eerder vergelijkbaar met boter. Als je goed leest wat er staat, staat er drie keer dat "misschien, wellicht, circa tussen de 20% en 25% in het vizier gaat komen". Ik ben nooit goed geweest in wiskunde, maar dan weet ik niet meer hoeveel procent daar nou eigenlijk staat. Dat vind ik jammer. Ik wil natuurlijk op geen enkele manier beweren dat het een makkelijk klusje zou zijn om de op zich geweldige criminaliteitscijfers waarop wij ook dankzij de begroting zicht hebben gekregen, substantieel terug te brengen, maar ik denk dat Kohnstamm er gelijk in had dat je daarvoor toch meer visie moet hebben.

Het viel mij tegen dat de minister zo stellig is in zijn veroordeling van de visie dat je met opvoeden iets kunt bereiken. Hij zei eigenlijk met zoveel woorden: wij hebben al zoveel geld in het onderwijs en de opvoeding gestoken en kijk nou eens naar alle criminelen die er rond lopen. Dat is een erg defaitistische houding, want ik ben ervan overtuigd dat je niet echt substantiële winst kunt boeken op het terrein van de criminaliteitsbestrijding als je

niet begint bij de opvoeding en bij het inrichten van de samenleving naar de waarden en normen die je zelf van al je burgers verlangt. De minister gaat ook wat makkelijk voorbij aan onderzoeken die in het verleden hebben aangetoond dat er wel degelijk een verband is tussen hoe de samenleving is ingericht en het niveau van de criminaliteit. Als wij dat niet onderkennen, is er niet erg veel te bereiken, hoewel ik een heleboel van de door de minister in zijn begroting voorgestelde maatregelen natuurlijk weet te waarderen. Er staat veel verstandigs in en dat moet ook vooral zo uitgevoerd worden, maar dit is toch vooral de minister van de repressie. Ik denk niet dat hij dat wil zijn, maar dat blijkt toch vooral uit zijn beleid. Ik heb in mijn eerste termijn gezegd dat repressie moet en ook niet te zuinig, maar ook dat het daar niet bij gelaten kan worden. De minister heeft gezegd dat de vergelijking van de keten niet zo goed is, omdat het in buizen moet worden gezien, maar als er aan het begin steeds maar meer ingepropt wordt, kun je buizen aanleggen wat je wilt, maar schiet het niet op. Je zult de kraan dicht moeten draaien, anders blijft het dweilen met de kraan open. Dat is op zichzelf niet helemaal hopeloos en ook niet helemaal zinloos, maar erg effectief is het niet, zo kan iedere huisvrouw en huisman u vertellen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Begrijp ik goed dat de heer Kox vindt dat preventie zou moeten worden toegepast en dat hij daaronder verstaat dat de inkomensverschillen kleiner moeten worden en dat de minister van Justitie daarvoor verantwoordelijk is?

De heer **Kox** (SP): U zit een aardig eind in de richting, mijnheer Van de Beeten, als u al begrijpt dat justitie niet begint met justitie en de minister van Justitie altijd aan het einde zit. Als je een veiliger samenleving wilt, moet je zorgen dat je betere mensen krijgt die zich beter gedragen. Als je wilt dat mensen zich beter gedragen, zul je ervoor moeten zorgen dat ze in hun omgeving voorbeelden van dat betere gedrag zien. Als je mensen echter confronteert met mensen die graaien, plukken, zichzelf verrijken en die "stik de moord" aan anderen hebben, om het op z'n Brabants te zeggen, krijg je een bepaalde groep mensen die

zich daardoor laat leiden. Volgens mij zijn u en ik en heel veel verstandige mensen het daar wel over eens. Het is wel heel ingewikkeld om dit te doen, maar dat wil niet zeggen dat je het niet moet proberen. Als je het niet gaat proberen, zul je her en der wel wat successen boeken, maar zul je niet fundamenteel iets veranderen aan het probleem van de criminaliteit. Maar goed, wellicht kunnen wij daar op een ander moment nog verder over debatteren.

Er is weinig soelaas voor de reclassering gekomen. Ik had graag gezien dat er wat meer ruimte was gekomen voor dat belangrijke deel van het werk. Ik vind het ook heel vervelend dat er geen zicht is op een oplossing voor kinderen die ten onrechte in gevangenissen zitten. Natuurlijk heeft de minister gelijk als hij zegt dat ik niet met één concreet voorbeeld moet aankomen, maar ik ken te veel concrete voorbeelden om als lid van de volksvertegenwoordiging te accepteren dat wij voor zo'n kleine groep mensen niet eens een goede oplossing zouden kunnen vinden. Ik vind dat dit niet geaccepteerd mag worden en bij de behandeling van de Wet op de jeugdzorg zullen wij daarover met voorstellen komen.

Mevrouw Tan was zo boos over de Justitie-in-de-buurtbureaus dat ze vergat om een motie in te dienen die wij samen, met steun van de GroenLinksfractie, wilden indienen. Ik doe dat nu alsnog. Ik vind dat de minister niet pennywise en pound-foolish moet zijn en moet garanderen ± zoals de Tweede Kamer ook van hem heeft gevraagd bij monde van mevrouw Griffith en anderen ± dat die bureaus blijven bestaan. Het is echt gekkenwerk om daar korte metten mee te maken, nu gebleken is dat ze effectief zijn. Ik hoop dat de Kamer deze motie wil ondersteunen.

---

Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Kox, Tan, Witteman, Witteveen en De Wolff wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

## Voorzitter

vaststellende dat een substantiële vermindering van de criminaliteit een doelstelling is van het regeringsbeleid;

constaterende dat Justitie in de buurtbureaus een effectieve bijdrage levert aan preventie en vroegtijdige aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit in buurten;

van mening dat het hiervoor geconstateerde bijdraagt aan de voornoemde doelstelling van beleid;

verzoekt de regering, garanties te geven dat het werk van de bestaande bureaus kan worden voortgezet,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt C (29200-VI).

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Het is een mooi debat. De heer Schuyer en ik keken elkaar na een half uur aan en besloten dat wij dit nog maar een keer moesten nalezen. Een hoogtepunt in mijn parlementaire loopbaan is, dat ik voor het eerst een verwijt heb moeten incasseren dat ik tracht de democratie terzijde te schuiven. Dat deed mij denken aan een interview dat ik op de Duitse televisie heb gezien met een Duitse politicus, die met kracht van argumenten een bepaalde stelling poneerde. Hem werd vervolgens door de interviewer op scherpe wijze gezegd, dat dit haaks stond op een standpunt dat hij pas een paar weken eerder had ingenomen. Daarop zei deze Duitse politicus nijdig tegen de interviewer: Was gib ich um meine verdammte Meinung von Gestern? Ik stel de Kamer wellicht teleur, want uit mijn bijdrage kan niet redelijkerwijs worden afgeleid dat ik de democratie thans terzijde heb trachten te schuiven. Overigens riep de minister de senaat kort na deze opmerking op om een wetsontwerp heel snel en zonder discussie te aanvaarden! De pot en de ketel: u begrijpt wel wat ik bedoel.

