

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

---

\*0: EK

\*1: 2003-2004

\*2: 32

\*3: WordXP

\*4: 32ste vergadering

\*5: Maandag 14 juni 2004

\*6: 17.00 uur

---

## **Voorzitter: Timmerman-Buck**

Tegenwoordig zijn 58 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Essers, Van Gennip, De Graaf, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Kohnstamm, Kox, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Nap-Borger, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Putters, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Rosenthal, Russell, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Donner, minister van Justitie, mevrouw Dekker, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de heer De Geus, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.  
\*\*

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

Koekkoek, wegens ziekte, ook de komende weken;

Schouw, wegens verblijf buitenslands, ook morgen;

Ketting, wegens verblijf buitenslands.  
\*\*

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**: Op verzoek van de heer Schuurman deel ik de Kamer mee dat hij zijn motie op stuk nr. 28024 (EK. 232E) intrekt.

Op verzoek van de heer Van de Beeten deel ik de Kamer mede dat hij de motie-Timmerman-Buck op stuk nr. 28000 (EK 124) intrekt.  
\*\*

\*B

\*! Procedure benoeming CdK en burgemeester\*!

Aan de orde is de behandeling van:

## **- het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met aanpassing van de procedure tot benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (29012).**

De **voorzitter**: Ik heet van harte welkom minister Remkes.  
\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel wil de procedure tot benoeming van de commissaris van de Koning en van de burgemeester weer eens wijzigen. Nummer 2 op de aanbeveling wordt niet langer openbaar gemaakt. Wij zijn daar voor, zoals onze fractie al liet weten bij de schriftelijke voorbereiding. Wat door ons en ook door anderen reeds werd voorspeld bij de behandeling van het wetsvoorstel 25444 in de hete zomer van 2001, is ook inderdaad gebeurd. Mensen worden kopschuw en melden zich niet voor vacatures wanneer hun afwijzing voor die vacature – zo kan het niet als eerste geplaatst worden wel worden gezien – alom bekend wordt, bijvoorbeeld in de gemeente waar zij burgemeester zijn of in het bedrijf waar zij als directeur of op een andere wijze functioneren.

Het recht van advies voor de raad en dat van aanbeveling voor de Commissaris werden in 2001 omgewisseld. Daarnaast werd ook nog als slecht uitvallend compromis het burgemeestersreferendum ingevoerd, waarvan vervolgens de intrekking werd aangekondigd, welke aankondiging vervolgens weer is ingetrokken. Deze onrust, die op zichzelf wellicht verteerbaar is, betreft slechts een onderdeel van het gemeenterecht maar is symptomatisch voor iets anders waarvoor onze fractie bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel al de aandacht vroeg. Dat andere onderwerp is dus wat algemener dan de kern van dit wetsvoorstel, maar hangt er wel terdege mee samen. De regering -- daar zijn wij dankbaar voor -- is er dan ook op ingegaan in de memorie van antwoord. Het gaat kortweg om de vraag of de spankracht van gemeenten niet wordt overspannen door alles was in korte tijd – een decennium – door goedbedoelende Haagse autoriteiten over al die gemeenten wordt uitgestort of nog zal worden uitgestort.

De reactie van de regering is laconiek: het valt best mee. Het dualiseringsproces wordt momenteel geëvalueerd en de eventuele gekozen burgemeester ligt in het verlengde van de aldus geëvalueerde dualisering. Toch is dat zeer forse interventionalisme, het steeds inbreken door de wetgever, heel goed zichtbaar als je kijkt naar de Gemeentewet, die vol staat met a's en b's en bovendien

zijn er allerlei artikelen vervallen en binnenkort zal dat alleen nog maar meer worden. Dat zal alles tezamen resulteren in een bijzonder pokdalig gezicht van de Gemeentewet. Nu is de elegantie of de juridische esthetiek van de Gemeentewet geen leidende waarde voor de beoordeling van wetsvoorstellen. Daar gaat het ons ook eigenlijk niet om, maar ik vond het goed om dit nog even te noemen. Het illustreert de schokgolven die steeds door het gemeenterecht gaan. Alvorens ik op de wet inga, zal ik er een paar voorbeelden noemen.

Het eerste voorbeeld is de jarenlang door de commissie-Van Kinschot voorbereide eerste grote algehele herziening sinds 1851 van de Gemeentewet, zoals die in werking trad in 1994. Ik heb nog in de herfst van mijn eigen raadslidmaatschap in Groningen de transitie van nabij meegemaakt.

Deze herziening is gericht op versterking van het monisme, althans van de positie van de gemeenteraad. Nog geen vier jaar later wordt in een motie eigenlijk al aangekondigd dat de wissels spectaculair zullen worden verzet. Later, onder aanvoering van de staatscommissie-Elzinga, gaat de trein weer een stuk de andere kant uit, nadat de regering, overigens tegen het advies van de Raad van State in, een grootscheepse dualisering inzet. Nu doemt een nog zwaardere operatie op: de verkiezing van de burgemeester.

Het is overigens een illusie te menen dat het zelfs na de invoering daarvan in een A-, B- of C-variant of de variant van de lokale regeringsleider gedaan zou zijn met de structuurdiscussies. Daar komt nog bij dat in een recent verleden ook nog de verwerkingsslag heeft plaatsgevonden van een nieuwe, algemene en organieke wet, de Algemene wet bestuursrecht. Daar komt nog het debat over de herstructurering van de gemeentelijke financiën bij. Verder is er het constant binnenvallen van allerlei bepalingen, ingegeven vanuit de openbare-orde-agenda in de Gemeente wet. Er is de permanente druk op de autonomie van decentrale overheden, opgestuwd door radicale interpretaties van het gelijkheidsbeginsel, de consumentenorganisaties en de landelijke media.

Ik meen dat de regering, ook gelet op de aanwassende protesten uit de wereld van raadsleden, wethouders, griffiers, gedeputeerde, burgemeesters, zelfs gemeentesecretarissen en organisaties als de VNG en het IPO, nu of bij een beter passende gelegenheid, dat ligt misschien meer voor de hand, toch eens wat uitgebreider zou moeten ingaan op de vraag of aldus niet al te veel vanuit Den Haag op de decentrale overheden wordt losgelaten. Verder zou de regering dan ook moeten ingaan op de vraag of de decentrale overheden niet te veel worden gezien als een functie van het landsbestuur en als een laboratorium voor bestuurlijke vernieuwing en te weinig als een eigen overheid.

De CDA-fractie heeft bij monde van haar fractievoorzitter Werner dit thema ook al genoemd bij de algemene beschouwingen. Wat mij betreft moet hierop misschien niet hier, maar wel bij de eerstvolgende passende gelegenheid dieper worden ingegaan. De wijze waarop de regering dat doet in het kader van de memorie van antwoord, is namelijk vrij laconiek.

Voorzitter. Ik kom nu toe aan mijn concrete vragen over het wetsvoorstel. De regering stelt in de

schriftelijke voorbereiding ten aanzien van het geheimhouden van de naam van de tweede kandidaat dat uit de school klappen, het verklappen van die naam, een misdrijf oplevert. Ik neem aan dat dit alleen geldt voor de kring van personen die op de hoogte kan zijn van die kandidatuur. Ook de Wet openbaarheid van bestuur is hier niet van toepassing. De beraadslagingen zijn namelijk vertrouwelijk.

Volgens de memorie van antwoord zou die vertrouwelijkheid voortvloeien uit de circulaire van de minister en uit artikel 61, vierde lid, juncto artikel 62, lid c van de Gemeentewet. Nu kan volgens mij de Grondwettelijk geregelde en in de Gemeentewet herhaalde en geclausuleerde openbaarheid van raadsvergaderingen niet door een ministeriële circulaire materieel worden gewijzigd. Dat kan uiteraard wel door de Gemeentewet.

Kan de minister nog eens uitleggen wat precies wordt bedoeld met de slotzin van artikel 61, vierde lid? Waarom meent hij verder dat de bepalingen die in de memorie van antwoord worden genoemd, dwingend vertrouwelijkheid opleggen, niet alleen ten aanzien van de aanbeveling maar ook ten aanzien van alle beraadslagingen in de gemeenteraad, voorafgaand aan een aanbeveling, een interpellatie over de gang van zaken, een latere raadsenquête over die gang van zaken of op andere momenten? Hoe solide en hoe vast zijn die geheimhouding en vertrouwelijkheid? Dat is een vraag die ik toch in het verlengde van de schriftelijke voorbereiding nog een keer wil stellen.

Geldt overigens die vertrouwelijkheid ook voor de tweede kandidaat zelf of is die vrij om vanuit hem moverende redenen zijn kandidatuur wel openbaar te maken? Nog een vraag in dit verband over de invoering per Koninklijk besluit van de voorgestelde wijziging van de Gemeentewet. In hoeverre kan na van kracht worden van dit wetsvoorstel het daarin bepaalde gaan gelden voor de lopende procedures, bijvoorbeeld burgemeestersbenoemingen.

Een volgend punt dat ik in dit verband naar voren wil brengen, is de vraag of het geen illusie is te menen dat, nu een zo groot aantal mensen de identiteit van de tweede kandidaat kent -- de minister geeft zelf een opsomming in de memorie van antwoord -- en gegeven ook de alertheid van de pers op dit type benoemingen, deze benoemingen echt buiten de publiciteit zouden kunnen blijven. Het kabinet noemt als voorbeeld van een bijzonder geval die een enkelvoudige aanbeveling rechtvaardigt -- de kwestie waarover de VVD-fractie een debat heeft gevoerd met de regering, waarnaar ik nu nog even informeer -- de situatie waarin de kandidaat zich op het laatste moment terugtrekt uit de aanbeveling. Dit is een kras standpunt dat bij aandachtige lezing van de memorie van antwoord genuanceerd wordt. Verderop in de memorie van antwoord heet het dat het moment van terugtreden van belang is voor de vaststelling dat een bijzonder geval aanwezig is. Dat is dus wat ruimer dan "het laatste moment". Vervolgens wordt benadrukt dat ook als de enkelvoudige voordracht niet aanvaard kan worden, de minister de overgebleven kandidaat kan voordragen, bijvoorbeeld omdat het te lang gaat duren voor de gemeente.

Dit is naar mijn mening een belangrijk punt. Een belangrijk motief voor mensen om zich terug te trekken, is

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

---

dat zij hun sollicitatie niet bekend willen laten worden. Zij zullen zich om die reden zo vroeg mogelijk terugtrekken. Ik verzoek de minister om meer helderheid op dit punt. Overigens geeft mijn fractie er de voorkeur aan dat terugtrekking eerder mogelijk is, bijvoorbeeld na de beraadslaging in de vertrouwenscommissie. Die mogelijkheid wordt echter niet gegeven. Het voorstel zit ertussenin: niet op het laatste en niet op een vroeg moment. Ik vraag de minister concreet om nog eens op deze kwestie in te gaan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Toen wij drie jaar geleden in deze Kamer het wetsvoorstel bespraken waarmee het burgemeestersreferendum en de dubbele openbare aanbeveling mogelijk werden gemaakt, was er alom sprake van een "tussenstation". Niemand kon toen echter met zekerheid zeggen waar de weg waarop het tussenstation lag naartoe leidde. Het toenmalige kabinet wilde geen uitspraak doen over de voorgenomen wetsvoorstellen tot benoeming of verkiezing van de burgemeester. Ik kan mij herinneren dat de toenmalige minister De Vries bij de discussie over deconstitutionalisering weigerde om op dit punt uitsluitel te geven. Inmiddels is een en ander wel bekend en in die zin is sprake van vooruitgang: dit kabinet heeft een duidelijke opvatting over de benoeming van de burgemeester. De burgemeester wordt namelijk direct gekozen door de bevolking. Het is de vraag of dat voorstel ooit deze Kamer bereikt, maar het voorstel dat wij momenteel bespreken, voegt in elk geval geen fraai hoofdstuk toe aan de eindeloze wettelijke weg waarlangs de burgemeestersbenoeming gaat in Nederland. De reden daarvoor is dat er geen duidelijke politieke meerderheidsopvatting is over de meest verstandige manier waarop de burgemeester benoemd of gekozen moet worden. Om die reden zitten wij nog steeds opgescheept met het vreemde model van de door de kroon benoemde burgemeester.

Ik haak graag aan op de woorden van mijn voorganger Dölle over de relatie met het dualisme. Ik bestrijd hetgeen in de memorie van antwoord staat, namelijk dat de gekozen burgemeester een versterking is van het dualiseringsproces. Ik begrijp wel dat dit niet de plek is om uitgebreid over de gekozen burgemeester te discussiëren, maar ik waarschuw de regering ervoor dat het een heel opmerkelijke opvatting is, zeker als de gekozen burgemeester een aantal bevoegdheden gaat krijgen die opgeld doen in de discussie die nu wordt gevoerd. Dan hebben wij geen monisme en zelfs geen dualisme, maar dan krijgen wij een drievoudig stelsel op gemeentelijk niveau bij de verdeling van de bevoegdheden en macht. Wij vinden dat een brug te ver. Ik vind het een heel gewaagde opvatting, maar daarover gaan wij het wellicht nog uitgebreid hebben op een later moment mocht dit wetsvoorstel deze Kamer ooit bereiken.

Ik beperk mij nu verder tot dit wetsvoorstel dat er onder andere is gekomen doordat drie jaar geleden de VVD in deze Kamer bij monde van de heer Luijten hemel en aarde heeft bewogen om aan te tonen dat de mogelijkheid voor een enkelvoudige aanbeveling, die toen in het wetsvoorstel zat, strijdig was dan wel op gespannen

voet stond met de Grondwet. Er is toen vele malen in interrupties over dit punt gediscussieerd. Luijten bleef bij zijn opvatting. Vreemd genoeg kreeg hij het ook voor elkaar, wat op zich wel knap is, zoals ik toen ook heb uitgesproken, de minister de toezegging af te dwingen dat deze niet met een novelle zou komen, maar dit punt te zijner tijd zou meenemen als er toch wat wetswijzigingen moesten komen. Dat wetsvoorstel bespreken wij nu dus. Ik vind het wel prettig dat de regering op mijn vraag of zij van mening is dat wat toen is voorgesteld strijdig was of op gespannen voet stond met de Grondwet, klip en klaar antwoordt dat dit niet het geval is. Dat zou de grond hebben moeten wegnemen voor de angst voor de enkelvoudige aanbeveling, maar dat is niet gebeurd. Wij krijgen nu een toevoeging aan de wet voorgeschoteld over een geval waarin het mogelijk is dat er sprake is een enkelvoudige aanbeveling en de beoordeling van de minister daarvan.

Ik wil er nadere vragen over stellen. Ook na de memorie van antwoord blijft mij onduidelijk hoe rekbaar het begrip is van "het geval waarin een enkelvoudige aanbeveling toch mogelijk is". Het gaat mij natuurlijk niet om het feit dat ineens een kandidaat overlijdt, want dat is natuurlijk iedereen duidelijk. Het gaat mij ook niet om de herindelingen. Het gaat er met name om of de minister het ziet als een geval waarin het mogelijk is akkoord te gaan met een enkelvoudige aanbeveling als de gemeenteraad met kracht van argumenten weet aan te tonen op basis van een goede beoordeling van de kandidaten aan de hand van het vastgestelde burgemeestersprofiel dat slechts één kandidaat aanbevelenswaardig en benoembaar is, omdat hij of zij voldoet aan het profiel. Ik denk dat dit zo zou moeten zijn. Uit de memorie van antwoord begrijp ik dat de minister dat ook een beetje vindt. In dit debat wil ik er meer expliciet duidelijkheid over of ik het zo kan lezen. Toen ik de vorige wetstekst vergeleek met de voorliggende ontwerp tekst viel het mij op dat in de nog geldende wet wordt gerept van gevallen en nu van geval. Het meervoud is dus ingeruild voor het enkelvoud. Is dat slechts een tekstuele wijziging, waarbij ik mij iets kan voorstellen, of zit er meer achter? Ik moet het toch niet zo lezen dat er maar één enkel geval kan zijn dat in aanmerking komt voor het goedkeuren van de enkelvoudige aanbeveling? Er zijn inmiddels al vele gevallen de revue gepasseerd. Vandaar mijn vraag waarom het meervoud is vervangen door het enkelvoud.

Mijn tweede punt betreft de openbare aanbeveling van twee kandidaten, of misschien juist van één. De bedoeling van het wetsvoorstel is namelijk dat alleen de nummer 1 aan de openbaarheid wordt prijsgegeven en de nummer 2 niet. Dit is vreemd in het licht van het eindstation dat dit kabinet beoogt, namelijk een openlijke verkiezingsstrijd tussen meerdere kandidaten, waarbij de kandidaten die niet worden gekozen een hoog afbreukrisico lopen. Waarom wordt met dit reparatiewetje gas teruggenomen ten opzichte van die te verwachten openbaarheid? Het lijkt een echo van een bestuurscultuur in Nederland waarvan wij hopen dat die onderhand tot het verleden behoort: de angst om te verliezen en voor het gezichtsverlies als je het niet wordt. Wij zijn geen voorstander van dit soort angstige procedures. Daarom is

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

het slecht dat nu wordt voorgesteld om een halve aanbeveling in de openbaarheid te brengen. Dit is temeer onjuist omdat de gemeenteraad in een openbare vergadering die aanbeveling moet kunnen vaststellen. Tot nu toe is dit onderwerp tijdens een gemeenteraadsvergadering een agendapunt met een substantiële inhoud. Het gaat om het in de volle openbaarheid vaststellen van de aanbeveling die naar de minister wordt gestuurd; nu kan iedereen daarvan kennisnemen. Met dit wetsvoorstel wordt het substantiële, inhoudelijke karakter van die openbare raadsvergadering ernstig aangetast, wat wij betreurenswaardig vinden. Het gaat om de benoemingsprocedure voor het belangrijke ambt dat het burgemeesterschap nog steeds is.

Mijn fractie is niet erg enthousiast over het voorstel. Ons enthousiasme zou iets kunnen toenemen als de minister klare wijn weet te schenken over de enkelvoudige aanbeveling.

\*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Vraag het oudstaatssecretaris Annette Nijs: het is nooit leuk om de nummer 2 te zijn. Zilver is soms erger dan brons. Ook burgemeesters en commissarissen van de Koningin zijn zulke gevoelens niet vreemd, zo blijkt uit de evaluatie van april 2002 over de nieuwe benoemingsprocedure voor burgemeesters en commissarissen waarbij de gemeenteraad en de provinciale staten twee personen aan de minister mogen voordragen. Worden de afgewezenen nog wel serieus genomen? Betekent het niet een mogelijke smet op hun toekomstige carrière? Als de naam van de nummer 2 openbaar wordt, zijn mensen dan nog wel bereid om te solliciteren naar zo'n ambt?

Ik moest bij het lezen van de evaluatie aan mijn eigen positie denken. De SP heeft mij een jaar geleden als nummer 3 op de lijst gezet voor de Eerste Kamer en wij haalden vier, bijna vijf zetels. Stel dat dit er twee waren geweest. Was dat slecht geweest voor mijn beroepsperspectieven? Had ik dit risico eigenlijk wel mogen nemen? Of moet ik niet zeuren omdat ik van tevoren weet waaraan ik toe ben? Verkiezingen en voordrachten met meer meerdere kandidaten kunnen worden verloren. Dat is toch een mooi staaltje van liberaal concurrentiestreven. Zijn mensen die om deze reden niet solliciteren, wel de burgemeesters en commissarissen waar burgers op zitten te wachten?

Middels deze wetswijziging wil de minister voorkomen dat bij de benoeming van een burgemeester of een commissaris van de Koningin de naam van de tweede kandidaat openbaar wordt. Mijn fractie staat hier in beginsel niet afwijzend tegenover maar heeft nog wel wat vragen. Zo wil dit kabinet de burgemeester in de toekomst rechtstreeks laten kiezen. Geldt voor kandidaten voor een direct gekozen burgemeester hetzelfde als voor deze door de gemeenteraad voorgedragen kandidaten? De heer Platvoet wees hier ook al op. Zullen kandidaten voor het rechtstreeks gekozen burgemeesterschap evenzeer bevreesd zijn om bij volgende sollicitaties minder goed uit de bus te komen, zoals de minister stelt in de memorie van toelichting? Is hier, zoals in de memorie wordt gesteld,

sprake van een neveneffect, of juist van een uitgangspunt van democratisch bestuur?

Het burgemeestersreferendum blijft met deze wijziging behouden als facultatief onderdeel van de burgemeestersbenoeming. Het referendum is in Vlaardingen, Best, Leiden, Zoetermeer en Boxmeer met wisselend succes gehouden, maar in alle gevallen wreekte zich dat de burgemeester, behalve mooie blauwe of bruine ogen, burgers politiek-inhoudelijk toch maar erg weinig te bieden had. Eerst hebben wij een burgemeestersreferendum ingevoerd en vervolgens wilde het kabinet het afschaffen via een wetsvoorstel dat door de onderhavige wijziging weer is komen te vervallen. Nu wordt het referendum facultatief gemaakt. Mocht de burgemeester straks door de gemeenteraad of door de burgers worden gekozen, dan zal het referendum wel weer verdwijnen. Maakt dit alles niet een wat rommelige indruk? Ook collega Dölle merkte dat al op. Waarom heeft de minister niet besloten om het burgemeestersreferendum af te schaffen, zoals het kabinet eerder had voorgesteld?

Een belangrijke reden waarom de tweede kandidaat zich ongemakkelijk voelt, is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in principe de eerste voorgestelde kandidaat overneemt. De minister noemt enkele formele zaken op basis waarvan kan worden afgeweken van een meervoudige voordracht, zoals overlijden of ernstige ziekte van kandidaten of als een van de kandidaten zich terugtrekt. Is het, behalve deze technische zaken, politiek niet consequenter om de gemeenteraad of provinciale staten de mogelijkheid te geven een enkelvoudige voordracht te doen? Dat mag wat mijn fractie betreft even facultatief worden als het burgemeestersreferendum.

In de memorie van antwoord aan de Kamer veroorlooft de minister zich een klein uitstapje. Hij legt namelijk een verband tussen de dualisering van het gemeentebestuur en de eventuele invoering van de gekozen burgemeester. Een gekozen burgemeester versterkt naar zijn opvatting het dualisme tussen enerzijds burgemeester en wethouders en anderzijds de gemeenteraad. Is met de invoering van het gemeentelijk dualisme geanticipeerd op de eventuele komst van een direct gekozen of door de gemeenteraad gekozen burgemeester? Ten slotte steun ik de heer Dölle met zijn oproep om een onderzoek te doen naar de spankracht van gemeenten inzake allerlei komende bestuurlijke vernieuwingen.

\*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ik zal mij beperken tot het voorliggende wetsvoorstel; het onderwerp enkelvoudige of meervoudige voordracht is in juli 2001 al uitvoerig aan de orde geweest. De heer Platvoet spreekt er nog met weemoed over. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Klaas de Vries, sprak mij er bovendien kort voor het debat nog over aan.

In constateer namens de VVD-fractie dat sprake blijft van een meervoudige voordracht. Er valt voor de kroon dan ook nog wat te benoemen. Gerekend kan

worden op instemming van de VVD-fractie. Enerzijds vind ik het evenals de heer Platvoet jammer dat zo'n tweede aanbeveling niet openbaar kan zijn in onze bestuurscultuur. Maar anderzijds begrijp ik wel dat het een voldongen feit is en dat het gezegde "meedoen is belangrijker dan winnen" hierbij geen opgeld doet. Veel mensen die zich kandidaat stellen vinden het toch heel vervelend als zij het niet worden, maar nog wel op zo'n voordracht terechtkomen. Hoewel ik het betreur, moeten wij ermee leven. Er is niets aan te doen. Als wij het nu niet repareren, zien wij een teruglopend aantal kandidaten. De minister heeft laatst heel ferm aangekondigd dat de gekozen burgemeester er komt. Is dat ook niet een reden voor een aantal potentiële kandidaten om zich nu niet meer kandidaat te stellen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Luijten heeft in de memorie van antwoord kunnen lezen dat de regering een verband ontkent tussen een eventuele terugloop van het aantal kandidaten bij burgemeestersbenoemingen en het feit dat er een openbare, dubbele aanbeveling is. Hij houdt het wel staande, maar de regering bestrijdt het.

De heer **Luijten** (VVD): Ik vraag de regering om het nog eens nader te adstrueren. Ik kan mij namelijk voorstellen dat je een eventuele tweede plek na een kandidaatstelling niet bevorderlijk vindt voor je carrière. Ik vind het te betreuren dat het kennelijk zo werkt in Nederland. Het zij zo. Wij hebben ermee te leren leven.

Wij kunnen dus instemmen met het voorstel. Mij rest daarom nog één vraag over het moment van terugtrekking van de kandidaten. Korthedshalve zal ik mij echter aansluiten bij de heer Dölle die dezelfde vraag nadrukkelijk heeft gesteld. Wat ons betreft is dit wetsvoorstel tijdelijk. De minister heeft een week of twee geleden nog eens duidelijk gesteld dat de gekozen burgemeester er komt en daar houden wij hem dus maar aan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voor de afronding van het debat dat drie jaar geleden is begonnen over gespannenheid met de Grondwet, moet ik natuurlijk nog een opmerking maken.

De heer **Luijten** (VVD): Ik dacht ook al: waar blijft de heer Platvoet?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Bent u het eens met de regering dat de enkelvoudige aanbeveling niet op gespannen voet staat met de Grondwet?

De heer **Luijten** (VVD): Nee, daar waren wij het toen niet mee eens en daar zijn wij zijn het nu niet mee eens. Wij zien die gespannenheid wel. Overigens geldt hetzelfde voor de Raad van State. Ik begrijp echter dat de regering de opvatting dat het op gespannen voet staat met de Grondwet, niet kon verkondigen, want anders had zij zo'n wetsvoorstel niet ingediend. Wij worden het daar nooit over eens, maar materieel heb ik toen wel mijn zin gekregen en daar ging het mij om.

\*N

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. De heer Luijten heeft materieel zijn zin gekregen en daar hebben wij allemaal aan meegewerkt, maar dat heeft wel een regime opgeleverd dat onuitvoerbaar is gebleken. Daarom moet er in de overgangssituatie in allerijl worden gerepareerd. De zin van de heer Luijten heeft ertoe geleid dat de minister een enkelvoudige aanbeveling alleen bij uitzondering zou mogen toestaan als er sprake is van een bijzonder geval. Dat leidt tot wetteksten met een hoog Dik Trom-gehalte: onze minister slaat geen acht op een enkelvoudige aanbeveling indien naar zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval. In de praktijk heeft dat ertoe geleid dat al in een zevental gevallen de gemeenteraad genoopt werd het huiswerk over te doen.

Zo'n bijzonder geval kan zich voordoen als een kandidaat overlijdt, ernstig ziek wordt of zich op het laatste moment terugtrekt. De vraag is wat "het laatste moment" is. Bij die vraag sluit ik mij van harte aan. Met name in die laatste situatie heeft dat tot grote problemen geleid. Het blijkt helemaal niet zo uitzonderlijk te zijn dat kandidaten die als tweede op de aanbeveling dreigen te komen, op dat moment voor de eer bedanken. Dit euvel -- want dat is het naar mijn mening -- denkt de minister te kunnen terugdringen door wettelijk te regelen dat de openbaarheid van de aanbeveling beperkt zal worden tot de eerste kandidaat. Met het publiceren van de naam van nummer twee wordt immers geen enkel belang gediend.

Ik moet eerlijk zeggen dat ik dat een heilloos voorstel vindt dat alleen maar tot nieuwe problemen kan leiden omdat een gehalveerde openbaarheid geen recht doet aan het beginsel van openbaarheid. Hoe kan nu worden nagegaan hoe de raad of de staten tot hun voorkeur zijn gekomen? Het wordt onmogelijk over deze belangrijke activiteit volledige verantwoording af te leggen. Daar komt nog bij dat de procedure, nog meer dan thans het geval is, aanleiding zal geven tot allerlei speculaties en geruchten. Daarbij kunnen namen naar buiten komen die helemaal niet in het geding zijn geweest. Ook is het niet duidelijk onder welke omstandigheden tot een referendum kan worden besloten. De tweede kandidaat kan geheel op eigen houtje een gang naar de kiezer frustreren, ook als hij gesolliciteerd heeft in de wetenschap dat zo'n referendum "all in the game" kan zijn.

Ook is nu volstrekt onhelder wanneer er sprake is van "in bijzondere gevallen". De minister laat doorschemeren dat er van een overmachtsituatie gesproken kan worden als een kandidaat zich op het allerlaatste moment terugtrekt. Wat is "het allerlaatste moment"? In feite komt het erop neer dat nummer 2 het in de hand heeft of de minister alsnog een raadsbesluit kan overrulen omdat er slechts sprake is van een enkelvoudige aanbeveling. Zou het gelet op de uitvoeringsproblemen niet meer voor de hand hebben gelegen als de minister in de aanloop naar de gekozen burgemeester die er volgens hem toch komt, minder recht in de leer zou zijn dan zijn voorganger en in alle gevallen dat nummer 2 zich terugtrekt, een enkelvoudige aanbeveling -- desnoods node -- accepteert? Dan zijn in één klap alle problemen opgelost!

De **voorzitter**: Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) (28218).**

De **voorzitter**: Hierbij is tevens aan de orde de brief van de minister van Justitie, gedrukt onder nummer 23095 EK, A.

Ik heet de ministers Donner en Dekker van harte welkom.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Allereerst wil ik de bewindslieden hartelijk danken voor de uitvoerige beantwoording van onze vragen in de memorie van antwoord van 7 november 2003. Graag voeg ik daar lof aan toe voor het initiatief om te komen tot deze wet. Voor het rechtsverkeer heeft registratie van publiekrechtelijke beperkingen zeer grote praktische betekenis. Ook ben ik erkentelijk voor de toegezegde evaluatie over vijf jaar. Ik vermoed dat die evaluatie nog aanleiding zal zijn tot een verdere verbetering van deze wet, die ook uitdrukkelijk als groeimodel is bedoeld.

Op dit punt doet zich de bijzondere situatie voor dat ik mede namens de Partij van de Arbeid een opmerking mag maken. Mevrouw Meindersma was namelijk niet in staat, aan dit debat deel te nemen. Zij heeft mij gevraagd, en ik ben het daarmee eens, om de minister van VROM met name aandacht te vragen voor de voorlichting aan het publiek omtrent de beperkingen van dit wetsvoorstel. Niet al die beperkingen maken namelijk niet al aanstonds onderdeel uit van registratie en registers. Het lijkt zowel mevrouw Meindersma als mij van grote betekenis dat er goede voorlichting wordt gegeven aan het publiek, zodat men niet denkt alles te weten, terwijl er nog veel is wat men wellicht op een andere wijze te weten zou moeten komen.

Uit het voorlopig verslag mag zijn gebleken dat mijn fractie een voorkeur heeft gehad voor een grotere rol van het kadaster bij het bijhouden van registraties en registers. Die voorkeur was niet ingegeven door een gebrek aan vertrouwen in gemeenten, alswel door het grote vertrouwen in de Dienst van het Kadaster. Mijn ervaringen

met het kadaster en het toegangssysteem via Internet zijn buitengewoon positief. De serviceverlening voor de rechtspraktijk en de burger is van heel hoog niveau. Ik heb de afgelopen jaren met bewondering gezien hoe het kadaster erin is geslaagd, te komen tot een efficiënte en goed werkende automatisering. Van deze gelegenheid maak ik dan ook graag gebruik om daar via de minister lof voor toe te zwaaien aan de betrokken dienst.