Vanwege het reeds gevorderde uur zal ik proberen om de opmerkingen die ik in eerste termijn heb gemaakt, op niet al te polemische wijze te verduidelijken. Er zijn politici die volgend zijn en politici die leiding geven. Beiden zijn, dunkt mij, democraten. Veiligheid aan de ene

kant en criminaliteitsbestrijding aan de andere kant zien op twee aparte delen van het veiligheidsgevoel. Dat gevoel komt veelal voort uit andere elementen dan bedreiging door of ervaring met criminaliteit.

Perspectiefloosheid, 11 september, de oorlog in Irak of het Midden-Oostenconflict zijn vaak veel bepalender voor het gevoel van veiligheid van mensen.

De antwoorden worden echter steevast gezocht, bijna gemakshalve, in de verandering van het Wetboek van Strafrecht en Strafvordering. Er wordt met andere woorden gekozen voor een instrumenteel antwoord vanuit het strafrecht en de strafvordering op een gevoel dat ergens anders op slaat. Deze antwoorden werken daardoor soms, maar zeker niet altijd, als een placebo. Vanuit deze houding zal mijn fractie de wetgeving die ons zal worden voorgelegd, beoordelen. Zijn het daadwerkelijk wetten die niet voornamelijk een verbetering zijn van bestaande wetten? Zijn het wetten die leemtes vullen? Of zijn het wetten waarmee, op de wijze die ik zojuist heb geschetst, niet effectief wordt gereageerd op een gevoel van onveiligheid?

Het ministerie van Justitie en zijn minister zijn uiteindelijk de leverancier van wetgeving en prioriteitsstellingen. Zij zijn echter niet primair de belangrijkste leverancier van veiligheid. Dat communicatieprobleem was soms een gevolg van eerdere wetgeving. Of dat met de komende wetgeving ook het geval zal zijn, kan ik op dit moment natuurlijk nog niet zeggen. Maar vanuit de door mij weergegeven grondhouding zal mijn fractie de wetten die aan ons worden voorgelegd, echter wel beoordelen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Kohnstamm diagnosticeert het veiligheidsgevoel als de kern van het probleem. Het is echter de vraag of dat niet een onterechte verenging van zowel het debat als het probleem is. Ook de heer Kohnstamm kan immers niet ontkennen dat het criminaliteitsniveau 25 jaar geleden, ook procentueel, aanzienlijk lager lag en dat de geweldscriminaliteit in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Deze ontwikkeling heeft natuurlijk gevolgen voor het veiligheidsgevoel, maar dat betekent niet dat het veiligheidsgevoel ons motiveert om tot deze

aanpak en deze maatregelen te komen. De ontwikkeling van de criminaliteit zelf vereist een strengere aanpak en daarom kan de heer Kohnstamm niet zeggen dat dit niet zo relevant is, omdat het alleen maar om een veiligheidsgevoel zou gaan.

De heer **Kohnstamm** (D66): Na 11 september is door de VS pressie uitgeoefend om werk te maken van terrorismebestrijding, omdat de veiligheid in het geding zou zijn. Niet te ontkennen valt dat door de gebeurtenissen op 11 september de veiligheid van Amerikanen een knauw heeft gekregen die wereldwijd werd gevoeld. Het is echter wel de vraag of een verandering van de Nederlandse wetgeving noodzakelijk was om aan dat gevoel tegemoet te komen. Als de heer Van de Beeten zegt dat er dingen zijn die verbetering behoeven en dat er in wetgevingstechnische en mogelijk ook andere zin verbeteringen moeten worden aangebracht omdat de samenleving en de samenstelling daarvan zijn veranderd, ben ik dat volstrekt met hem eens. Als ik het debat in kranten en ook in de Handelingen van de Tweede Kamer lees, krijg ik echter de indruk dat er heel erg op hypes en op de waan van de dag wordt gereageerd. Ik vind dat wij hier in elk geval bij tijd en wijle onze rug recht moeten houden. Ik weet dat een aantal andere leden het daar zeer mee eens is en dienovereenkomstig een inbreng levert hier. Ik heb het debat over de begroting aangegrepen om nog eens centraal te stellen dat dit een problematisch punt is in de beredenering van het voorstellen van wetgeving.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik kan ten dele meegaan in de redenering van de heer Kohnstamm dat de zaak van de drugskoeriers en bolletjesslikkers destijds een hype was. Ik vond echter dat er ook wel degelijk een reëel probleem was dat moest worden aangepakt. Hij betreft daar nu 11 september bij en hetgeen in de Verenigde Staten is gebeurd. Dat is naar mijn mening om twee redenen wat bezijden de realiteit van het Nederlandse publieke debat. In de eerste plaats komen zaken als detentie en Guantanamo Bay in Nederland en West-Europa niet voor. Als hij daarop kritiek heeft, ben ik dat met hem eens. Ik heb daar ook de grootst mogelijke bedenkingen bij.

## Kohnstamm

In de tweede plaats moet gekeken worden naar de wetgeving op dit terrein die hier al is gepasseerd. Het Europees aanhoudingsbevel en een aantal verdragen op dit terrein zijn ook met instemming van deze Kamer door de minister geaccordeerd in Brussel. Van deze maatregelen kan niet worden gezegd dat die uitsluitend uit een hype zijn voortgevloeid. Het betrof reële maatregelen die noodzakelijk waren om het terrorisme aan te pakken. Ik heb niet het gevoel dat wij ons in deze Kamer daarin door een gevoel van onveiligheid hebben laten meeslepen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik houd niettemin staande dat het goed is om bij de verwachtingen die worden gewekt rond wetgeving duidelijk te maken welk onderdeel men feitelijk in het vizier heeft. Als de nota waar wij het vandaag onder andere over hebben de Veiligheidsnota wordt genoemd terwijl deze naar mijn mening vooral gaat over criminaliteitsbestrijding, zijn wij communicatief niet op de juiste wijze bezig. Wij suggereren immers dat wij met een aantal punten veiligheid bevorderen terwijl veiligheid een veel breder begrip is. Bij het veiligheidsgevoel is perspectiefloosheid een belangrijker element dan de vraag of men wel of niet direct te maken heeft gehad met criminaliteit. Dat is wat ik heb bedoeld te betogen. Ik heb ook gesteld dat de minister ook in een lastig pakket kan zitten. Bij tijd en wijle moet worden gewacht tot de hype een beetje over is in plaats van dat er direct instrumenteel wordt gereageerd.