Dat neemt niet weg dat wij nog een aantal opmerkingen willen maken en vragen willen stellen. Die hebben vooral te maken met de problematiek van de raadpleging van registers en registratie, en de daaruit voortvloeiende consequenties. Onze opmerkingen en vragen hebben ook te maken met de rol van de notaris. Hier ligt dan ook de reden dat van de zijde van onze fractie is voorgesteld om bij de behandeling van dit wetsvoorstel de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 te betrekken. Deze brief is destijds toegezegd aan de Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel 23095, inzake koop en ruil. Ook toen al hebben wij uitvoerig gesproken over de rol van de notaris.

Het systeem van de vandaag voorliggende wet brengt met zich mee dat een beperkingenbesluit al wel van kracht is, maar nog niet ingeschreven behoeft te zijn. Op grond daarvan is in het voorlopig verslag van onze zijde een aantal vragen gesteld, vanwege de praktische en juridische complicaties. Daarop kom ik nog terug. Deze complicaties zouden in belangrijke mate worden vermeden, indien de externe werking van een beperkingenbesluit mede zou worden gekoppeld aan opnemingen van het besluit in de beperkingenregistratie, mede omdat publicatie van het besluit van belang is vanwege de termijnen voor aanwending van enig rechtsmiddel. Ik denk hierbij aan een systeem, waarbij eerst registratie en daarna publicatie plaatsvindt, terwijl van die publicatie eveneens registratie zal moeten plaatsvinden. Ook aanwending van zo'n rechtsmiddel zou geregistreerd moeten worden.

De burger die de registratie raadpleegt, kan daaruit zien of een besluit is genomen, maar ook of het besluit al onherroepelijk is geworden. In ons systeem van het BW en de Kadasterwet is met betrekking tot onroerend goed en registergoederen in het algemeen gekozen voor het uitgangspunt dat eigendom en beperkte zakelijke rechten pas zijn gevestigd of overgegaan indien een daartoe bestemde acte in de registers is ingeschreven. Ook civielrechtelijke maatregelen als ontslag zijn pas van toepassing nadat deze zijn ingeschreven. Weliswaar kennen we nog steeds geen positief stelsel, doch de praktijk benadert een positief stelsel in belangrijke mate.

De rol en aansprakelijkheid van het kadaster als dienst die de registers bijhoudt, is helder en goed afgebakend, met een minimum aan aansprakelijkheidsrisico voor de dienst en optimale duidelijkheid voor de burgers die op de registers zijn aangewezen. In een dergelijk stelsel past het dan ook om met betrekking tot publiekrechtelijke beperkingen, aansluiting te zoeken bij het genoemde goederenrechtelijke uitgangspunt betreffende onroerende zaken. De CDA-fractie wil de regering dan ook in overweging geven om geheel onafhankelijk van de evaluatie van de werking van deze wet, te bezien of niet in

de Algemene wet bestuursrecht een regeling zou moeten worden opgenomen zoals hiervoor gesuggereerd. Voorlopig blijft die dan uiteraard beperkt tot besluiten die ook krachtens de algemene maatregel van bestuur in de beperkingenregistratie en beperkingenregisters moeten worden opgenomen.

Wellicht vormt de rest van mijn betoog echter een extra argument voor de regering om deze mogelijkheid te onderzoeken. Ik zal nu namelijk spreken over de praktische consequenties van het raadplegen van de beperkingenregistratie en het -register. Naar aanleiding van vragen onzerzijds over de situatie dat besluiten al wel genomen zijn, maar nog niet opgenomen in de registratie en de vraag in hoeverre de betrokken ambtenaar dan de raadplegende burger daarvan op de hoogte moet stellen, is het volgende geantwoord. Indien de burger inzage neemt in het register en de registratie en de betrokken gemeentelijke ambtenaar weet van een genomen besluit dat daarin nog niet is opgenomen, kan het zwijgen van die ambtenaar onrechtmatig zijn wegens strijd met de zorgvuldigheid die het maatschappelijk verkeer betaamt. De gemeente is dan ook aansprakelijk voor de schade die daaruit voortvloeit, zoals de gemeente ook civielrechtelijk aansprakelijk is bij een te late of onjuiste registratie. Om aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad te vermijden, zo zegt de memorie van antwoord, ligt het voor de hand dat gemeenten burgers die inzage komen nemen, telkens wijzen op de termijnen gedurende welke op grond van de voorgestelde artikelen 7 en 8 beperkingenbesluiten, beslissingen in administratief beroep en rechtelijke uitspraken nog niet ingeschreven behoefde te zijn en de beperkingenregistratie nog niet bijgehouden behoefde te zijn, en op het mogelijke gevolg daarvan dat zeer recente beperkingenbesluiten nog niet kenbaar zijn uit de registratie en het register. Burgers kunnen dan hiermee rekening houden en indien de afwezigheid van een bepaalde beperking voor hen essentieel is, kunnen zij trachten passende afspraken te maken met de verkoper, voor het geval naderhand mocht blijken dat op een tijdstip van de raadpleging van het register of de registratie een publiekrechtelijke beperking daaruit nog niet kenbaar was, maar het besluit al wel genomen was. Dit is een tamelijk ingewikkelde beantwoording van een op zich niet zo heel moeilijke vraag.

De laatste zinnen heb ik vrijwel letterlijk geciteerd uit de memorie van antwoord, om daarmee duidelijk te maken welke last hiermee op een burger, die bijvoorbeeld doende is een huis te kopen, wordt gelegd. De minister kan wel zeggen dat die problematiek er ook is in een systeem waarin de wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken nog niet bestaat, maar dat is slechts ten dele juist. Van veel beperkingenbesluiten zal immers een verkopende partij op de hoogte zijn en terzake zal hij een spreekplicht hebben. Indien er echter een beperkingenregistratie en een beperkingenregister bestaan, neemt de informatieplicht van de verkoper af en de onderzoeksplicht van de koper toe. Hier ontstaat dus een grijze zone die in de praktijk ongetwijfeld aanleiding zal geven tot veel procedures tussen teleurgestelde kopers en verkopers, maar ook tussen kopers en gemeenten. Verder zouden de ministers kunnen antwoorden, meer in het bijzonder de minister van Justitie,

dat een en ander kan worden ondervangen in modelovereenkomsten, zoals die van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM). Ook die modellen zijn echter niet probleemloos, zoals het voortgaande debat over de garantie en milieuaansprakelijkheidsclausules in het NVM-model laten zien, evenals de jurisprudentie over de uitleg van deze bepaling.

Dit brengt mij bij de rol van de notaris. In de memorie van antwoord wordt terecht sterk de nadruk gelegd op de onderzoeksplicht van de notaris. Zo wordt bijvoorbeeld vermeldt dat een mededeling van een ambtenaar aan de notaris of diens medewerker, dat wel een besluit genomen is, maar nog niet is geregistreerd, op deze – de notaris of de medewerker – de plicht legt om schriftelijk navraag te doen bij de gemeente, respectievelijk een schriftelijke bevestiging van de mondeling verstrekte informatie te vragen. Anderzijds, zeggen de ministers, is de onderzoeksplicht van de notaris weer geringer indien het bestaan van een bepaalde publiekrechtelijke beperking op zichzelf geen belemmering lijkt voor de totstandkoming van de door partijen beoogde rechtsgevolgen. Die opmerking lijkt een vermindering van de onderzoeksplicht van de notaris mee te brengen, maar doet dat in feite niet. Impliciet wordt hiermee immers nog weer eens nadrukkelijk gezegd dat de notaris zich ervan moet vergewissen of er publiekrechtelijke beperkingen zouden kunnen zijn, die voor met name de koper van betekenis zijn bij het aangaan van de rechtshandeling. In wezen wordt daarmee alleen maar voor de koper een extra waarborg gecreëerd en die waarborg ontbreekt per definitie indien de burger straks met een ongetwijfeld in een brochure neergelegde waarschuwing van de gemeente over de betrekkelijkheid van de registratie en het register, het zelf maar moet uitzoeken.

Mevrouw de voorzitter. Langs deze weg kom ik vervolgens bij de regeling van koop in het Burgerlijk Wetboek en de rol van de notaris daarbij. De VVD-fractie heeft bij monde van mevrouw Broekers de tweewegenleer bepleit bij de behandeling van het wetsvoorstel op stuk nr. 23095. Van onze zijde is als alternatief voor de verplichte inschakeling van de notaris gewezen op de mogelijkheid om in de wet een minimumcorpus verplicht te stellen voor de te sluiten schriftelijke koopovereenkomst bij een consumentenkoop. Daaraan is ook gerefereerd in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel dat vandaag aan de orde is.

In de eerste plaats merk ik op dat de problematiek van de publiekrechtelijke beperkingen bij de CDA-fractie de voorkeur voor verplichte inschakeling van de notaris eerder heeft versterkt dan verzwakt. Dat geldt ook voor de gedachte dat, indien die inschakeling niet verplicht wordt, er dan in ieder geval een minimumcorpus in de wet zou moeten worden opgenomen. De verplichte inschakeling van de notaris brengt het voordeel met zich dat de koper alle bescherming geniet van de onderzoeksplicht van de notaris, ook op een terrein waar de gemiddelde burger maar in beperkte mate thuis is, te weten die van de publiekrechtelijke beperkingen. Ik zou met name de minister van Justitie willen vragen daar nader op in te gaan.

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

Op de tweewegenleer en de positie van de notaris daarbij zal ik op dit moment niet nader ingaan teneinde mevrouw Broekers niet het gras voor de voeten weg te maaien. Ik kom daarop wellicht in tweede termijn nog terug.

Wel wil ik in deze eerste termijn nog iets zeggen over de passage in de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 over de aanvullende eisen aan de inhoud van de overeenkomst. Daar hinkt de minister, zich beroepend op het veld, mijns inziens op twee gedachten. Men kan moeilijk enerzijds stellen dat in de praktijk in zeer grote mate gebruik wordt gemaakt van door organisaties van consumenten, makelaars en bouwondernemingen gezamenlijk opgestelde modelcontracten en anderzijds de vrees uitspreken dat door een minimumcorpus rechtsonzekerheid zal ontstaan over mogelijke nietigheid van de gesloten koopovereenkomst. In dat kader wordt door de minister gesproken over aanvullende eisen die aan de inhoud van de koopovereenkomst zouden worden gesteld. Daarin ligt de suggestie dat de CDA-fractie inhoudelijke eisen zou willen stellen die verder gaan dan de modelcontracten. Dat vermag ik niet in te zien. In beginsel zouden die wettelijke eisen aan een minimumcorpus van een koopovereenkomst betrekking hebben op dezelfde onderwerpen als geregeld in de modelcontracten. Bovendien heeft het stellen van wettelijke eisen het voordeel dat de modelcontracten kunnen worden bijgesteld, ook op het punt van onderwerpen waarover in de praktijk veel discussie blijft bestaan, zoals de garantiebepaling en de milieuaansprakelijkheid. Ook een goede check van beperking in besluiten kan door het opnemen van minimumeisen voor koopovereenkomsten via een algemene maatregel van bestuur ervoor zorgen dat hier de grijezoneproblematiek, waarover ik eerder sprak, op een deugdelijke wijze wordt aangepakt. Dat hier van een nieuwe administratieve last sprake zou zijn, is dan ook onbegrijpelijk in het licht van de stelling dat al in zeer grote mate gebruik wordt gemaakt van modelcontracten.

Op bladzijde 5 van de brief stelt de minister dat een wettelijke verplichting tot informatieverschaffing voor de consumentverkoper, die even onwetend is als de consumentkoper, onredelijk zou zijn. Dat begrijp ik niet. Het voorschrijven van een minimumcorpus schept toch geen wettelijke verplichting tot informatieverschaffing voor de consumentverkoper op punten waarvan hij onwetend is. Het gaat er toch juist om zowel de koper als verkoper te attenderen door middel van een minimumcorpus op de dingen die geregeld moeten worden en hen daardoor bewegen tot verklaringen over en weer van hetgeen zij van elkaar mogen verwachten. Ook de verkoper heeft er dan toch bijvoorbeeld belang bij om van de koper te weten of er bepaalde beperkingen zijn die voor hem essentieel zijn.

\*N

**Mevrouw Bierman-Beukema toe Water (VVD):** Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken heeft een lange en grondige voorgeschiedenis. De werkwijze is door vier gemeenten in de praktijk beproefd en er is althans een poging gedaan de kosten, die voor de verschillende

partijen uit deze aanpak voortvloeiën, in kaart te brengen. Dat kan niet van elk wetsvoorstel gezegd worden. Er is sprake van een raamwet en het ambitieniveau kan, voorzover het de lijst van te registreren besluiten betreft, geleidelijk vergroot worden. Voor de burger, die met zo min mogelijk gedoe betrouwbare informatie wil verkrijgen over publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken, wordt hiermee een oplossing gecreëerd. Er is na rijp beraad gekozen voor een duaal stelsel. Dat vraagt uitleg. Mijn fractie kan zich vinden in het argument dat de grote hoeveelheid frequent wisselende gemeentelijke beperkingen een eigen gemeentelijke registratie rechtvaardigt. Kan de minister globaal aangeven in welke mate gemeenten op de uitvoering van deze verplichting voorbereid zijn of tijdig voorbereid zullen zijn?

Heeft het merendeel van de gemeenten op dit moment al een on-lineverbinding met het kadaster? Gemeenten zullen aansprakelijkheid voor foutieve of incomplete informatie in de toekomst niet meer kunnen uitsluiten. Schade, die door dergelijke fouten wordt opgelopen, kan op de gemeente verhaald worden. Daarmee worden gemeenten krachtig gestimuleerd hun zaken op orde te krijgen of te houden. Leeft dit besef, zou ik de minister willen vragen? Of is meer voorlichting aan gemeenten naast de voorlichting aan burgers op dit moment geboden?

Voorzitter. De VVD-fractie steunt dit wetsontwerp.

\*N

**Mevrouw Broekers-Knol (VVD):** Mevrouw de voorzitter. Een jaar geleden, op 2 en 3 juni 2003, behandelden wij in deze Kamer wetsvoorstel 23095, dat ik korthedshalve zal aanduiden met de benaming "Koop van onroerende zaken". Aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel was een uitgebreide schriftelijke behandeling voorafgegaan. Zowel tijdens de schriftelijke als tijdens de mondelinge behandeling betoonde de VVD-fractie zich – en zij stond daarin in deze Kamer bepaald niet alleen – uiterst kritisch over het wetsvoorstel. De kritiek van de VVD-fractie betrof met name de bedenktijd van drie dagen bij de koop door een consument van een tot woning bestemde onroerende zaak.

Ik zal hier de bezwaren van mijn fractie tegen de bedenktijd bij de koop van onroerende zaken door een consument niet herhalen; daarvan is uitgebreid verslag gedaan in de stukken en de Handelingen. Ik volsta hier met te zeggen dat naar het oordeel van mijn fractie bij de koop van onroerende zaken verplichte notariële bijstand bij de totstandkoming van de obligatoire overeenkomst de beste consumentenbescherming biedt, zowel voor de consumentkoper als voor de consumentverkoper.

Mijn fractie heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel vorig jaar de zogenaamde tweewegenleer gelanceerd. Waarom? Om een opening te bieden om zowel de bedenktijd van het wetsvoorstel overeind te houden – en daarmee het gehele wetsvoorstel – als om tegemoet te komen aan de bezwaren die tegen die bedenktijd waren geuit. Ook de Tweede Kamer had per slot van rekening maar uiterst schoorvoetend, na zware druk van de toenmalige minister van Justitie om het amendement



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

Swildens-Rozendaal in te trekken, ingestemd met het wetsvoorstel.

Mijn fractie heeft uiteindelijk, na en mét zeer grote aarzeling, ingestemd met het wetsvoorstel nadat de minister had toegezegd dat hij vóór het eind van het jaar 2003 met een brief naar deze Kamer zou komen. Hij zou in deze brief, met inachtneming van alles wat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel te berde was gebracht, onder andere serieuze aandacht besteden aan de tweewegenleer. De mogelijkheid van een eventuele herziening van de wet in de zin van de tweewegenleer werd op voorhand door de minister niet uitgesloten. De minister zou in de brief tevens het schriftelijkheidsvereiste voor alle onroerendzakenstransacties behandelen, een gedachte die in de Tweede Kamer was gelanceerd door het toenmalige VVD-kamerlid Otto Vos en waarover de toenmalige minister van Justitie zich al positief had uitgelaten. De minister zou eveneens ingaan op de in deze Kamer door collega Van de Beeten gelanceerde gedachte van het stellen van aanvullende eisen aan de inhoud van de koopovereenkomst, het zogenaamde minimumcorpus.

Mevrouw de voorzitter. Op 31 december jl. stuurde de minister ons, zoals afgesproken, de toegezegde brief toe. Dat wij pas vandaag met de minister over de brief spreken, is buiten ons allen omgegaan. Door het overlijden van Koningin Juliana kon een eerder geplande bespreking geen doorgang vinden.

Mevrouw de voorzitter. Ik wil er geen doekjes om winden. Mijn fractie is enigszins teleurgesteld door de brief van de minister. Ik zal dat toelichten.

Allereerst het uitbreiden van het vormvereiste van een schriftelijke koopovereenkomst tot de koop van onroerende zaken in het algemeen. Zoals gezegd, is dit punt al onderwerp van bespreking geweest in de Tweede Kamer. De toenmalige minister van Justitie toonde zich op voorhand positief over die gedachte.

Deze minister toont zich in zijn brief geen voorstander van invoering van een schriftelijkheidsvereiste in alle gevallen van koop van onroerende zaken, want -- zo schrijft de minister -- het schriftelijkheidsvereiste zal hoofdzakelijk gevolgen hebben in grensgevallen. De VVD-fractie deelt die opvatting van de minister niet. In het geval van koop van onroerende zaken in het midden- en kleinbedrijf zou het schriftelijkheidsvereiste een belangrijk instrument kunnen zijn om teleurstellingen met dikwijls grote financiële gevolgen te voorkomen. De leden van de VVD-fractie zouden graag van de minister vernemen op welke gronden hij aan het advies van MKB-Nederland -- en overigens ook aan dat van de KNB -- om het schriftelijkheidsvereiste tot alle koop van onroerend goed uit te breiden, is voorbijgegaan.

Kan de minister een indicatie geven van de grensgevallen die hem concreet voor ogen staan? Zou het advies van MKB Nederland voor de minister niet juist een aanleiding moeten zijn om niet al te gemakkelijk het schriftelijkheidsvereiste voor alle koop van onroerende zaken terzijde te stellen?

Het tweede punt van de brief: het stellen van aanvullende eisen aan de inhoud van de koopovereenkomst. Bij de behandeling van het wetsvoorstel een jaar geleden heeft mijn fractie zich hiervan geen voorstander getoond. De VVD-fractie meent

dat hierdoor te zeer inbreuk zou worden gemaakt op het beginsel dat partijen vrij zijn ten aanzien van de inhoud van de overeenkomst. Wij hebben dat ook vorig jaar bij de behandeling van het wetsvoorstel nadrukkelijk naar voren gebracht. Wij zijn het dan ook met de minister eens dat het niet wenselijk is, hiertoe over te gaan.

Dan het derde punt van de brief: de tweewegenleer. Allereerst nogmaals het volgende. De leden van de VVD-fractie hebben vorig jaar de tweewegenleer niet voor niets gelanceerd. De leden van de VVD-fractie waren geen voorstander van de bedenktijd bij de koop van onroerende zaken. Ik heb een en ander aan het begin van mijn betoog reeds uiteengezet. In zijn brief herhaalt de minister de strekking van zijn betoog in het plenaire debat van vorig jaar: geen inschakeling van de notaris bij de obligatoire fase van de koop van onroerende zaken; de bedenktijd biedt de voor de consument gewenste noodzakelijke bescherming. In de tweewegenleer, zo stelt de minister, wordt aan de notaris een rol toegekend als deskundige die één partij adviseert, namelijk de koper. Dit nu is volstrekt onjuist. Door de leden van de VVD-fractie is steeds betoogd dat de notaris als neutrale, deskundige partij zowel de koper als de verkoper adviseert vanuit zijn "Belehrungspflicht". Moeten wij concluderen dat de minister met zijn opmerking vraagtekens zet bij de onafhankelijke positie van de notaris, die deze vanuit zijn beroep vanzelfsprekend moet innemen? Kan de minister daarover duidelijkheid verschaffen?

Een gedetailleerde bespreking van alle argumenten die door de minister in zijn brief worden genoemd, laat ik hier buiten beschouwing. Dat gaat het kader van dit debat te buiten. Volledigheidshalve verwijs ik naar het artikel van mevrouw Breedveld-de Voogd in de nieuwsbrief BW (NBBW) van maart 2004, nummer 3.

Wel wil ik nog het volgende opmerken over de bedenktijd in geval van koop van een onroerende zaak door een consument. In de juridische literatuur, bijvoorbeeld Dammingh in zijn dissertatie van juni 2002 met de titel "Bemiddeling door de makelaar bij de koop en verkoop van onroerende zaken" krijgt de bedenktijd bij de koop van onroerende zaken weinig tot geen bijval. Ook in zijn recente preadvies voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht over wettelijke bedenktijd stelt Valk dat er geen sprake is van een "psychologisch tekort" bij de koop van onroerende zaken, waardoor een bedenktijd gerechtvaardigd zou zijn. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld colportage en timesharing, waarbij wel sprake is van een psychologisch tekort, veroorzaakt door onder andere overrompeling van de koper door de verkoper. Valk merkt op: "Daar komt nog bij dat bij koop van onroerende zaken een alternatief beschikbaar was dat mogelijk zelfs effectiever is -- de consument zal de relatief korte bedenktijd waarschijnlijk niet zelden onvoldoende benutten -- en bovendien voor de verkoper minder bezwaarlijk, namelijk verplichte notariële bijstand. De argumenten van regeringszijde daartegen waren onvoldoende overtuigend".

Ik rond af. De VVD-fractie is teleurgesteld over de brief van de minister, vooral omdat niet tegemoet wordt gekomen aan de juridisch-dogmatische bezwaren tegen de wet in de huidige vorm. Wij zijn het eens met de minister

dat de consument gediend is met een duidelijk en eenvoudig systeem van bescherming. De keuzemogelijkheid zoals voorgesteld met de tweewegenleer draagt niet bij aan het vergroten van de inzichtelijkheid en toepasbaarheid van wetgeving. Wij erkennen dat. Wij dringen er echter bij de minister op aan om eerder dan na de toegezegde periode van vijf jaar -- de VVD-fractie denkt aan een periode van twee, maximaal drie jaar -- de wet te evalueren. De in de juridische literatuur aangevoerde steekhoudende argumenten tegen de bedenktijd bij de koop van onroerende zaken geven daartoe alle aanleiding. Wij wachten de reactie van de minister met belangstelling af.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ondanks het feit dat wij in 1992 een nieuw Burgerlijk Wetboek kregen, kennen wij nog altijd, en wel sinds 1838, een negatief registratiestelsel. En dus leveren de openbare registers niet steeds een juist en volledig beeld van de rechtstoestand van onroerende zaken. Bovendien treft men in die registers slechts privaatrechtelijk/zakenrechtelijk werkende beperkingen aan. Afgezien van de "Tijdelijke regeling registers publiekrechtelijke beperkingen" van 1996, gebaseerd op de Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994 -- gepubliceerd in Staatscourant 1996, nr. 130) -- zijn er geen registers betreffende publiekrechtelijke beperkingen, enkele registraties op basis van bijzondere wetten uitgezonderd. Wij moeten derhalve vaststellen dat het droevig is gesteld met de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen. De praktijk leert dat de beschikbare informatie moeilijk te achterhalen is, dat zij meestal mondeling wordt verstrekt en onder uitsluiting van aansprakelijkheid.

Het voorliggende voorstel bevat een raamwet met de hoofdlijnen van een registratiestelsel en een registratiemethodiek, die gevolgd zal worden door een algemene maatregel van bestuur en een uitvoeringswet. De aanwijzing en uitbreiding van beperkingenbesluiten zal gefaseerd bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. Uiteindelijk zullen, zo is de bedoeling tenminste, alle beperkingenbesluiten worden opgenomen in de registers.

Het streven om langs deze weg de rechtszekerheid ten aanzien van de rechtstoestand van onroerende zaken te vergroten, spreekt onze fracties zeer aan. Daarbij houden wij ons echter goed voor ogen dat ons registratiestelsel een negatief stelsel blijft. Onder een positief stelsel kunnen derden te goeder trouw onvoorwaardelijk afgaan op de juistheid van de laatste inschrijving in de openbare registers. Blijkt deze later onjuist te zijn, dan kan deze onjuistheid desalniettemin niet aan hen worden tegengeworpen.

Wij zeggen de regering dank voor de uitgebreide reactie op onze vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Wij zullen bij deze gelegenheid niet terugkomen op de vragen betreffende de aansprakelijkheid van de instanties die gehouden zijn de registers bij te houden, vervat in de voorgestelde artikelen 13 en 17. Wij hebben er evenwel behoefte aan, in dit laatste stadium van behandeling nog enkele manco's in het wetsvoorstel aan de orde te stellen. Voor een groot deel zijn deze punten

ontleend -- ik voeg eraan toe: met dank -- aan een scriptie van mevrouw Van Vliet--de Vos over het wetsvoorstel. De belangrijkste tekortkoming in het wetsvoorstel vinden wij de volgende. Het onjuist, onvolledig of ten onrechte niet inschrijven en registreren van een beperkingenbesluit heeft geen gevolgen voor de rechtsgeldigheid van dat besluit. Daarom zijn de artikelen 324 en 326 die bescherming bieden tegen de onjuistheid of onvolledigheid van de openbare registers, hier uitgesloten. Inschrijving van de beperkingen is dus geen constitutief vereiste voor het besluit, zoals registratie wel een constitutieve voorwaarde is voor de levering van onroerende zaken. Dat brengt dus mee dat er rechtsonzekerheid bestaat tussen de datum van bekendmaking en de datum van inschrijving van het beperkingenbesluit. Ter wille van de rechtszekerheid zou de inschrijving van het beperkingenbesluit moeten samenvallen met de inwerkingtreding ervan. Dat is echter niet zo in het voorstel geregeld.

Een tweede manco dat ik nu kortheidshalve maar in één zin aanduid, is dat wij niet beschikken over een helder tijdstraject voor de verplichte inschrijving van beperkingen die niet voortvloeien uit formele wetten, die dus niet van het Rijk, maar van andere bestuursorganen afkomstig zijn.

Het derde manco is gelegen in de regeling van de inschrijvingstermijnen. Daarover wil ik wat specifiekere zijn. Na de bekendmaking van een besluit heeft een gemeente nog vier dagen de tijd voordat tot registratie moet worden overgegaan. Die tijd zou nodig zijn om de kadastrale gegevens bij het besluit te zoeken. Wij vinden dat geen overtuigend argument. Het moet toch mogelijk zijn om tijdens de, soms langdurige, voorbereiding van het besluit de kadastrale gegevens in kaart te brengen. Iets vergelijkbaars geldt voor de beslissingen in administratief beroep en rechterlijke uitspraken. Ook die feiten moeten toch op de dag van ontvangst ingeschreven en in de registratie gesignaleerd kunnen worden. Zie het stelsel dat wij hanteren bij de registratie in de openbare registers.

Een derde manco wat betreft de inschrijvingstermijnen vinden wij nog bedenkelijker. In het verkeer tussen gemeente en kadaster kan immers een gat van welgeteld acht weken ontstaan. Dat gat van acht weken zorgt voor een te lange periode waarin sprake kan zijn van "vervuiling" van de gegevens bij beide registraties, hetgeen telkens tot nader onderzoek zal nopen. Dit komt onze fracties ongewenst voor.

Vervolgens ga ik nog in op het aspect van de mededelingsplicht van de verkoper en de onderzoeksplicht van de koper, zoals die zijn geregeld in de artikelen 7:15 en 7:17 BW. In de literatuur bestaat verschil van mening over de vraag of publiekrechtelijke lasten en beperkingen tot "de bijzondere lasten en beperkingen" van artikel 7:15 behoren. Volgens velen geldt dat niet voor de algemene beperkingen. Maar hoe zit het met de bijzondere beperkingen? Welke strekking hebben in dit verband de woorden "alle bijzondere lasten en beperkingen" in het genoemde artikel? De stukken geven tot dusver geen duidelijkheid over de vraag of publiekrechtelijke beperkingen na invoering van het wetsvoorstel onder artikel 7:15 vallen. Gezien de huidige

discussie daarover zou duidelijkheid gegeven moeten worden over de vraag of bijzondere publiekrechtelijke beperkingen bij de regeling van artikel 7:15 lid 1 en 2 thuishoren. Daarnaast is de vraag aan de orde hoe het zit met de algemene beperkingen. Vallen ze vóór registratie onder artikel 7:17 en na registratie onder 7:15? Door registratie worden deze algemene beperkingen toch kenbaar en daarmee bijzonder? Zou de regering zich over deze vragen alsnog willen uitspreken?

Een van de conclusies die in elk geval kan worden getrokken, is dat de invoering van het wetsvoorstel een verzwaring zal meebrengen van het risico van de verkoper, indien men ervan uitgaat dat de bijzondere publiekrechtelijke lasten en beperkingen wel onder artikel 7:15 vallen. Door de kenbaarheid van geregistreerde publiekrechtelijke beperkingen zou op de verkoper een mededelingsplicht voor “alle geregistreerde publiekrechtelijke lasten en beperkingen” komen te rusten. Hoewel de invoering van het wetsvoorstel op termijn een aanmerkelijke verbetering tot stand zal kunnen brengen ten aanzien van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen blijft het de vraag of een niet-deskundige verkoper en koper zich in de obligatoire fase, zonder deskundige bijstand, voldoende kunnen oriënteren op het bestaan van zulke beperkingen en zich afdoende kunnen indekken tegen mogelijke risico's.

Dat brengt mij tenslotte op de rol van de notaris en de bedenktijd van, in notariële termen gesproken, zegge en schrijve drie dagen voor de koper.

De verplichte inschakeling van de notaris bij de overdracht van onroerende zaken beoogt langs die weg de rechtszekerheid te verhogen net als dit wetsvoorstel. De notaris dient daarbij zijn ambt in onafhankelijkheid uit te oefenen en de belangen van alle bij de rechtshandeling betrokken partijen op een onpartijdige wijze en met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te behartigen. Deze zorgvuldigheid betekent dat de notaris een zwaarwegende zorgplicht heeft terzake van hetgeen nodig is voor het intreden van de rechtsgevolgen welke door partijen zijn beoogd. Dit houdt onder meer in dat hij vóór het passeren van de leveringsakte onderzoek doet naar de beschikkingsbevoegdheid van de verkoper en naar de gegevens die voor de rechtstoestand van de onroerende zaak van belang zijn.