De heer **Rosenthal** (VVD): Het is toch onmiskenbaar dat de criminaliteitscijfers over de afgelopen decennia op een aantal zeer cruciale punten ernstig omhoog zijn geschoten, in het bijzonder waar het gaat om geweldsmisdrijven? Dan gaat het toch niet aan om daar uitsluitend over te praten in termen van hypes en de drie p's? Wij spreken dan toch over bittere feiten? De heer Kohnstamm hangt als het erop aankomt constant naar de rechten van verdachten. De rechtsstaat moet er toch ook zijn voor burgers die wet koesteren en die de dupe worden van dit soort criminaliteit? Laat hij zich daar nu eens over uitspreken.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik spreek mij uit over hetgeen waarover ik mij wens uit te spreken. De heer Rosenthal brengt steeds de rechten van slachtoffers ter sprake. Ik heb niet betoogd, anders dan de minister mij in de mond legde, dat er sprake moet zijn van evenwicht. Immers, het absolute evenwicht  $\pm$  dit om de verwarring van de heer Rosenthal nog op een hoger niveau te brengen  $\pm$  betekent immobiliteit, maar ik heb het steeds gehad over een evenwichtige verhouding. Uiteindelijk komt dit laatste veel dichterbij het woord uit dat de minister gebruikte, te weten maatvoering, dan bij de immobiliteit die mij nu in de schoenen wordt geschoven. Ik heb niet de gedachte gehad, noch bij het uitspreken van dit betoog of bij het voeren van dit debat  $\pm$  noch eerder en, naar ik vrees, ook niet later  $\pm$  dat wij anders dan in een democratische rechtsstaat zouden moeten leven. Ik wens de minister daar heel veel succes mee, want de post waarop hij zit, is knap ingewikkeld. Dat is ook de hoofdzaak van mijn betoog geweest.

Misschien mag ik eindigen met een opmerking die een beetje naast dit alles zit. Ik eindig daarmee met een wat vrolijkere noot, ook in de richting van de heer Rosenthal, die vragen heeft gesteld over de elektronische aangifte  $\pm$  vragen die de minister bij mijn weten volstrekt correct heeft beantwoord. Ik heb er om andere redenen enige betrokkenheid bij. Het komische met die elektronische aangifte, om het zo maar te zeggen, is het volgende. In de regio's waar de elektronische aangifte nu werkt, blijkt dat het een groot succes is. Burgers vinden het heel plezierig en agenten vinden het heel plezierig. Er moet nog een omslagpunt gevonden worden in ICT-achtige zin om met de elektronische aangifte niet in een stand alone-applicatie te blijven maar om deze verder te kunnen voeren. Welnu, in één van de regio's waar de test is geweest, bleek dat het aantal aangiftes met bijna 30% omhoogging en dat heeft dramatische gevolgen  $\pm$  over "lies, damned lies and statistics" gesproken. Immers, het betekent dat het oplossingspercentage  $\pm$  het noemer-tellereffect  $\pm$  gigantisch naar beneden gaat. Soms is winst moeilijk te vertalen, ook in communicatief opzicht, naar degenen die er gebruik van maken!

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Graag zeg ik de leden dank voor hun woorden over mijn eerdere reactie. Ik denk dat het inderdaad een goede gelegenheid is geweest om op een aantal punten iets fundamenteeler op de vragen in te gaan.

Als ik inderdaad heb gezegd dat de rechtsstaat alleen maar een beperking is op de democratie, dan is dat onjuist. Ik zie het aspect dat, zoals het hier is uitgedrukt, rechtsstaat en democratie in de loop van de tijd meer naar elkaar toe zijn gekropen en dat er althans een wisselwerking is. Ik zal niet zeggen dat zij in elkaars verlengde liggen. Zeker als de heer Witteveen refereert aan Jean Bodin, geeft hij in wezen aan waarom de rechtsstaat toen ontwikkeld is. Bodin heeft het concept ontwikkeld van de wereldlijke overheid die soeverein is en ook soeverein moet zijn om de maatregelen te kunnen nemen die in het belang van de gemeenschap nodig zijn. In het Ancien Régime kwam hij uit op een systeem van wederkerige afspraken, maar in een modernere tijd is dat helemaal vastgelopen. De echte verandering van de Franse Revolutie was niet dat men daardoor een beperkte overheid kreeg, maar een onbeperkte overheid. De Franse Revolutie liep daardoor eerst vast op allerlei zaken, bijvoorbeeld op het onvermogen de belastingen te saneren, vanwege het feit dat die berustten op afspraken, conventies, standen en op charters. Desondanks kon het belastingstelsel binnen vijf jaar worden veranderd. De absolute overheid kon geen dienstplicht invoeren, kon burgers niet verplichten buiten het eigen district, buiten de landweeffiguur, in dienst te treden en anderen op zich te laten schieten. Toen de democratie eenmaal was bedacht, is dat in vijf jaar ingevoerd. De landen die de democratie invoerden, hebben onmiddellijk de verworvenheden ervan ingevoerd. Voortaan kon men burgers op zich laten schieten. Daartoe kon men ze zelfs verplichten. Neem het systeem van algemene wetten, het je losmaken van wetten, zoals die geleidelijk aan waren ontstaan. De Franse Revolutie kon dat binnen een paar jaar.

De Franse Revolutie en het beginsel van de Trias Politica, zoals dat is ontwikkeld, gingen aan de

## Donner

rechtsstaat vooraf, na de beschrijving van Montesquieu dat wetten niet absoluut waren, maar steeds naar de omstandigheden gevonden zouden kunnen worden, bijvoorbeeld vanwege klimatologische of andere factoren. Montesquieu stapte vervolgens af van het natuurrechtelijke concept en vroeg zich af hoe een bestel kon worden ingericht dat de vrijheid waarborgde, maar toch de wetten zou geven die nodig waren voor het systeem. Het begin van de negentiende eeuw laat vervolgens de gevaren zien van de democratische willekeur die daarmee is ontketend. Daarom deed aan het eind van de negentiende eeuw het concept van de rechtsstaat zijn ingang, met name via het Duitse denken. Bij ons is die tot stand gekomen via het onder andere het Meerenbergarrest. Dat is de ontwikkeling geweest. Uiteraard zijn die ontwikkelingen samen gaan lopen, maar de rechtsstaat is ontwikkeld om daar een antwoord op te vinden.

Ik ben het eens met de heer Witteveen dat onze tijd, mede vanuit het concept van de rechtsstaat, wordt gekenmerkt door een zekere verslaafdheid aan wetten. Wij hebben ons vandaag overigens beperkt tot het strafrecht, want anders zou ik daar graag over van gedachten hebben gewisseld met de Kamer. De vraag waar wij voor staan, is hoe we moeten voorkomen dat de rechtsstaat vastloopt in steeds meer regelgeving, niet alleen de strafrechtelijke, maar ik berhaapt het feit van meer regelgeving. De oplossing is niet deregulering. Een moderne samenleving behoeft namelijk regels om te kunnen functioneren. In een steeds grotere kring van volstreekte onbekenden moet je een mate van voorspelbaarheid, van betrouwbaarheid kunnen creëren. De vraag is voorts of alleen de overheid die regels kan geven of dat er ook andere methoden zijn om die kwestie tot ontwikkeling te brengen. Tegelijkertijd leven wij in een tijd waarin de ontwikkelingen vaak zo snel gaan dat je ze niet door gebruik kunt laten ontstaan. Dat zijn de meer fundamentele vragen waar de samenleving voor staat. Hoe kan enerzijds worden voldaan aan de behoeften en de verwachtingen en hoe kunnen anderzijds mechanismen gevonden worden waardoor het proces van steeds meer regelgeving doorbroken wordt? Ik erken dat het

ministerie van Justitie op dit punt een bredere verantwoordelijkheid heeft. Niet alleen op het eigen terrein moet de strafwetgeving zoveel mogelijk beperkt worden, maar ook op andere terreinen.