Bij zijn onderzoeksplicht wordt de notaris steeds meer geconfronteerd met publiekrechtelijke beperkingen, om de eenvoudige reden dat de overheid meer en meer regulerend optreedt ten aanzien van de rechtstoestand van onroerende zaken. Op hem rusten krachtens enkele bijzondere wetten reeds bijzondere plichten. Gezien echter de manco's van het wetsvoorstel, die ik eerder in mijn bijdrage signaleerde, ga ik er vanuit dat zijn onderzoeksplicht niet zó vergaat dat hij moet nagaan of een in werking getreden beperkingenbesluit onherroepelijk is geworden. Is dat een juiste aanname? De bedenktijd van drie dagen voor de koper, waarop ik thans niet opnieuw zal ingaan, is dermate kort dat er nauwelijks sprake zal kunnen zijn van een serieus onderzoek, zeker wanneer dat onderzoek zich ook moet uitstrekken tot de vraag of tegen een beperkingenbesluit nog beroep openstaat of is ingesteld. Ik vind het een buitengewoon ongelukkige regeling.

Voorzitter. Met deze laatste opmerking rond ik mijn bijdrage af met de wens dat wij op onze vragen een zo nauwkeurig mogelijk antwoord mogen ontvangen van de regering.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging wordt morgenmiddag direct na de lunchpauze hervat.

\*\*

De vergadering wordt een enkele minuut geschorst.

\*B

\*!Terroristische misdrijven\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven) (28463).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. De Wet terroristische misdrijven maakt onderdeel uit van de Europese aanpak van de strijd tegen het internationale terrorisme van Al Qa'ida en aanverwante organisaties. Er ging een Europees kaderbesluit aan vooraf. De allereerste vraag over deze wet is dan ook een algemeen politieke vraag. Hoe is het eigenlijk gesteld met de effectiviteit van die Europese aanpak? Bij de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is de PvdA-fractie daar indertijd uitvoerig op ingegaan om vervolgens ritueel gerustgesteld te worden: er wordt aan gewerkt.

Dat was voor de verschrikkelijke aanslag in Madrid. Toen werd duidelijk dat het voornaamste waar het aan schort, de samenwerking is tussen de inlichtingendiensten, de politieorganisaties en de justitiële organen in de lidstaten van de Europese Unie. Sindsdien is er een antiterrorisme-tsaar aangewezen in de persoon van Gijs de Vries, iemand in wie wij veel vertrouwen hebben. Uit krantenberichten wordt echter duidelijk dat zijn werkzaamheden vooral een bureaucratisch karakter zullen dragen. Er wordt aan gewerkt! Toch nog niet een erg geruststellende gedachte.

Kan de minister ons inzicht geven in de concrete vorderingen die geboekt zijn met de samenwerking tussen de betrokken organisaties in een hopelijk meer gecoördineerde strijd tegen het terrorisme? Deze week nog moesten wij via de Italiaanse media vernemen dat blijkens een telefoongesprek van degene die geacht wordt de aanslag in Madrid te hebben georganiseerd, er een Nederlandse cel van Al Qa'ida actief zou kunnen worden. Vervolgens bleek dat noch minister Remkes noch de AIVD hiervan op de hoogte waren. Het zoveelste incident.

Ik stel deze vraag vooraan in mijn betoog, omdat niemand mag verwachten dat de Wet terroristische misdrijven op zichzelf bij de bestrijding van het terrorisme veel zal uithalen. Zeker, er komen vervolgingsmogelijkheden bij en die kunnen onder omstandigheden nuttig zijn, maar zonder een goede organisatie die terrorisme kan voorkomen, is dat nut heel beperkt. Misdrijven die met een terroristische oogmerk worden begaan, worden zwaarder bestraft. Maar het is niet te verwachten dat hiervan een afschrikkende werking zal uitgaan op overtuigde daders. Ik citeer een deskundige in de kolommen van NRC Handelsblad van 20 maart 2004: "Van de nu op stapel staande wetgeving op terroristische misdrijven zijn geen wonderen te verwachten. Het verdubbelen van de strafmaat voor misdrijven die "met een terroristisch oogmerk" worden gepleegd, zal de 21ste eeuwse terrorist bepaald niet afschrikken. De strafmaat voor samenspanning zal evenmin veel effect hebben." De deskundige die ik hier aanhaal, is VVD-senator Rosenthal van wie ik, na deze wijze relativering, geen erg enthousiaste steun voor het wetsvoorstel verwacht.

De regering verdedigt de wet met aanmerkelijk meer geestdrift. De regering kiest voor een royale implementatie van het kaderbesluit, "niet alleen naar de letter maar ook naar de ratio". Dat doe je natuurlijk alleen als je denkt dat daar iets bij te winnen valt. Die voortvarendheid heeft helaas geleid tot een onduidelijke terminologie bij de omschrijving van wat een terroristisch oogmerk eigenlijk is. Werd in het kaderbesluit gesproken over het vrees aanjagen van de bevolking, de wetgever preciseert dit tot de bevolking of een deel van de bevolking. Dat klinkt preciezer maar het schept juist onduidelijkheden. Wanneer is er sprake van een deel van de bevolking?

In de Tweede Kamer ontstond prompt een discussie over de vraag of vreesaanjagende activiteiten van dierenrechtenactivisten ook als terroristische misdrijven mogen worden bestraft. Er werd op dit punt zelfs een motie aangenomen die die vraag bevestigend beantwoordt. Dat leidde natuurlijk erg af van de hoofdzaak, de bestrijding van het internationale terrorisme. Ik heb er de Handelingen op nagelezen en ik heb mij verbaasd over het gemak waarmee dierenrechtenactivisten en Al Qu'ida-strijders aan elkaar gelijk werden gesteld. Het was alsof sommige Kamerleden in hun haast om af te rekenen met dierenrechtenactivisten, die over de schreef gaan en dan uiteraard al onder het commune strafrecht vallen, het unieke karakter van het internationale terrorisme totaal uit het oog waren verloren. Ze waren misschien meer bezig met de nasleep van de moord op Pim Fortuyn dan met de dreiging van Al Qu'ida.

Wat door de formulering "deel van de bevolking" onduidelijk wordt, is hoe groot dat deel van de bevolking eigenlijk moet zijn. Kennelijk vallen beroepsgroepen onder die term, maar welke categorieën nog meer? Vandaar onze vraag aan de minister: Als het aanjagen van vrees gericht is op enkele personen of zelfs op een bepaald individu, is er dan naar de letter genomen niet ook al sprake van intimidatie van een deel van de bevolking? Kan de minister aangeven waar de grens ligt? De ratio van het opnemen van een verwijzing naar de bevolking moet gelegen zijn in de internationale verdragen van de VN

waarin terrorisme wordt gerelateerd aan het met opzet veroorzaken van vrees onder heel grote groepen mensen, zoals bevolkingsgroepen.

Is het dan niet een brug te ver om ook kleinschaliger activiteiten -- beroepsgroepen, individuen -- onder de noemer van het terrorisme te brengen als daarbij geen sprake is van het terroriseren van de bevolking? In zijn antwoord stelt de minister alleen dat het de bedoeling is geweest, het misverstand weg te nemen dat het vrees aanjagen van de bevolking uitsluitend op de gehele bevolking van het land slaat. Ik ben blij dat dat misverstand uit de wereld is, maar daarmee is natuurlijk nog niet duidelijk geworden hoe omvangrijk dat "deel van de bevolking" moet zijn. Is een door een terroristische organisatie gepleegde moordaanslag op een bepaald individu per definitie een misdrijf met een terroristisch oogmerk of is het een gewoon misdrijf? De concretisering van de definitie roept dus nieuwe vragen op waarvan de wetgever de beantwoording maar doorschuift naar de rechter. Mijn fractie had de term "bevolking" uit het Kaderbesluit geprefereerd, omdat die term bij implicatie ook het vrees aanjagen van delen van de bevolking of zelfs het geweld tegen individuen omvat voor zover daardoor -- en dat is een wezenlijke toevoeging -- tevens de gehele bevolking wordt geterroriseerd.

#### **Voorzitter: Schuurman**

Dit gesteggel over een definitie is natuurlijk typisch juristerij, maar het gaat wel ergens over: de wetgever behoort een zo groot mogelijke zekerheid te scheppen over het bereik van strafwetten. Zowel de veiligheid als de vrijheid is daarmee gediend. Het gevolg van de definitie is immers dat als een gewoon misdrijf, dat dus al strafbaar gesteld is, het keurmerk "terroristisch" krijgt, een aanmerkelijke strafverzwaring aan de orde is. Die moet te rechtvaardigen zijn. In een vrije samenleving wordt dan meer gelet op de daden dan op de intenties van de daders. Maakt het voor de straf die iemand die een bomaanslag pleegt en daarbij mensen doodt werkelijk veel uit of hij dat doet uit pervers liefdesverdriet, uit nihilisme, uit haat tegen de samenleving in het algemeen of uit ideologische motieven? Ik zeg niet dat wij bij uiteenlopende motieven geen onderscheid kunnen of mogen maken in strafwaardigheid. De rechter wordt geacht naar alle omstandigheden en motivaties te kijken bij het bepalen van de strafmaat, hetgeen terecht is. Ik meen echter dat bij de strafbaarstelling altijd de nadruk op de daden moet liggen, meer dan op de overwegingen of impulsen die daarachter schuil gaan. Dat liberale uitgangspunt mag dan uit de mode zijn, het komt mij toch waardevol voor. Bovendien is het wetstechnisch aanmerkelijk eenvoudiger om strafbare gedragingen te omschrijven dan gevaarlijke overwegingen, motieven of oogmerken.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de PvdA-fractie het wetsvoorstel gesteund, hetgeen de PvdA-fractie in de Eerste Kamer ook zal doen, maar afstand genomen van een onderdeel van het wetsvoorstel: de samenspanningsbepaling. De PvdA-fractie in de Eerste Kamer neemt daar ook afstand van.

Procedureel is het wetstraject wat deze bepaling betreft wonderlijk gelopen. De regering heeft de bepaald ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel bij nota van wijziging ingebracht en geweigerd, tegen de wens van een aanzienlijk deel van de Kamer in, om advies te vragen aan de Raad van State. Omdat aan de samenspanningsbepaling principiële problemen kleven, is dit buitengewoon ongelukkig. De Tweede Kamer was bij haar afwegingen niet op de hoogte van eventuele bedenkingen inzake de samenspanningsbepaling bij het hoogste adviescollege van de regering en dus ook het hoogste adviescollege van de wetgever in formele zin waar de regering deel van uitmaakt. Het debat in het parlement is op dit onderdeel dus niet adequaat voorbereid. De introductie van de samenspanningsbepaling is van een dusdanige zwaarte dat het ook een zelfstandig wetsvoorstel had gerechtvaardigd. Nu is dit belangrijke onderwerp in de mêlee van andersoortige overwegingen ondergesneeuwd. Is de regering het met de PvdA-fractie eens dat het een ongeschreven regel is dat inhoudelijke wijzigingsvoorstellen die bij nota van wijziging door de regering worden ingediend aan de Raad van State worden voorgelegd? Wat heeft de regering tot deze van de regel afwijkende handelwijze bewogen?

Samenspanning is in het Nederlandse strafrecht tot op heden alleen strafbaar gesteld als het gaat om misdrijven tegen de staat omdat het strafbaar stellen van samenspanning, van gedachten die mensen in een gesprek met elkaar hebben geuit, niet het strafbaar stellen van gedrag is maar van gedachten. Een liberale overheid respecteert die grens van individuele autonomie. Zodra die gesprekken, gedachten enzovoorts zich concretiseren en een begin van uitvoering van het misdrijf te constateren is, wordt overigens wel strafrechtelijk opgetreden; dat vereist de beveiliging van de maatschappij. Dit consequente liberale uitgangspunt wil de PvdA-fractie niet verlaten, ook niet als het om terroristische misdrijven gaat. Wij zijn van mening dat door het strafbaar stellen van de voorbereidingshandelingen er al voldoende aangrijpingspunten zijn voor politie en openbaar ministerie om dreigende aanslagen de kop in te drukken en de plannenmakers te vervolgen. In zijn antwoord op onze vragen op dit punt zegt de minister dat de strafbaarstelling van samenspanning niet op gedachten slaat maar op overeenkomsten tot de ernstigste terroristische misdrijven. Een "overt act", zoals in de "common law"-landen vereist is, is daarvoor niet nodig, al merkt de minister terecht op dat soms het bereiken van de overeenkomst tussen de samenspanners daar als een overt act wordt aangemerkt. Op dit punt zou ik graag enige verduidelijking krijgen. Als de gedachteswisseling tussen de potentiële samenzweerders zover is voortgeschreden dat er bepaalbare plannen en afspraken gemaakt worden en ook duidelijk wordt dat het niet gaat om haatdragende uitingen in het algemeen maar om concrete, gerichte voornemens tot misdrijven, dan spreekt de minister van een overeenkomst en die valt dan onder de strafbare samenspanning. Ik zou menen dat op dat moment al de voorbereidingshandelingen beginnen en er dus op basis van het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen kan worden ingegrepen. Wat bedoelt de minister precies met zijn begrip "overeenkomst"

en kan dat iets anders zijn dan het bepaalbare begin van de voorbereidingshandelingen voor het misdrijf?

Ik wil verder graag van de minister weten wat nu precies de toegevoegde waarde is van het hebben van een samenspanningsbepaling naast de voorbereidingsbepaling voor politie en openbaar ministerie in hun optreden tegen het internationale terrorisme. Ik citeer nu wat de minister daarover zegt: "Toegevoegde waarde (...) in de gevallen waarin nog geen voorwerpen (etc.) zijn aangeschaft om het terroristisch misdrijf mee te plegen, doch wel een overeenkomst is aangegaan en eventueel zelfs daden zijn verricht tot uitvoering daarvan. Te denken valt aan duiklessen, genomen ter voorbereiding op de aanslag op een boot, of aan het stelselmatig observeren van een persoon in verband met een voorgenomen moordaanslag." In deze passage is er weer dat begrip "overeenkomst", een die zelfs wordt "aangegaan", wat een erg juridische klank heeft. Er wordt gesproken over daden ter uitvoering. Wat mij betreft, vallen deze voorbeelden allemaal al onder de voorbereidingshandelingen en kan er al tegen worden opgetreden.

Ik geef toe dat deze discussie alweer klinkt als juristerij, maar met recht en reden. Want als de minister niet duidelijk kan maken wat samenspanning toevoegt aan voorbereidingshandelingen, wat een overeenkomst onderscheidt van het uiten van gedachten en gevoelens, kunnen wij de te respecteren grens tussen het private domein en het publieke domein niet juridisch omschrijven. En als wij dat niet kunnen, moeten wij er maar op vertrouwen dat politiemensen en officieren van justitie verstandig zullen omspringen met de vage bevoegdheden die hun zijn toegekend. De minister en een aantal Kamerleden spreken zich daarover ook in precies die zin uit: het zal in de praktijk allemaal zo'n vaart niet lopen en de autoriteiten zullen echt wel onderscheid weten te maken tussen mensen die het niet werkelijk menen en mensen die uiting geven aan boosheid of frustratie. Vaak zal dat vertrouwen in deze functionarissen ook volkomen terecht zijn. Door bevoegdheden onduidelijk te omschrijven doen wij ons werk als wetgever echter niet goed. Wij overvragen bovendien mensen in de praktijk als zij ook nog aanvullend wetgeverswerk moeten doen. Het moet dus beter.

Samenspanning betreft ideeën, plannen, woorden; er is nog geen begin van uitvoering. De woorden kunnen grootspraak zijn, de ideeën zullen wellicht niet worden uitgevoerd, de plannen kunnen vage kreten blijken; het is mogelijk dat men tot inkeer komt of dat intern debat in de groep in kwestie tot het principiële afwijzen van geweld leidt. Zodra er concrete aanwijzingen zijn dat de dreiging serieus genomen moet worden, kan daarentegen van het begin van de voorbereidingsfase gesproken worden en is strafrechtelijk optreden wenselijk en mogelijk. De PvdA-fractie moet met teleurstelling vaststellen dat deze lijn van argumentatie kennelijk weinig indruk gemaakt heeft in de Tweede-Kamerbehandeling en dat de amendementen op dit onderdeel alleen de steun kregen van de linkse oppositie; dat zijn dus kennelijk de laatste liberalen in de huidige politieke verhoudingen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Een groot aantal van de argumenten die de heer Witteveen noemt met betrekking

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

---

tot "samenspanning" in dit wetsvoorstel, is evenzeer van toepassing op de wettelijke bepalingen waarin "samenspanning" al strafbaar is gesteld. Zou "samenspanning" daar volgens hem eigenlijk uit het Wetboek van Strafrecht moeten worden geschrapt?