Ik kan de heer Witteveen overigens geruststellen, want de heer Brouwer gaat per 1 april a.s. over naar het college van procureurs-generaal, waar hij zijn visie op het onnodig gebruik van strafwetgeving in de advisering kan laten doorklinken. Overigens wijs ik erop dat het strafrecht bij vermogensdelicten wordt ingezet omdat er eigenmachtig inbreuk wordt gemaakt op de rechten of het vermogen van een ander. Dat levert een gekwetst rechtsgevoel op. Wij zetten het strafrecht in bij milieudelicten omdat onze bestuurlijke instrumenten op dat terreinen falen, terwijl wij toch ongewenste ontwikkelingen willen tegengaan. Daartoe dienen wij meer te kunnen doen dan alleen iemand aanspreken.

Dit brengt mij bij het betoog van de heer Kohnstamm. Ik ben het met hem eens dat een minister van Justitie niet met iedere hype mee moet gaan. Dat heb ik ook niet bedoeld. Ik bedoel ook niet dat de bolletjesslikkers een hype zijn. Het gaat mij wel degelijk om de meer bestendige vragen. Er is een veel belangrijker punt, namelijk de zorgwekkende ontwikkeling van een steeds stijgend niveau van geweld. Juist om het geweldsmonopolie van de overheid te handhaven, heb ik mede strafwetgeving nodig. Ik heb daar vooralsnog geen antwoord op. Een van de belangrijkste vragen is hoe wij die ontwikkeling weer terug kunnen draaien.

Het is dan ook niet juist om te stellen dat er een veiligheidsprogramma wordt gepresenteerd dat in wezen niets anders is dan criminaliteitsbestrijding. Ik ben het wel met de heer Kohnstamm eens dat het om meer gaat dan alleen criminaliteitsbestrijding. De ergste criminaliteit wordt trouwens niet ontdekt. Dat verschijnsel zullen wij moeten blijven bestrijden. Wij zullen een passende reactie moeten vinden op de verontrusting onder de bevolking door bepaalde ontwikkelingen. Dan moeten er maatregelen worden genomen. Als men het gevoel heeft dat de overheid geen passend antwoord heeft, dreigt de verontrusting zich te ontladen in oplopende irritatie en uiteindelijk in

geweld tussen mensen en bevolkingsgroepen. De belangrijkste functie van de democratie is dat daarmee afstand kan worden genomen van de zuiver technocratische of juridische benadering. Ook de democratie is een mechanisme om conflicten in de samenleving te beslechten, niet door een rechter, maar door er gezamenlijk over te spreken. Dat is het veel oudere beginsel dat nog van voor Bodin dateert, namelijk van Marcellius van Padua, de defensor pacis. Op die wijze dient dat wat eenieder aangaat, door eenieder besloten te worden. Op die wijze kunnen wij onze conflicten beslechten. Ik heb ook het beginsel tot uitdrukking proberen te brengen dat er in alle tijden het besef is geweest dat de overheid nodig is om vreedzaam samenleven mogelijk te maken en vruchtbaar samen te werken.

Voorzitter. Ik heb hiermee de punten van de heer Witteveen besproken. Ik zal tegelijkertijd de opmerkingen van de heer Kohnstamm meenemen. Ik twijfel er niet aan dat hij de democratie niet terzijde heeft willen zetten. Hij wekte wel de indruk dat hij liever had dat de minister van Justitie zich nog uitsluitend in de Eerste Kamer kwam verantwoorden en liever niet meer in de Tweede Kamer. Gegeven het feit dat de Eerste Kamer maar een dag per week vergadert, zou ik dat ook verre prefereren.

De heer **Kohnstamm** (D66): Sinds ik lid ben van de Eerste Kamer vind ik het ook jammer dat de leden niet voor het leven benoemd worden.

Minister **Donner**: Ik zal niet toezeggen dat ik hier ook iets aan zal doen.

Ik wil graag nog een ding bestrijden, namelijk dat de problematiek van de bolletjesslikkers een hype was. We hebben sinds december vastgesteld dat de invoer via Schiphol van een omvang in de orde van grootte van 50 ton was. Honderden mensen maakten gebruik van de vluchten. Zoals gezegd, heb ik vandaag de rapportage naar de Tweede Kamer gestuurd. Het enkele gegeven dat sinds december drie van de vier luchtvaartmaatschappijen die tussen Curaçao en Nederland vlogen, inmiddels failliet zijn, geeft aan wat de omvang van het probleem was.

## Donner

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik wil hier een misverstand wegnemen. De bolletjesslikkers as such waren geen hype. We kunnen allemaal constateren dat het een hausse was en dat daar een reactie op moest volgen. De hype was meer er meer in politieke zin. Hoe moest je daarop gaan reageren? Voor uw aantreden als minister, in de campagneperiode, rollebolde iedereen over elkaar heen en vond dat er instrumenteel voorzien moest worden. De toenmalige minister van Justitie vond echter dat hij de capaciteit niet had. Hij vond dat je de mensen fatsoenlijk moest scheiden van hun waar, hen zo mogelijk met een dagvaarding terugzetten op het vliegtuig en mogelijk paspoorten afnemen in plaats van met nieuwe instrumenten het probleem te lijf gaan. Je moet vaststellen dat de nieuwe instrumenten er op de politieke hype gekomen zijn en niet effectief zijn gebleken. Het gevolg is dat u als minister nu met het probleem zit. U bent overigens op uw eigen wijze bezig om hier opnieuw naar te kijken en het op te lossen.

Minister **Donner**: De instrumenten die toen zijn aanvaard, zijn uitermate effectief gebleken. Ze zijn niet afdoende gebleken, maar ze zijn zo effectief gebleken dat ze inmiddels geïntegreerd worden in het normale systeem.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dit is een prachtige debattechniek. De bedoeling van de destijds aangenomen wetgeving en de verwachting van uw ambtsvoorganger was dat het aantal bolletjesslikkers daardoor zou afnemen. Dat is niet gebeurd. We moeten het dus hebben over een hype in de politieke zin en een verwachtingspatroon dat absoluut niet is waargemaakt.

Minister **Donner**: Het zal nog vaker gebeuren dat je eerst maatregelen neemt vanuit een bepaalde optiek en dat vervolgens blijkt dat je polsstok tekortschiet. Inmiddels is gebleken dat de polsstok wel degelijk nodig is en dat we die moeten introduceren. Ik ben het er volledig mee eens dat de oorspronkelijke visie hoe we het ook zouden kunnen aanpakken inmiddels is geprobeerd en in die zin ook werkt. Tegelijkertijd kun je ook niet zeggen dat we dat toen hadden kunnen doen. We konden het nu

doen, omdat inmiddels uit de al genomen maatregelen gebleken was dat deze niet toereikend waren.