De heer **Witteveen** (PvdA): Het gaat om een beperkte categorie misdrijven die zijn gericht tegen onder andere het Koninklijk Huis en de Staat in het algemeen. Het gaat om misdrijven die in de praktijk buitengewoon zelden voorkomen; er zijn niet voortdurend samenspanningen tegen leden van het Koninklijk Huis aan de orde. Het lijkt mij wenselijk dat wij het tot deze heel bijzondere categorie beperken, waarbij het gaat om personen die in hun privé-leven ook een publiek persoon zijn. De toevoeging "terroristisch oogmerk" maakt dat zo'n beetje elk misdrijf, mits met terroristisch oogmerk begaan, hieronder valt en dus ook de samenspanning. Dan zouden wij bezig zijn met een enorme uitbreiding in plaats van met iets heel kleins.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Hoewel ik een deel van de kritiek van de heer Witteveen goed kan volgen en bij de schriftelijke voorbereiding zelfs tot de mijne heb gemaakt, zijn wij er in die voorbereiding in geslaagd om tot een behoorlijke afbakening te komen. Verder zegt de heer Witteveen dat het bij bijvoorbeeld samenspanning om een aanslag te plegen op het Koninklijk Huis om heel specifieke, beperkte zaken gaat. Als men echter tijdens een bijeenkomst van het Republikeins Genootschap iets te frivool wordt, dan zou men ook al komen in de sfeer van de huidige wettelijke bepalingen inzake het samenspannen tot een aanslag tegen het Koninklijk Huis. Dat kan tot de conclusie leiden dat sprake is van samenspanning, en wel een samenspanning waarvan de heer Witteveen vreest dat zij te snel tot een reactie van politie en justitie aanleiding geeft. Mij lijkt het dat dit argument zich juist tegen zijn pleidooi keert.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik vind dat de heer Van de Beeten een buitengewoon sterk betoog houdt. Hij wil namelijk bekijken of de regels inzake samenspanning tot de andere misdrijven tegen de Staat eigenlijk wel van deze tijd zijn. Hoewel de geschiedenis mij niet helemaal voor de geest staat, zijn die regels volgens mij in de negentiende eeuw ingevoerd. Misschien moeten wij ze eens heroverwegen en moeten wij bekijken of het niet consequenter zou zijn om ze op dat punt ook weg te houden.

Anders dan de heer Van de Beeten ben ik door de schriftelijke gedachteswisseling nog in het geheel niet tot de duidelijkheid geraakt die wenselijk is. Ik hoop dat de minister van Justitie onze vragen zeer serieus zal beantwoorden. Wij hebben dat nodig voor het bepalen van ons standpunt. Wij wachten met meer dan gewone belangstelling de antwoorden van de regering af.

\*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. "Dat kan bij ons niet gebeuren." Wij zetten daarbij vervolgens een vraagteken. "Dat kan bij ons niet gebeuren?" Wij praten over terreur. Sinds de aanslagen van 11 maart in Madrid weten wij dat ook ons continent niet gevrijwaard is

van terrorisme en in het bijzonder catastrofaal terrorisme. Dat slaat op terroristen die erop uit zijn om zo veel mogelijk angst te zaaien en de samenleving te ontwrichten door zo veel mogelijk onschuldige slachtoffers te maken. Helaas zijn wij de tijd voorbij dat via op zichzelf ook al volkomen verwerpelijk terrorisme werd geprobeerd maximaal effect te sorteren door gijzelaars te maken die dan nog de kans hadden het er levend af te brengen. Anno 2004 hebben wij helaas te maken met nietsontziende, boosaardige mensen, die werkelijk nergens voor terugdeinzen.

De heer **Kox** (SP): De magische data van 11 september en 11 maart worden steeds genoemd. Iedereen weet wat op die dagen voor verschrikkelijke dingen zijn gebeurd. Maar als je naar de kille statistieken kijkt, dan zie je dat wij in de jaren zeventig en tachtig verhoudingsgewijs meer terrorisme hadden dan nu. De heer Rosenthal nuanceert dat nu door te zeggen dat sprake was van gijzelingen, waarvan je het levend kon afbrengen. Maar in veel gevallen bracht je het er niet levend van af. Dat kun je in Duitsland, Ierland en Spanje gaan vragen. Is er werkelijk iets kwalitatiefs veranderd, waardoor wij nu een wet nodig hebben die wij toen niet hadden? Gezien de cijfers moet je zeggen dat wij die wet toen al hadden moeten hebben. Het feit dat wij hem toen niet hadden en dat wij toch overeind zijn gebleven, kan er ook een bewijs van zijn dat wij hem nu eigenlijk ook niet zo hard nodig hebben.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb het gehad over wat onder terreurexperts "het nieuwe terrorisme" heet en daarbinnen het "catastrofaal terrorisme". Ik heb voldoende duidelijk gemaakt dat wij volgens degenen die ervoor hebben doorgeleerd en die de informatie analyseren, inderdaad een nieuwe fase zijn ingegaan met heel andere vormen van terreur. Het wetsvoorstel heeft daarop betrekking. In een recente bron zijn dit soort catastrofale terreurdaden bij elkaar opgeteld. Daaruit blijkt een uitermate verontrustend beeld, dwars door de hele wereld heen, met inbegrip van bijvoorbeeld Azië. Wij mogen absoluut niet uitsluiten dat die zaken zich ook op ons continent zullen voordoen, niet alleen in Madrid, maar ook op andere plekken.

Er is ook geen enkele reden om aan te nemen dat ons land per se buiten schot zou blijven. Het verhaal dat wij bijvoorbeeld te onbelangrijk zouden zijn om als doelwit voor het nieuwe terrorisme te dienen, is kortzichtig en riskant. Het is des te riskanter omdat in ons land bij dit soort dreigingen toch al vaak het, op zichzelf mooie, idee overheerst dat de medemens het goed met ons voor heeft. Ons land staat op dit vlak internationaal -- vraag het de experts maar na -- bekend als naïef. Dat moet veranderen.

De VVD-fractie vindt het op zich van belang dat de regering het kaderbesluit van de EU ruim interpreteert en niet wegloopt voor de dwingende noodzaak terroristische misdrijven expliciet als delictscategorie in de wet op te nemen. Te lang heeft het openbaar ministerie kunstgrepen via de toepassing van allerlei andere strafrechtelijke bepalingen moeten hanteren om terrorisme te kunnen vervolgen. Wij hebben nu met dit wetsvoorstel een tekst in handen die nadrukkelijk spreekt van terroristische misdrijven. Natuurlijk, wij komen daarbij

helaas nog niet verder dan misdrijven begaan met een terroristisch oogmerk. Die formulering mogen wij niet als een optimale formulering beschouwen. Wij vinden dat het begrip "terreur" binnen die beperkingen, met inbegrip van het catastrofale en NBC-terrorisme, adequaat is omschreven: het oogmerk om angst aan te jagen en de samenleving of delen daarvan te ontwrichten.

Toch levert dit wetsvoorstel inzake terroristische misdrijven niet meer op dan een bescheiden bijdrage aan de middelen waarmee de regering het terrorisme wil bestrijden. Ik bedien collega Witteveen met de woorden "bescheiden bijdrage" op zijn wenken. Buruma en Muller hebben daarover in het NJB en tijdens de hoorzitting van de Tweede Kamer in december vorig jaar behartenswaardige opmerkingen gemaakt. Ik citeer hen: in plaats van wettelijke aanpassingen zijn organisatorische aanpassingen veel belangrijker. Zij zullen het er overigens ook mee eens zijn -- en zij hebben het er ook over -- dat wettelijke aanpassingen met betrekking tot de benutting van AIVD-gegevens in het strafrechtelijke traject zeker meer gewicht in de schaal zouden kunnen leggen dan het wetsvoorstel waarover wij het nu hebben.

Gaan wij door met het Wetsvoorstel terroristische misdrijven dan is de kern van de reserves die Buruma, Muller en mijn fractie hebben, gelegen in het feit dat de aanjagers en plegers van het nieuwe terrorisme zich weinig gelegen zullen laten liggen aan het feit dat de strafmaat voor misdrijven begaan met een terroristisch oogmerk hoger uitvalt dan voor diezelfde misdrijven waarbij dat oogmerk afwezig is. Wie zich verplaatst in de gedachtewereld van Al Qa'da-terroristen en andere terroristen zal niet te hoge verwachtingen hebben van de doeltreffendheid van dit wetsvoorstel. Het is juist daarom dat de VVD-fractie de minister ook nu weer om een duidelijke reactie moet vragen op een aantal punten die in eerste instantie schriftelijk zijn gewisseld. Wij willen de minister in dit plenaire debat nog eens uitnodigen duidelijk te maken hoe hij de strafrechtelijke middelen die in deze concept-wettekst worden voorgesteld, denkt te kunnen gebruiken om -- wij drukken het huiselijk uit -- het de nieuwe terroristen echt zo moeilijk mogelijk te maken, hen echt voor te zijn en hen echt duidelijk te maken dat zij aan de Nederlandse overheid en bevolking een geduchte tegenstander hebben.

Ik onderscheid drie vraagpunten. Wij hebben de minister gevraagd waarom hij bedreiging met een terroristisch misdrijf -- artikel 85 derde lid Wetboek van Strafrecht -- wil straffen met een gevangenisstraf die aanzienlijk lager ligt dan die voor het begaan van een terroristisch misdrijf. Dreiging met een misdrijf met terroristisch oogmerk heeft immers vaak minstens zo'n ontwrichtend effect als het begaan ervan. De minister bewandelt op dit punt in de schriftelijke voorbereiding de bekende weg. Hij wijst op de strafwaardigheid van de daadwerkelijke schade die aan personen en goederen wordt toegebracht bij een doorgevoerde terroristische aanslag. Hij vergelijkt de verhouding tussen dreiging met en het begaan van terroristische misdrijven met de verhoudingen tussen het dreigen met misdrijven en het begaan ervan in het algemeen. In het laatste ligt volgens ons nu juist de crux. De essentie van terrorisme is immers het aanjagen

van vrees, dat zegt ook de definitie, en het daardoor bewerkstelligen van maatschappelijke ontwrichting.

Dat is een heel andere situatie dan bij misdrijven, waarbij het aanjagen van angst hooguit een soort van onbedoeld neveneffect van het misdrijf zelf is. Bij terreur gaat het hier niet om een bijzaak, maar om de hoofdzaak. Vandaar dat wij het verschil in bestraffing tussen de dreiging met een terroristisch misdrijf en het begaan ervan te groot vinden. Wij weten dat wij hiermee een fundamenteel aspect van ons strafrechtelijk systeem ter discussie stellen. Maar bij een verschijnsel als terrorisme, in het bijzonder het nieuwe terrorisme, kunnen we daar niet omheen. Zonder meteen op dit vlak een expliciete oplossing te hebben, willen wij toch van de minister op dit punt een stevige reactie hebben.

De heer **Witteveen** (PvdA): Welk fundamenteel aspect van het strafrechtelijk systeem bedoelt u?

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik volg de lijn die in uw betoog zat, maar toen ging het over intenties. Ik heb het over het punt dat we in het strafrecht in het algemeen dreiging om iets te doen minder strafwaardig vinden dan het begaan van het feit.

Wij hebben de minister gevraagd of dit wetsvoorstel is toegesneden op wat als een typisch kenmerk van het nieuwe terrorisme wordt genoemd, terrorisme dat plaatsheeft vanuit of in naam van losse terroristische netwerken. Wij hebben in dit verband twijfel geuit over artikel 140 Strafrecht, en de jurisprudentie over deelneming aan organisaties, en dus ook over artikel 140a Strafrecht, als basis voor het bestrijden van deelneming aan dit soort losse netwerken. In een scherp onderzoek van de RandCorporation gaat dit niet voor niets over "the networking of terror". De minister verwijst van zijn kant naar het arrest van de Hoge Raad, waarin het gaat om samenwerkingsverbanden. Dat arrest biedt volgens hem ruimte. Wij zijn er vanuit de VVD-fractie nog niet zo zeker van. Het arrest van de Hoge Raad komt ten eerste uit een totaal andere context dan die waar wij het nu over hebben, namelijk de georganiseerde misdaad in de klassieke zin van het woord. Bovendien ziet het op verenigingen die een strakke financiële administratie en notulen bijhouden. Dat zie ik het losse netwerk van Al-Quada nog niet doen! Het is net als met de organisaties die trouwens als terroristische organisaties op de bekende lijst van verboden organisaties terechtkomen. Als je op die manier werkt, is het alleen maar wachten op een wijze van samenwerking door terroristen die zich onttrekt aan de werking van dat arrest van de Hoge Raad, over min of meer gestructureerde samenwerkingsverbanden. Anders gezegd: wij zijn er niet gerust op dat de minister met het arrest van de Hoge Raad in de hand daadwerkelijk die losse samenwerkingsverbanden zoals Al-Quada zal kunnen bestrijden.

Het volgende vraagpunt gaat over de aanscherping van de screening van personeel dat werkzaam is bij kwetsbare organisaties en instellingen, en bij vitale objecten. Wij stelden hierover een vraag, omdat wij ongerust zijn over de naïviteit die juist in ons land heerst, juist ten aanzien van het personeel en vaak

subcontractors op allerlei plaatsen die kwetsbaar zijn voor terreurdreiging en aanslagen. De minister heeft op dit punt geen wetsvoorstel in voorbereiding, en hij verwijst naar de veiligheidsonderzoeken van de AIVD ten aanzien van vertrouwensfuncties, en naar de verklaring omtrent het gedrag voor andere functies. Blijft voor ons de vraag, hoe de relatie ligt tussen de vertrouwensfuncties op titel van artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken, en de functies die we in het kader van de identificatie van vitale objecten tegenkomen. Wat de zwaardere strekking betreft die de verklaring omtrent het gedrag sinds 1 april 2004 heeft, wil de minister ons op zijn minst toezeggen dat hij de koppeling die hij nu legt tussen dit instrument en het voorkomen en bestrijden van terroristische misdrijven expliciet aan onder meer werkgevers zal voorhouden. Tot nu toe richt de aandacht zich namelijk vooral op de risico's voor fraude, en op andere traditionele vormen van criminaliteit, en veel minder op terrorisme. Terwijl de minister het heeft over voldoende mogelijkheden tot screening, zouden wij hier graag toegezegd krijgen dat de minister niet de mogelijkheden tot screening centraal stelt, maar werkgevers expliciet wijst op de dwingende noodzaak, alert te zijn op de risico's die de internationale terreur, vaak geheel onverwachts en op tot dan toe onverdachte plaatsen, met zich brengt, zeker werkgevers die werkzaamheden verrichten in de sfeer van kwetsbare instellingen en vitale objecten. Wij hopen op een geruststellende beantwoording van de kant van de minister.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter. Nog geen tiental jaren geleden zouden we ons niet hebben kunnen voorstellen dat ook wij gedwongen zouden kunnen worden om vergaande maatregelen te nemen om ons te verweren tegen terroristische aanslagen. Toen meenden we ons nog te kunnen beperken tot maatregelen tegen gijzelingen en vliegtuigkapingen, vooral vanuit een oogpunt van solidariteit met de internationale gemeenschap, niet zozeer omdat we onszelf zo bedreigd voelden. Na de afschuwelijke aanslagen van 11 september 2001 (New York) en 11 maart 2004 (Madrid) is dat veranderd. Er is met name een enorme schaalvergroting van het verschijnsel terrorisme aan de dag getreden. Aan de definitie van terrorisme werden een aantal dimensies toegevoegd. Aan een definiëring van het moderne terrorisme zal ik mij overigens niet wagen. Een Amerikaanse studie, getiteld "Political Terrorism" etaleert meer dan 100 verschillende omschrijvingen, aangeleverd door academici. Wat wel duidelijk is geworden, is dat deze aanslagen zich richtten tegen de Westerse samenlevingen als zodanig. Men spreekt wel van politiek-religieus geïnspireerd terrorisme.

Een ander element dat min of meer kenmerkend is geworden voor het moderne terrorisme, is het zelfdodend karakter, hetgeen de bestrijding ervan extra bemoeilijkt en de bestraffing ervan onmogelijk maakt. Waar we ons van bewust zijn geworden, is dat er geen enkele reden is om Nederland uitgesloten te achten van de

risico's die de westerse wereld bedreigen. Nederland kent een open samenleving en is als dichtbevolkt land interessant voor terroristen die aanslagen met veel slachtoffers willen plegen.

Het voorliggende wetsvoorstel is gericht op bestrijding van het terrorisme langs strafrechtelijke weg, en zulks in overeenstemming met het Europese kaderbesluit terzake. Voor iedereen is echter duidelijk dat bestrijding enkel langs de weg van het strafrecht niet toereikend is. Er heeft zich een discussie ontplooid over de vraag of bestrijding van het terrorisme niet gepaard zou moeten gaan met een onderzoek naar de oorzaken, waarbij als voornaamste wordt genoemd de diep gewortelde haat tegen het Westen. Wat is de visie van de regering op dit punt? Ziet zij iets in het betrekken van moslims bij de voorkoming en bestrijding van terrorisme?

Preventie geniet bij terrorisme uiteraard prioriteit. Dan gaat het om zichtbare en onzichtbare beveiliging. Het is echter onmogelijk alle mogelijke doelen afdoende te beveiligen. Verschrikkelijke rampen en aanslagen leiden bij politici vaak tot dezelfde, voorspelbare reactie. Men geeft te kennen geschokt te zijn én men lanceert nieuwe plannen om zo iets in de toekomst te voorkomen. Daarbij voegen zich de media die de burger van indringende informatie voorzien, maar die tegelijkertijd ook het wereldbeeld van de burger kunnen vertekenen.

Spectaculaire beelden hebben een enorme emotionele impact, die wraak- en angstgevoelens genereren. Angst in zodanige mate dat de nuchterheid verloren gaat bij de burger, gevoegd bij de suggestie dat de te nemen nieuwe maatregelen veiligheid zullen garanderen, kan een adequate weerbaarheid in de weg staan. Afstemming op de ontstane dreigings situatie is een vanzelfsprekendheid, maar nieuwe, internationaal geldende maatregelen en vooral nieuwe instituties plegen veel tijd te vragen voordat ze operationeel zijn. We zullen, hoe dan ook, waken voor de illusie dat de overheid elk risico kan uitsluiten. Zulks zou ten koste kunnen gaan van de waakzaamheid van de burgers.

Eerder stipte ik het politiek-religieus karakter van het moderne, internationale terrorisme aan. Voorkomen moet evenwel worden dat de indruk wordt gevestigd dat de strijd tegen dit terrorisme een strijd tegen de Islam is. De overheid moet daarom onzes inziens niet uit angst voor de islam overgaan tot het sluiten van moskeeën of het controleren van toespraken van imams, anders dan op basis van verdenking van overtreding van de geldende strafwet. Dit gezegd hebbend, zijn wij het eens met de regering dat er geen behoefte bestaat aan wijziging van het Burgerlijk Wetboek, die het mogelijk zou moeten maken dat kerkgenootschappen in de zin van dit wetboek zouden kunnen worden aangepakt. Het lijkt ons een duidelijke zaak dat de kern van de terrorismebestrijding in Nederland is gelegen in het verzamelen en analyseren van informatie ter voorkoming van terroristische aanslagen. Een manco in dit verband, zeker op Europees niveau, lijkt nog altijd te zijn de onvoldoende samenwerking tussen instanties die dit aangaat in de zin van het delen van informatie en het uitwisselen van gegevens. Meer dan aan nieuwe instituties bestaat onzes inziens behoefte aan het bevorderen van samenwerking op ambtelijk operationeel niveau, aan



doorbreking van overdreven territoriumzucht en wantrouwen. Mag in dat opzicht een bijdrage worden verwacht van de Europese coördinator terreurbestrijding?

Met minister Remkes zien wij geen heil in het creëren van een Europees veiligheidsbureau. Maar wordt er wel gedacht aan een apart inlichtingenbureau? En welke taak acht de regering weggelegd voor Europol, waarvan gezegd wordt dat het inmiddels over 146.000 persoonsbestanden beschikt, waarvan bijna 100.000 die betrekking hebben op personen die verdacht worden van betrokkenheid bij islamitisch terrorisme? Kan hieruit een Europese databank groeien met gegevens van veroordeelden wegens terrorisme en van personen die van banden met terroristische groepen worden verdacht?

Wanneer wij de nadruk leggen op een Europese aanpak van de terrorismebestrijding, wil dat geenszins zeggen dat wij bepleiten zondermeer een voorbeeld te nemen aan een aantal EU-staten, zoals Frankrijk en Engeland. De Franse onderzoeksrechter beschikt over het instrument van de "association de malfaiteurs" en er wordt een ruim gebruik gemaakt van de methode-Brugière, die inhoudt het arresteren van groepen, een voorarrest van 96 uur, vier dagen, zonder dat men te horen krijgt waarvan men precies wordt beschuldigd, en contact met een advocaat na 72 uur, drie dagen. Frankrijk is overigens op de vingers getikt voor het ruime gebruik van de methode-Brugière.

Het Verenigd Koninkrijk beschikt over een speciaal ingevoerde wet, die het mogelijk maakt verdachten met een buitenlands paspoort, zonder dat een aanklacht is geformuleerd, wanneer ze een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen en van terrorisme worden verdacht, voor onbepaalde tijd vast te houden. Van de inmiddels 77 aangeklaagden werden er zeven veroordeeld.

Er circuleert een voorstel in het Verenigd Koninkrijk om ook de rechten van Britse verdachten in te perken. Bovendien zou "overtuigend bewijs" niet langer nodig zijn in deze gevallen en zou de rechter alleen "waarschijnlijkheden" behoeven af te wegen. Indien onweersproken, gaan wij ervan uit dat de Nederlandse regering niet aan dit type ingrepen denkt, althans niet op dit ogenblik.

Bij brief van 31 maart heeft de regering de Tweede Kamer ingelicht over de stand van zaken met betrekking tot het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid en de nota Terrorismen en de bescherming van de samenleving. Wij maken hierover een enkele opmerking en stellen een enkele vraag.

Wat is de stand van zaken bij het nemen van maatregelen tegen buitenlandse fondsen van extremistische organisaties en hoe staat het met een verbod op organisaties die op de Europese terrorismelijst staan? Dezelfde vraag stellen wij naar aanleiding van het bericht dat de minister de mogelijkheden van inlichtingendiensten en politie wil verruimen om een groep van ongeveer 150 potentiële terroristen te observeren en de duur van voorlopige hechtenis bij verdenking van terrorisme wil verlengen. Verder zou het kabinet overwegen de grondslag voor verdeningen van personen te verbreden en

ontmoetingsplaatsen waar terreurdaden worden voorbereid, te sluiten, ook als dat moskeeën zijn.

Op Europees niveau zou door de Europese Commissie een ontwerp-besluit zijn gepresenteerd, inhoudend dat alle relevante informatie op het gebied van terrorisme beschikbaar zou moeten zijn bij Europol en Eurojust. Ook zouden eventueel gezamenlijke onderzoeksteams geformeerd kunnen worden en zouden rechtshulpverzoeken op het terrein van terrorisme met voorrang behandeld moeten worden. Zelfs zou gedacht worden aan een strafmaatharmonisering bij deelneming aan een criminele organisatie. Ten slotte zou ook gedacht worden aan een elektronisch register voor personen en organisaties waartegen beperkende maatregelen, zoals het bevriezen van financiële tegoeden, gelden. Graag horen wij ook op dat punt de stand van zaken.

Met de bestrijding van terrorisme in Nederland via het strafrecht zijn wij tot nu toe niet bijzonder succesvol geweest, meen ik helaas te moeten zeggen. Alle terrorismeverdachten tot nu toe zijn door de rechter vrijgesproken. In dat licht bezien, is het een pluspunt dat de ministerraad op 30 april jongstleden akkoord is gegaan met een voorstel inzake de bruikbaarheid van AIVD-informatie in het strafproces.

In het kader van het voorliggend voorstel zou ik in de eerste plaats willen opmerken dat terreuraanslagen niet "lonend" mogen worden. Daarmee bedoelen wij dat van aanslagen een zodanige intimidatie uitgaat, dat burgers elementaire vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en van vereniging, gedeeltelijk moeten inleveren. Daarmee zouden terroristen deels bereiken wat ze beogen. Ook met het inleveren van privacy ten behoeve van verdachten moeten we voorzichtig zijn en grenzen stellen. De minister heeft eerder terecht te kennen gegeven dat de redenering dat wie niets heeft gedaan, ook niets heeft te verbergen of te vrezes, te simpel is.

Zo blijft ook controle op opsporing en vervolging een vereiste in een rechtsstaat. Toetsing van de herkomst en de betrouwbaarheid van het bewijs blijft noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat vervolging van vermeende terroristen geheel buiten de normale procedure komt te staan. Daarom is het voor ons de vraag of het wel zo'n gelukkige gedachte is om een speciale anti-terreurrechter in het leven te roepen. Overigens is deze gedachte niet van de regering afkomstig. Daarom hebben onze fracties trouwens ook aanzienlijke reserves bij het uitbreiden van de samenspanning tot ernstige terroristische misdrijven.

De discussie die via de stukkenwisseling is gevoerd tussen onze fracties en de regering zal ik niet opnieuw aan de orde stellen. Ik kan mij in belangrijke mate aansluiten bij hetgeen de heer Witteveen in zijn bijdrage heeft opgemerkt.

#### **Voorzitter: Timmerman-Buck**

De heer **Holdijk** (SGP): De kernvraag is onzes inziens of sinds de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen in het Wetboek van Strafrecht is geïntroduceerd, dit middel nog noodzakelijk is. Uit onze inbreng in het voorlopig verslag is wel gebleken dat die vraag ons nog steeds niet

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

loslaat. Dat betekent overigens niet dat onze fracties ten principale tegen de strafbaarheid van samenspanning zouden zijn. Ik zal hier desnoods in tweede termijn op terugkomen.

Wij zien uit naar een reactie van de minister op onze opmerkingen en vragen.

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik spreek mede namens de OSF over dit wetsvoorstel.

Het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende Kaderbesluit terrorismebestrijding is -- niet in letterlijke zin te nemen overigens -- uiteindelijk in een vloek en een zucht totstandgekomen. Het debat over de vertaalslag die nodig was om dat kaderbesluit om te zetten in gedegen Hollandse nieuwe wetgeving, heeft daarom -- om met H.G. van der Wilt te spreken -- in zeker zin het karakter van een achterhoedegevecht. Mijn fractie heeft niettemin met grote belangstelling en intensief kennisgenomen van het over dit wetsvoorstel gevoerde schriftelijke en mondelinge debat. Het minste wat je daarvan kunt zeggen, is dat er daarbij noch door de Tweede Kamer nog door deze Kamer over één nacht ijs is gegaan.

Ik ga er in mijn korte inbreng bij dit plenaire debat van uit dat allen in deze zaal de bedoeling hebben om ervoor te zorgen dat terrorisme binnen de grenzen van de rechtsstaat zo effectief mogelijk bestreden kan en moet worden. Ik denk er bovendien goed aan te doen om met een aantal woordvoerders hier en aan de overzijde en met de Raad van State te herhalen dat niemand van het strafrecht als zodanig een al te grote bijdrage kan verwachten bij de bestrijding van terrorisme.

Opnieuw in de woorden van Van der Wilt: Ik ben mij ervan bewust dat Nederland bij de strijd tegen het internationale terrorisme niet kan -- ik voeg daar overigens zelf aan toe: noch wil -- achterblijven en dat het strafrecht als instrument kan en moet worden ingezet. Maar de rol van het strafrecht zal per definitie beperkt zijn, aangezien het strafrecht een reactief of zo men wil repressief instrument is. Wil men het strafrecht zodanig inrichten dat het kwaad voorkomt, dan overvraagt men een instrument dat althans in een democratische rechtsstaat hiervoor niet is toegerust. Einde citaat. Andere middelen van hoofdzakelijk operationele aard waarover wij het vandaag niet als zodanig hebben, zijn daarvoor de geschikte middelen.

Het is in de ogen van mijn fractie de taak van deze Kamer om nog eens naar het voorliggende wetsvoorstel te kijken en te beoordelen of dat voorstel tegen de achtergrond van het kaderbesluit in juridische zin ten minste door de beugel kan. Laat ik van mijn hart in tweeërlei zin geen moordkuil maken: mijn fractie meent enerzijds dat zulks het geval is, maar heeft anderzijds grote twijfel over de bij de nota van wijziging toegevoegde bepalingen, in het bijzonder de bepalingen die zien op het strafbaar stellen van de samenspanning tot terroristische misdrijven. Kort gezegd komt de twijfel voort uit de combinatie van twee zaken. Allereerst is er op basis van het kaderbesluit niet een voorstel gedaan om het begrip "terroristisch misdrijf" in strafrechtelijke zin te definiëren, deels omdat dat een bijna onbegonnen karwei lijkt en deels omdat het mogelijk tot sint-juttemis zou hebben geduurd

als gepoogd zou zijn om over die definitie ook nog eens in Europees JBZ-verband overeenstemming te bereiken. Er is dus voor gekozen om bepaalde gedragingen die krachtens ons Wetboek van Strafrecht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, aan te merken als terroristische misdrijven indien de dader de feiten pleegt met een terroristisch oogmerk. Dat terroristische oogmerk is vervolgens als een strafverzwarende omstandigheid aangemerkt.

Hoewel over de gekozen wetsystematiek wel wat in te brengen zou zijn, laat ik dat nu na, omdat die systematiek bijna direct het gevolg is van het Kaderbesluit terrorismebestrijding, waarbij noch door mijn fractie noch door anderen in deze Kamer op daartoe geëigende momenten in het voorjaar 2002 een parlementair voorbehoud is gemaakt.

Dan kom ik bij de koppeling van het bovenstaande aan de strafbaarstelling van samenspanning. Het strafbaar stellen van samenspanning tot een gedraging begaan met een terroristisch oogmerk kan erop neerkomen dat ideeën en plannen als zodanig strafbare handelingen zijn, ook al is in de verste verte nog geen begin van concretisering daarvan vast te stellen. Hoezeer mijn fractie ook wenst dat er een sluitende aanpak tegen terrorisme gevonden wordt; dit deel van het voorstel maakt ons kopschuw. Komt het bereik van het strafrecht daardoor niet op gespannen voet te staan met de rechtstatelijke uitgangspunten, zo vraag ik aan de minister. Ik sluit mij voor het overige aan bij de woorden van de heer Witteveen over samenspanning.