De heer **Kohnstamm** (D66): Zo heb ik van mijn ouders leren schaatsen: van vallen, leer je het. Ik wens u weinig vallen en veel lering.

Minister **Donner**: Ik zei iets meer, namelijk dat er ook een zeker draagvlak moet zijn.

De heer Van de Beeten is in eerste termijn ingegaan op een van de onderdelen van de noodwetgeving, de enkelvoudige kamer. Hij heeft aangegeven dat dit, mede in het licht van het WODC-rapport, wellicht op een andere wijze hier aan de orde gesteld moet worden. Ik heb eerder bij brief daartoe een poging gedaan. Het gaat erom dat wij op een of andere manier een oplossing vinden voor de problematiek. Inmiddels ben ik tot de overtuiging gekomen dat wij dat breder moeten doen dan alleen voor de bolletjesslikkers. Wellicht moeten wij zelfs overwegen om dit niet één jaar, maar eventueel langer te doen. De heer Van de Beeten brengt naar voren dat er rechters zijn die van mening zijn dat weer moet worden teruggekeerd van die weg. Ik ben inmiddels door rechters benaderd die voorstellen om over te gaan naar een termijn van drie jaar. Wij moeten hier verder mee komen. Ik hoop dat wij gezamenlijk een oplossing kunnen vinden. De zaak dient hier in alle openheid besproken te worden. Er is een toezegging gedaan en zij wordt uitgevoerd, ook ten aanzien van de Tweede Kamer. Ik zou het echter op prijs stellen als wij dit kort kunnen sluiten met een debat in de Eerste Kamer, want hier dient de discussie plaats te vinden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Bij de behandeling van het wetsvoorstel door de ambtsvoorganger van deze minister heeft mijn fractie al gezegd dat het onvoldoende onderbouwd was. Om die reden wilden wij het niet steunen. Uiteindelijk is er een compromis uitgekomen. Het hield in dat het wetsvoorstel werd aangenomen, maar dat het beperkt wordt toegepast met vervolgens een wetswijziging tot beperking van de bevoegdheid. Nu ligt er het WODC-rapport. Wij moeten proberen om het inhoudelijke debat te scheiden van het procedurele debat. Ik wil vermijden dat wij alleen discussiëren over de vraag of de

minister een toezegging wel of niet nakomt. Hij wil graag met deze Kamer over het WODC-rapport spreken. Hij wil over de enkelvoudige bevoegdheid van gedachten wisselen. Ik ben graag bereid om op dat verzoek in te gaan. Bij een eerstvolgende gelegenheid zouden wij dat kunnen doen.

Minister **Donner**: Ik verwacht dat ik hier met grote regelmaat mag zijn voor de behandeling van wetsvoorstellen. Een en ander zal door de commissie bezien moeten worden. Ik wil graag op die wijze het inhoudelijke debat voeren.

De heer Van de Beeten heeft gewezen op de voorstellen van de groepsondernemingsraad. Alle voorstellen worden meegenomen bij de heroverweging, die zeer breed is. Ik onderstreep dat het van belang is om de loyaliteit van de medewerkers in het gevangeniswezen te bewaren. Ik heb groot respect voor de wijze waarop zij menen dat invulling gegeven moet worden aan hun werkzaamheden. Gegeven de omstandigheden moet ik echter overgaan tot wijzigingen in het systeem.

Mevrouw Tan wees op de nog steeds hoge ziekteverzuimcijfers binnen het gevangeniswezen. Sinds sprake is van twee op een cel is het ziekteverzuim verder gedaald. Misschien moeten wij dat uitbreiden; dan zakt het ziekteverzuim nog verder! Het geeft aan dat het één proces is. Mevrouw Tan gaf in haar tweede termijn aan dat de reductie in de bedrijfstijd of "twee in één cel" op dit moment blijkt te leiden tot een hogere druk, maar dat is niet het geval. De reductie in de bedrijfstijd leidt juist tot een minder hoge werkdruk. Bij "twee in één cel" houd ik nog steeds vast aan de evaluatie, als het wetsontwerp wordt aangenomen, om te bekijken hoe een en ander moet worden ingevoerd. Ook dit wetsontwerp is echter dringend noodzakelijk om verder te kunnen gaan op dat terrein.

Mevrouw **Tan** (PvdA): De heer Van de Beeten wees al op het rapport van de landelijke ondernemingsraad. Ook ik heb mij daarop en op de informatie daarover gebaseerd. Ik heb uit die kringen vernomen dat zij er bang voor zijn dat het aanpassen van het dienstrooster ertoe leidt dat de bewaking veel korter aanwezig zal zijn dan nu. De minister noemde dit

## Donner

feit ook al bij interruptie in de eerste termijn. Dat betekent dat de gedetineerden veel langer achter de deur zitten. De verwachting is dat dit tot spanningen onder de gedetineerden leidt, wat natuurlijk weer doorwerkt en kan leiden tot spanningen onder het personeel, meer werkdruk en risico's op ziekteverzuim.

Minister **Donner**: De redenering kan ik volgen, maar zij komt erop neer dat er ten opzichte van de huidige situatie niets verandert. Uiteraard weet ik ook dat in dat rapport een aantal voorstellen wordt gedaan dat ook uitvoerbaar is, maar als deze redenering wordt gevolgd, blijft alles bij het oude. De standaard gemiddelde prijs van een cel, ongeacht de duur dat iemand in de gevangenis zit, is ongeveer € 250 of € 280 per dag per gevangene. Deze gemiddelde kosten moeten en kunnen naar beneden. Dat is onder andere gebleken bij de regimes die elders worden toegepast. In Zeist zit men op € 150 per dag. Ook op andere punten kan het goedkoper, en wel zonder dat dit de zaak wezenlijk aantast. Natuurlijk worden in de overgang fouten gemaakt. Er zullen fricties ontstaan, maar als wij een oplossing willen vinden voor de problematiek die hier aan de orde is gesteld, moeten wij dat systeem veranderen. Als wij behoorlijk willen functioneren en geen stuwmeer willen creëren moeten wij de strafrechtketen op gang krijgen. Daarvoor wil ik mij inzetten.

Mevrouw Tan vroeg verder naar de drugskoeriers en de verhouding tot het Statuut. Die zaken bijten elkaar niet. Bij de drugskoeriers is het de vraag in hoeverre ook juridische maatregelen genomen kunnen worden die betrekking hebben op de inreis. In de praktijk is dat niet nodig gebleken. De maatregel die is genomen ± een zwarte lijst die berust op een privaatrechtelijke handhaving, namelijk luchtvaartmaatschappijen die weigeren om te vervoeren ± is namelijk even effectief gebleken. Als het langs die weg kan, moet ik dat zeker doen. De ervaring leerde dat de drugskoerier die werd vastgenomen en vervolgens werd bedreigd met ettelijke maanden gevangenis dat vrij gelaten over zich heen liet gaan. De maatregel die invloed heeft op de mobiliteit wordt veel scherper gevoeld. Ik ben graag bereid om te

kijken hoe wij het arsenaal aan effectieve straffen op dat terrein kunnen uitbreiden. Op de eilanden worden onder andere gedacht aan het ontnemen van het paspoort.

Zij vroeg vervolgens naar de uitvoering van EU-verplichtingen binnen het Koninkrijk. Strikt genomen liggen de Nederlandse Antillen en Aruba niet binnen de Europese Unie. Tot nu toe is er op dat terrein geen probleem gebleken. Op het moment dat er in de wetboeken veranderingen worden aangebracht, zou dat een punt kunnen zijn, maar tot dusver is niet gebleken dat dit een probleem is.

Op de EBI ben ik al ingegaan. Ik heb de DJI gevraagd om te bekijken welke aanpassingen op onderdelen noodzakelijk en mogelijk zijn. Ik zal de Kamer te zijner tijd gaarne melden wat daar uit is gekomen.

Mevrouw Tan vroeg naar een onderbouwing van het terugdringen van de resocialisatiemaatregelen. Dit berust eenvoudig op de constatering dat het toepassen van resocialisatiemaatregelen op alle gevangenen bij een vrij voorspelbaar percentage geen enkel succes heeft. Je kunt in de praktijk de kenmerken ontwikkelen van degenen bij wie dat het geval zal zijn. Dan is het zinloos om die resocialisatiemaatregelen in die gevallen te handhaven.

Dat betekent niet dat er dan niets anders wordt gedaan, maar dit betekent wel voor een deel dat ik zeg dat mijn instrumentarium op dit moment tekortschiet. Het is niet zinvol om geld te blijven uitgeven in gevallen waarbij ik bijna op voorhand kan zeggen dat het geen effect zal hebben. Dat is de onderbouwing van die maatregelen. Ik heb al gezegd dat wij proberen om daar met de recidivemonitor en met een toetsing van de programma's die effectief zijn wat betreft recidive, beter zicht op te krijgen.

Ik werd er terecht aan herinnerd dat ik niet ben ingegaan op de "Justitie in de buurt"-projecten. Ik ontraad de Kamer de voorgelegde motie ten stelligste, omdat deze benadering niet heeft voorgestaan toen "Justitie in de buurt" werd voorgesteld. "Justitie in de buurt" is van het begin af aan voorzien als een tijdelijke maatregel om een proces op gang te krijgen. In de begroting heb ik vermeld dat ik bereid ben om mee te werken aan andere oplossingen om de financiering te dragen.

Als er wordt gewezen op de verschillende tekorten binnen de strafrechtketen om oplossingen te vinden voor de werkelijke justitietaken, is het toch redelijk dat er keuzes worden gemaakt vanuit de optiek van het openbaar ministerie om met de beschikbare middelen zoveel mogelijk zaken te doen? Ik heb daar tegenover gesteld dat er een gemeenschappelijk platform moet worden gevonden voor de voortzetting van de financiering, als het goed werkt in een wijk, als andere diensten er belang bij hebben en als de gemeente er belang bij heeft. Voor zover er ook een belang van Justitie bij is, zal dat mede worden gedragen door Justitie.

In de motie staat dat de regering de betaling moet garanderen, terwijl het nooit de bedoeling was om het langer dan een tijdelijke periode te doen. Op kosten van Justitie betekent in wezen dat de maatregel wordt veranderd.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Vanwege het late uur en omdat ik zoveel mogelijk binnen mijn spreektijd wilde blijven, heb ik niet alleen nagelaten om de motie in te dienen, maar ook om aan te geven in welke richting de dekking gevonden moet worden. Naar mijn idee moeten de verschillende onderdelen van de strafrechtketen meer in evenwicht worden gebracht. De minister heeft in zijn betoog benadrukt dat het niet alleen gaat om detentie, maar ook om zorg. Hij heeft gezegd dat dit waar nodig tot en met dwangverpleging is. De voorgestelde maatregelen voor detentieplaatsen zijn indrukwekkend, maar daar staan bezuinigingen tegenover, bijvoorbeeld op de salariskosten van PIW en de programmeringskosten van de reclassering. Mij komt dat voor als onevenwichtig. Als de minister kiest voor bezuinigingen door vergroting van effectiviteit en als hij kiest voor programma's waarvan de effectiviteit gebleken is, dan is naar mijn mening Justitie in de buurt heel effectief gebleken. Zou het dan niet redelijk zijn om het evenwicht te herstellen door iets meer aan de zorgkant te besteden en wat minder aan repressie?

Minister **Donner**: Er is al een proces in gang gezet. Om die reden zijn de extra middelen voor het ministerie van Justitie na 2004 nog niet verdeeld. Nagegaan wordt hoe de

## Donner

verschillende onderdelen van Justitie in evenwicht kunnen worden gebracht en wat een gebalanceerde situatie is. De vraag is hoe ik de middelen die er zijn, moet verdelen om de schaarste op te vangen. Het gaat dan wel over de schaarste binnen de keten. Mij wordt gevraagd, de gelden van Justitie te besteden aan zaken die buiten de keten liggen waardoor de problematiek binnen de keten groter wordt. Er is gesproken over de prognoses die duiden op 1700 extra cellen. Ik wissel op de enkele duizenden cellen voor veelplegers. Voor hen geldt een sober regime van € 150 per dag per gevangene. De kosten daarvan bedragen 75 mln euro. Als de extra middelen uitsluitend in het gevangeniswezen werden besteed, zou dat onvoldoende zijn om zonder differentiatie daarop een antwoord te vinden. Ik wees er al op dat voor het eind van het jaar de prognose van de behoefte weer hoger zal zijn. Dat zijn de afwegingen die ik op dit moment moet maken en niet de constatering of iets al dan niet effectief is. Ik maak ook niet de afweging dat Justitie in de buurt moet eindigen. Ik wil wel een evenwichtige basis voor die diensten die er belang bij hebben en die functies waarvoor de middelen belangrijk zijn. Ik wil geen middelen aan de strafrechtketen onttrekken om te gebruiken in andere takken.

De heer **Kox** (SP): De minister heeft zo-even aangegeven dat hij bij zijn opereren rekening moet houden met het feit hoe in het parlement gedacht wordt. Aan de overkant is een motie van gelijke strekking aangenomen. In deze Kamer bestaat grote zorg over de toekomst van de bureaus voor Justitie in de buurt. Het is het goed recht van de minister om een en ander ten stelligste te ontraden. Misschien is het verstandig om goed te luisteren naar wat in beide Kamers is gezegd en daarvoor begrip te hebben en niet te zeggen dat hij de middelen dan ergens anders weg moet halen. Dat klopt. JIB is een effectieve instelling, maar toch wil de minister er vier mln op bezuinigen. Hij kan ook luisteren naar de argumenten van het parlement en het op die manier te doen.

Minister **Donner**: Ik ben volledig bereid te luisteren naar wat het parlement zegt. Ik moet werken binnen de begrenzings die de begroting stelt. Het oorspronkelijke

voorstel van de Kamer was, de extra middelen te zoeken in de boetes, waarbij men ervan uitging dat die opbrengsten hoger zouden zijn. De hogere opbrengst uit boetes moet wel eerst gerealiseerd worden, voordat die middelen uitgegeven kunnen worden. Bij de keuze uit de middelen gaat het niet om middelen die ik nodig heb voor het financieren van het OM, want het OM kiest zelf hoe het de middelen wil inzetten. Wij constateren dat wij met hetzelfde geld effectiever buiten de JIB dan in de JIB kunnen werken. Er kunnen andere overwegingen zijn om daaraan geld te besteden, maar wij kunnen niet met de schaarse middelen voor het openbaar ministerie andere gaten opvullen. Dat probleem moet de Kamer voor mij oplossen, maar binnen de gegeven omvang is het niet echt oplosbaar.

De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over het privatiseren. Ik denk dat er op dat punt een misverstand is. Zodra de verhouding door de privatisering zodanig zou zijn dat ik in de Kamer de behandeling in een penitentiare inrichting zou moeten verdedigen met als argument "ik heb dit contract gesloten en het contract staat mij niet toe om te voorkomen dat gevangenen eventueel onheus worden bejegend", ben ik het met u eens. Dat is niet de privatisering die mij voor ogen staat. De figuur waarbij ik, zoals in Zeist, op basis van uitzendcontracten cipiers of werkers in een penitentiare inrichting inhuur via een uitzendbureau, terwijl zij onder regie en onder aanwijzing van een ambtenaar functioneren, is echter heel goed mogelijk, want langs die lijn kan ik het gedrag volledig verantwoorden. Het is niet zo dat het absoluut een ambtenaar moet zijn. Dat beginsel hebben wij ook op andere terreinen allang losgelaten. Ik denk dat wij dat beginsel op een aantal andere terreinen los zullen moeten laten omdat wij anders de flexibiliteit verliezen. Dat doet op zich echter geen afbreuk aan het beginsel dat er, waar geweld wordt uitgeoefend of waar de overheidsmacht wordt uitgeoefend, volle verantwoordelijkheid moet zijn.

Nu kom ik bij mevrouw De Wolff. Het is zeker niet zo dat mijn antwoord niet zou stroken met het antwoord dat de minister-president tijdens de algemene beschouwingen

heeft gegeven. Dat kan men uit mijn zwijgen niet afleiden. De Algemene Rekenkamer is op dit moment bezig met een onderzoek naar de effectiviteit van handhaving in het algemeen, waarvan de strafrechtelijke handhaving van het drugsbeleid een onderdeel is. Volgens mij is de Algemene Rekenkamer bovendien meer in het bijzonder ook bezig met een onderzoek ten aanzien van de drugshandhaving, maar op dat punt is de precieze reikwijdte van het onderzoek nog niet eens vastgesteld. Leid uit mijn zwijgen in eerste termijn dus zeker niet af dat ik iets anders heb willen zeggen dan de minister-president bij de algemene beschouwingen.

Met betrekking tot het bredere onderzoek over strafwetgeving herhaal ik dat dat onderzoek in die zin niets te maken heeft met de nu voorgestelde maatregelen, die gerechtvaardigd en gemotiveerd worden met de gegeven toelichting. Het is niet zo dat er nu ander onderzoek is dat eerst moet worden gedaan. Nee, ik heb aangegeven dat men door de maatregelen die getroffen worden, nieuwe dingen en nieuwe problemen ziet. Dat is een gegeven van het leven. Je kunt niet zeggen: nu stop ik met het leven totdat ik alle problemen boven water heb en een antwoord heb gevonden op alle problemen. Nee, eerst moeten deze maatregelen aanvaard worden omdat zij ook gerechtvaardigd zijn op basis van de gegevens. Tegelijkertijd heb ik aangegeven dat vervolgens een verdergaand probleem bezien zal moeten worden.

De heer Rosenthal vroeg mij naar de best practices uit andere landen en met name naar het legaliteitsbeginsel. Op die vraag heb ik al geantwoord in mijn reactie op vragen naar aanleiding van het WRR-rapport. In de gevallen waarin de WRR dit voorstelde voor de ernstige geweldsdelicten, hebben wij de facto een legaliteitsbeginsel, want dan wordt er gewoon vervolgd en wordt het opportuniteitsbeginsel hooguit gebruikt in gevallen waarin de bewijsbaarheid op voorhand onzeker is. Het is vaak een discussie over woorden. Het opportuniteitsbeginsel zoals wij dat hanteren, hanteren wij nou juist op een aantal terreinen om het strafrecht zinvoller in te kunnen zetten als ultimatum remedium. Omdat het OM niet gehouden is, kan het tegen het bestuur zeggen: wilt gij eerst de



## Donner

maatregelen treffen die gij als bestuur kunt treffen, voordat gij van het OM verwacht dat het tot vervolging overgaat. Derhalve denk ik dat het op dat punt niet zonder meer een winstpunt is.

De heer **Rosenthal** (VVD): De VVD-fractie wordt het toch iets te gortig nu ze ziet dat de binding van het openbaar ministerie aan de toepassing van het recht onder andere wordt gezocht in prestatieafspraken die met de politie worden gemaakt. Ik kom dat tegen in de reactie van de regering op het WRR-rapport. Dat is net even te brug te ver. Voor de VVD-fractie is dat te vrijblijvend. Ik heb erop gewezen dat bij de behandeling in de Tweede Kamer van de herziening van het Wetboek van Strafvordering uitgebreid op die materie is ingegaan, aan de hand van eerst de propositie van Knigge omtrent het legaliteitsbeginsel in de strafvordering, en vervolgens de constatering dat de ruimte voor het openbaar ministerie om te doen en te laten wat het openbaar ministerie op een bepaald moment relevant vindt, toch wel erg groot wordt gemaakt.

Minister **Donner**: Het lijkt mij niet zinvol om op dit moment de hele discussie te voeren. Dat zullen wij op een ander moment moeten doen en het zal ook in het kader van de voorstellen tot herziening van het Wetboek van Strafvordering aan de orde komen. Dit is een zodanige systeemwijziging dat ik vermoed dat wij daar eerst tien keer over zullen praten voordat wij ertoe overgaan. Er wordt ook voortdurend gelet op de best practices in andere landen, met name in het kader van onderhandelingen in EU-verband. In eerste termijn heb ik erop willen wijzen dat bij dat soort processen te vaak uit het oog wordt verloren, dat je in een strafrechtstelsel nooit een maatregel op zichzelf kan bekijken. Wij hebben vaak met andere methoden oplossingen gevonden en daardoor is vergelijking vaak moeilijk.

Mevrouw Broekers vroeg mij nog wat ik doe om de achterstanden met de implementatie van Europese regelgeving in te lopen. Er zijn al een aantal maatregelen genomen. In de eerste plaats heeft staatssecretaris Nicolaï bij de Tweede Kamer het verzoek ingediend tot spoedige agendering van een groot aantal

wetsvoorstellen die dienen ter uitvoering van EG-richtlijnen. Verder toetst het ministerie van Justitie nog nauwkeuriger op het tijdig maken van implementatieplannen door de departementen. Intern hameren wij ook op de hoge prioriteitstelling. De Tweede en de Eerste Kamer zullen in een zeer vroeg stadium inhoudelijk, op hoofdlijnen, worden geïnformeerd over de te verwachten implementatiewetgeving, naar aanleiding van voorstellen van de Commissie voor richtlijnen. Ook zal er in de aanloop naar het Nederlandse voorzitterschap een zeer strikte voortgangsbewaking plaatsvinden, juist om ervoor te zorgen dat het probleem tijdens dat voorzitterschap in ieder geval beperkt is.

De heer Kox verweet mij wat ik volgens de heer Kohnstamm niet had, namelijk dat ik wat weifelde tussen crime fighters en het vaststellen van de onvermijdelijkheden des levens. Eén ding zult u mij nooit horen zeggen: dat over vier jaar de misdaad in Nederland met wortel en tak is uitgeroeid. Dat is niet over vier jaar het geval, niet over acht jaar en ook niet later. Wel acht ik mij ± daarom heb ik gezegd dat je politici hebt die volgen, en politici die leiden ± gelet op de situatie die is ontstaan, verantwoordelijk en verplicht om in discussies de leiding te nemen, daar waar dat nodig is om maatregelen te treffen. Ik meen inderdaad dat wij te lang de criminaliteit op zijn beloop hebben gelaten. Dat zit niet alleen in de cijfers die wij nu zien, maar ook in de cijfers die wij niet zien, in de wijze waarop criminaliteit ook beslag legt op de economie.

Wij zijn het ook erover eens dat dit niet alleen een kwestie van wetgeving, maar ook een kwestie van mentaliteit is. Begrijp mij wel: opvoeden speelt daarbij een belangrijke rol, maar ik kan de opvoeding niet gebruiken om mijn ideale samenleving dichterbij te brengen. Als ik dat zou willen doen, dreig ik snel in een totalitair regime te vervallen. Ik geef u na dat wij een probleem hebben met het vinden van goede voorbeelden voor jongeren en dat wij bij een aantal groepen jeugdigen eerder zullen moeten overwegen om in te grijpen, bijvoorbeeld door middel van een ondertoezichtstelling. Bij sommige groepen kunnen wij nu eenmaal niet volstaan met een zaaksbenadering, maar zullen wij met een meer

persoonsgerichte benadering moeten gaan werken.

Ik blijf benadrukken dat deze aanpak niet op basis van een inzicht mag worden toegepast. Het is erg gemakkelijk voor de overheid om een maatregel als een ondertoezichtstelling te treffen, maar vervolgens is diezelfde overheid wel verantwoordelijk voor die jongere en dan is het nog maar de vraag of zij het zoveel beter kan en zoveel betere resultaten kan boeken. Die verantwoordelijkheid nemen wij dan echter wel degelijk op onze schouders. Ik ben het al met al op een aantal punten met de heer Kox eens, maar ik denk niet het een gevolg is van economisch gedrag waarover je van mening kunt verschillen.

Ik denk bovendien al helemaal niet dat een veilige samenleving vereist dat ik betere mensen krijg. Ik moet het nu eenmaal doen met de mensen die ik heb. Ik moet daarmee proberen te leren leven. Overigens ben ik blij dat de heer Kox net als ik het grote belang van de discussie over waarden en normen onderschrijft. Daar zal het immers moeten gebeuren. Die discussie betreft echter wel een terrein waarop de overheid niet moet optreden, maar waar zij moet proberen om mensen te motiveren en te mobiliseren om op een bepaalde wijze te handelen. Als ik er een overheidsverplichting van maak, ben ik namelijk in wezen weer uitgekomen waar ik begonnen ben. Als wij het daarover eens kunnen worden, zijn wij het over veel eens.

In tweede termijn zei de heer Kox dat de doelstellingen minder hard zouden zijn. Daarmee schuift hij mij in de richting van de heer Van de Beeten die harde doelstellingen al snel onverstandig vond. Ik zal wel tussen u en de heer Van de Beeten heen en weer blijven worden geschoven.

Voorzitter. Hiermee ben ik aan het einde gekomen van mijn beantwoording in tweede termijn. Ik bedank de Kamer dat zij mij zolang heeft willen aanhoren.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor om aanstaande dinsdag over de ingediende motie te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

## Donner

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 22.57 uur

### Besluiten en ingekomen stukken

#### 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 2 maart 2004

Wijziging van de Infectieziektenwet en de Quarantainewet ter bestrijding van de gevaren van pokken, SARS en andere ernstige infectieziekten van hoge letaliteit en besmettelijkheid (28868);

Wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter zake van de arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden (Verzamelwet SZW-wetten AV- en Arboterrein) (28986);

Wijziging van de Schepenwet en de Wet behoud scheepsruimte 1939 in verband met de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (29010);

Wijziging van een aantal wetten op het terrein van de scheepvaart in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (29011);  
op 8/9 maart 2004

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht met het oog op verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen (29205);  
op 16 maart 2004

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004 (29200 VIII);  
op 5/6 april 2004 (i.p.v. 30 maart 2004)

Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet

kwaliteitsbevordering rampenbestrijding) (28644);  
op 11 mei 2004

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004 (29200 VIII) (onderdeel vmb);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor Cultuur op 9 maart 2004 (de plenaire behandeling is voorzien op 30 maart 2004):

Wijziging van de Mediawet met het oog op verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep (29030);  
Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat op 30 maart 2004:

Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen (28855).

#### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en de Wet op de economische delicten (onderbrenging van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen onder de werkingsfeer van de Wet op de economische delicten) (28734);

Wijziging van de Zeevaartbemanningswet in verband met de invoering van tuchtrechtspraak (28803);

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de evaluatie 2002 (28971);

Wijziging van de Meststoffenwet, de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij ter opschorting van de expiratiedatum van de stelsels van mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten (29001);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, onder meer in verband met de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (29019);

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het

onderwijstoezicht met het oog op verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen (29205);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden (29256).

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 van zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 20 februari 2004 inzake debat over de publieke moraal (griffiennr. 131179);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van het Nederlands standpunt voor de Voorjaarsraad 2004 (griffiennr. 131146);

een, van alsvooren, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 23-24 februari 2004 (griffiennr. 131149);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het Verdrag inzake de bevordering en wederzijdse bescherming van investeringen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Belize; Belmopan, 20 september 2002 (griffiennr. 131131);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van veertien fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake onder andere Balans en Bijstelling van de prioriteiten van de btw-strategie (griffiennr. 131027.4);

een, van alsvooren, ten geleide van twaalf fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake onder andere dialoog met de verenigingen van territoriale overheden (griffiennr. 131027.5);

een, van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, ten geleide van de aanvullende geannoteerde agenda plus documenten voor de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 19 februari 2004 (griffiennr. 131086.1);