Los van de inhoudelijke bezwaren die bij ons leven tegen dit deel van het voorstel, maak ik daartegen ook op procedurele gronden ernstig bezwaar. Terecht merkt de Raad van State op dat er sprake is van implementatie van EU-regelgeving en dat op grond van de aanwijzingen voor de regelgeving vermeden dient te worden dat extra nationaal beleid wordt meegenomen. Dat zou voor het wetgevingsproces en voor beide Kamers storend zijn, omdat alsdan puur nationale wensen in de afdwingbare houdgreep van Europese implementatie worden genomen. De minister zou het risico niet eens moeten willen lopen dat een Kamer Europese regelgeving weigert te aanvaarden, omdat hij en passant nationale wensen erin heeft opgenomen. Bovendien is deze handelswijze jegens de Eerste Kamer in mijn ogen helemaal onheus, nu wij -- anders overigens dan de PvdA-fractie in de Tweede Kamer -- niet in de gelegenheid zijn om aantekening te vragen van het feit dat wij geacht willen worden tegen dit niet ten gevolge van Europese regelgeving verplichte deel van de wetgeving te hebben gestemd. Om dat te bewerkstelligen, moeten wij tegen het gehele wetsvoorstel stemmen en dan komen wij in lijnrechte strijd met op Nederland rustende Europese verplichtingen. Hoe ziet de minister deze vorm die ik enigszins schertsend culpose uitlokking van anti-Europees, misschien zelfs niet helemaal legaal, gedrag van sommige leden van deze Kamer?

De Raad van State voegt aan dat alles toe dat, als van de desbetreffende aanwijzing wordt afgeweken "teneinde de Nederlandse wetgeving in overeenstemming

te brengen met het doel van het kaderbesluit in de strafwetgeving terroristische criminaliteit adequaat te regelen”, daarover in de toelichting klare wijn moet worden geschonken. Ook daarvan is in casu geen sprake, omdat samenspanning pas bij de tweede nota van wijziging van het nationaal beleid gericht op bestrijding van internationaal terrorisme in het wetsvoorstel is ingevoegd. In de notitie waarin het voornemen bekend wordt gemaakt om samenspanning tot een terroristisch misdrijf afzonderlijk strafbaar te stellen, staat letterlijk “nadere analyse van het wettelijk instrumentarium heeft aan het licht gebracht dat door aanpassingen van de wet verdere verbeteringen zijn te bereiken in de mogelijkheden om terroristische activiteiten te frustreren en aan te pakken”. Noch in dit citaat, noch in enige andere passage van de desbetreffende notitie kan ik zelfs maar een poging ontwaren om dit voorstel een Europees kaderbesluitachtig tintje te geven.

Daar komt nog bij dat wij het, ondanks de redenering van de minister in de stukken, niet te billijken achten dat over die ingrijpende nota van wijziging niet alsnog advies is gevraagd aan de Raad van State. Daartoe bestaat immers de verplichting op basis van artikel 277 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, tenzij de wijzigingen worden aangebracht als gevolg van het oorspronkelijke advies van de Raad van State, dan wel indien dringende redenen zich tegen een nieuwe adviesaanvraag verzetten. In de nota naar aanleiding van het nadere verslag heeft de minister bijna anderhalve pagina nodig om een redenering op te bouwen, waaruit zou moeten blijken dat de bij nota van wijziging aangebrachte verandering in het voorgestelde wetsvoorstel het gevolg zijn van het oorspronkelijke advies van de Raad van State. Nog los van het feit dat daarbij nogal opzichtig selectief wordt gewinkeld in de tekst van het advies van de Raad van State vallen twee dingen op. In het nader rapport schrijft de minister in reactie op de beschouwing van de Raad van State, waaruit in de nota naar aanleiding van het nadere verslag wordt geciteerd, dat hij geen gevolg zal geven aan dat deel van het advies van de Raad van State. Hoe kan het dat de voorgestelde samenspanning een goed jaar later alsnog het gevolg is van de desbetreffende advisering van de Raad van State die immers niet werd opgevolgd?

In de toelichting bij de nota van wijziging van 20 augustus 2003 is nergens ook zelfs maar een begin van een verwijzing te vinden naar het advies van de Raad van State van een dik jaar daarvoor. Er wordt slechts verwezen naar de notitie Terrorisme en de bescherming van de samenleving van 24 juni 2003. Wij kunnen vooralsnog niet anders zien dan dat hier echt sprake is van een storend bedrijfsongeluk en dat, enigszins prikkelend verwoord, de minister de indruk wekt dat hij in strijd met de aanwijzing voor de regelgeving en overigens ook in strijd met de feiten zoals deze uit het wetgevingstraject blijken, een nieuw element in het wetsvoorstel heeft aangebracht. Effectieve bestrijding van terrorisme is zonder enige twijfel noodzakelijk, maar moeten wij daartoe eerder afgesproken gedragsregels in de verhouding tussen de verschillende onderdelen van de wetgever op het spel zetten? Of zie ik echt gewoon iets over het hoofd?

Kort en goed, wij hebben er twijfels over of het verstandig is om de strafbaarstelling van samenspanning tot gedragingen met een terroristisch oogmerk in het Wetboek van Strafrecht op te nemen en wij hebben in ieder geval zwaarwegende procedurele bezwaren tegen opnemings daarvan in het voorliggende wetsvoorstel, omdat wij daardoor op dit punt ten onrechte in de houdgreep van de Europese implementatieregels worden genomen, terwijl daarover advies had kunnen en moeten worden gevraagd aan de Raad van State. Wij zijn zeer benieuwd naar de reactie van de minister.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik stel aan de orde datgene wat eerder is gewisseld tussen de heer Van de Beeten en de heer Witteveen. Los van de procedurele kant leg ik inhoudelijk en substantieel de kwestie van de samenspanning tot catastrofaal terrorisme aan de heer Kohnstamm voor. Is hij het ermee eens dat wij waar het de samenspanningsbepalingen betreft, moeten praten over alles wat maar enigszins kan bijdragen aan het voorkomen daarvan en dergelijke? Als strafbaarstelling daartoe ook maar een heel kleine bijdrage levert, is de relatie tussen het middel en het doel op dit punt toch heel helder?

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat is helder, maar even wat gechargeerd: ik zeg helemaal niet dat ik niet bereid ben om in die richting te denken. Voorbereidingshandelingen zijn inmiddels ook strafbaar gesteld. De redenering die hier al eerder de revue passeerde, acht ik voorlopig voldoende. Het grote probleem is dat bij de combinatie van de twee elementen, terroristisch oogmerk aan de ene kant en samenspanning aan de andere kant, een stap te ver wordt gezet. De polsstok van het strafrecht met zijn eigensoortige bijdrage aan de bestrijding van criminaliteit en terroristische misdrijven, is daartoe niet het juiste middel. Al met al vind ik dat het strafrecht voor zo'n soort bepaling niet toegerust had horen te worden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ligt er niet op z'n minst eenzelfde soort problematiek onder als bij het door mij genoemde feit dat in de systematiek van ons strafrecht dreiging met een bepaalde handeling minder strafwaardig wordt geacht dan het begaan van die handeling? Bij het nieuwe terrorisme, het catastrofale terrorisme moeten wij op z'n minst met elkander op zoek naar een systematiek die inderdaad strekt tot datgene waarom het hier gaat, namelijk misdrijven van een dermate omvattend en catastrofaal karakter dat de systematiek van het orthodoxe strafrecht zoals wij dat kennen misschien niet meer toereikend is.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat is denkbaar, maar tegelijkertijd wil ik daar de volgende redenering tegen inbrengen. Op het moment dat je in de sfeer van samenwerking, in de sfeer van informatievoorziening, in de operationele sfeer alles op alles zet en de regelgeving eraan aanpast, zodanig dat de informatievoorziening van de organen die zich met handhaving bezighouden optimaal is, zul je veel effectiever hetzelfde kunnen bereiken zonder doorkruising van de grenzen van het strafrecht. Ik zou dus alles op alles willen zetten om in ieder geval in mijn

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

rechtstatelijk denken na te gaan in hoeverre je dat eerst en vooral kunt realiseren.

Als dat niet tot de gewenste resultaten leidt, moet u zeker bij mij terugkomen. Voorlopig vind ik echter dat niet in strafrechtelijke instrumenten moet worden geïnvesteerd, zolang de operationele samenwerking niet optimaal is en de voorbereidingshandelingen die uit de samenspanning voortvloeien, niet in kaart gebracht kunnen worden. Overigens is wat ik nu zeg, in lijn met mijn bijdrage tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie.

De heer **Rosenthal** (VVD): Er moet volgens mij sprake zijn van proportionaliteit van doel en middel: van het strafrechtelijke middel, inclusief samenspanning, en hetgeen je wilt voorkomen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Niet elk doel heiligt de middelen. Ik wil niet in ruwe termen spreken over dit gecompliceerde vraagstuk, omdat ik begrijp dat iedereen in deze zaal wil dat alles binnen zijn opvattingen over de rechtstaat in het werk wordt gesteld om terroristische misdrijven door strafbaarstelling te voorkomen. De combinatie van samenspanning met het terroristische oogmerk is voor mijn fractie moeilijk aanvaardbaar, omdat die combinatie de grenzen van het strafrecht net te buiten gaat.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn fractie wil met de minister een aantal kritische noten kraken. Die noten zijn zelfs zo kritisch dat ik ze nu al als onoverkomelijke bezwaren tegen het wetsvoorstel moet aankondigen.

Om niet in herhaling te vallen sluit ik mij aan bij de procedurele bezwaren van de heer Kohnstamm tegen de strafbaarstelling van samenspanning tot terroristische misdrijven. Ik sluit mij verder aan bij al diegenen die hebben gezegd dat hierdoor het strafrecht wordt gemaakt tot een soort preventief instrument, terwijl het daar au fond nooit voor is bedoeld. Je zou volgens mij dan ook inderdaad eerst moeten bezien of het mogelijk is om door middel van beter inlichtingenwerk terroristische misdrijven en het samenspannen tot die misdrijven te voorkomen.

Ik heb mij geprobeerd voor te stellen hoe opsporingsambtenaren überhaupt kennis kunnen nemen van strafbare samenspanning. In theorie is het een mogelijkheid dat een lid van de groep van samenspanners de groep verlinkt. Zodra je echter samenspanning als zodanig strafbaar stelt, lok je natuurlijk wel minder verlinking uit door groepsgenoten. Degene die de groep verlinkt, wordt dan immers al snel zelf tot een voorwerp van strafrechtelijk onderzoek. Waarschijnlijk zal men dus eerder dan nu het geval is, afzien van het naar buiten brengen van gegevens over die groep.

Een andere mogelijkheid is infiltratie door de AIVD of een van haar buitenlandse "counterparts". Wanneer kwaadwillenden nog verkeren in de sfeer van de plannenmakerij ligt het immers niet voor de hand dat er al sprake is van een strafrechtelijke verdenking, waarvoor de

inzet van strafvorderlijke dwangmiddelen is toegestaan. Daarmee komen wij al snel in een discussie terecht die eigenlijk nog moet worden gevoerd, namelijk de discussie over de vraag in hoeverre informatie van de AIVD of haar buitenlandse "counterparts" in een strafproces een rol mag spelen en de vraag welke rol dat dan zou moeten zijn.

De strafbaarstelling van samenspanning lijkt mij dan ook vooral zinvol te zijn op het moment dat je besluit om informatie van de AIVD als een belangrijk bewijs in de strafprocedure toe te laten. Of het zover moet komen, is in ieder geval voor mijn fractie nog helemaal geen uitgemaakte zaak.

Ik kom op de definitie van het terroristisch oogmerk. Het voorstel van het kabinet lijkt op twee punten af te wijken van de terrorismedefinitie in het kaderbesluit van 2002. Het begrip "bevolking" is vertaald naar "bevolking of een deel van de bevolking". Als gevolg hiervan en van het aannemen van de motie-Van Vessem op stuk nr. 26 -- hoezo "machtscheiding" dacht ik bij het lezen van die motie; sommige leden van de Tweede Kamer kunnen wellicht beter een baantje zoeken bij het openbaar ministerie in plaats van zich met wetgeving bezig te houden -- lijkt in veel gevallen een ernstig misdrijf van de ene persoon tegen de andere al een terroristisch misdrijf te zijn als daarbij de andere persoon vrees is aangejaagd. Dat geldt voor nogal wat misdrijven uit de serie die in dit wetsvoorstel naar voren komt. Het lijkt mij absoluut niet in het belang van het doel dat met het kaderbesluit beoogd is om de definitie zo breed te maken dat eenvoudigweg sprake is van woordinflatie.

Begrippen zoals "oogmerk" en "opzet" komen in het strafrecht weliswaar vaker voor, maar het begrip "terroristisch oogmerk" is moeilijk te benaderen, los van de vraag of het misdrijf de gehele bevolking of een deel van de bevolking angst moet aanjagen. Collega Witteveen heeft een aantal voorbeelden opgesomd van motieven die mensen kunnen drijven om een bepaald delict te plegen, maar in de praktijk zal moeilijk te bepalen zijn of iemand uit wraak, uit baldadigheid, uit behoefte om aandacht te trekken voor een bepaalde zaak, in een vlaag van verstandsverbijstering of met een terroristisch oogmerk handelt. Enerzijds drijft het kabinet in het wetsvoorstel te ver af van het kaderbesluit en anderzijds haalt het dusdanig problemen op de hals dat ik voorzie dat menig strafzaak onder de nieuwe wet de mist ingaat, met alle publicitaire tamtam van dien.

Ik maak nog een aantal korte opmerkingen over aspecten van het wetsvoorstel die als ik het goed begrepen heb nog niet aan de orde zijn geweest. Artikel 140 lid 4 is in samenhang met artikel 140a, over het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan een criminele of terroristische organisatie, dermate ruim geformuleerd dat strijd lijkt te kunnen ontstaan met het lex certa-beginsel. Wat is een terroristische organisatie? Wij hebben daar geen lijst van, althans niet in het kader van het Wetboek van Strafrecht. Wat is trouwens een organisatie? Hoe kan iemand weten welke organisatie hij precies steunt met een donatie of met het ter beschikking stellen van bijvoorbeeld een kopieerapparaat of het uitlenen van een telefoon? Maken de leden van de steungroep Defend Sison -- de leider in ballingschap van de communistische partij van de

Filippijnen en volgens de Verenigde Staten en sinds kort ook volgens de Europese Unie een terrorist -- zich straks schuldig aan overtreding van artikel 140 of artikel 140a? Of is steun aan ballingen op humanitaire gronden juist gerechtvaardigd? Opzet is niet vereist en zelfs wetenschap van het criminele c.q. terroristische karakter van de organisatie is niet vereist.

Mijn fractie heeft kritiek op de strafbaarstelling van het werven van personen voor criminele of terroristische organisaties. Ook hier geldt de vraag: wat is een terroristische organisatie? Wat is überhaupt een organisatie? Waar ligt de grens met een bevrijdingsbeweging? Tijdens de hoorzitting in 2003 in de Tweede Kamer is naar mijn mening overtuigend aan de orde geweest dat de delictsomschrijving van opruiing in voorkomende gevallen voldoende dienstig kan zijn.

In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wordt nogal eens onder gevangenisbevolking geronseld voor gewapende strijd. Voorzover ik kan overzien, zijn dergelijke berichten over Nederlandse gevangenisissen nog niet naar buiten gekomen. Misschien komen die in de toekomst wel naar buiten. Mijn fractie maakt zich namelijk zorgen over de mogelijkheid dat onze detentie-inrichtingen een voedingsbodem worden voor acties die het daglicht niet kunnen velen. Langer straffen, soberder regimes, meerpersoonscelgebruik en privatisering van de bewaking zijn factoren die daaraan kunnen bijdragen. Ik begreep uit de Staatscourant dat de minister onlangs is bevallen van zijn brief over vrijheidsstraffen. Het lijkt mij dat wij nader moeten spreken over de vraag of onze wijze van vrijheidsbeneming uiteindelijk geen monsters kan baren.

Ik realiseer mij dat de minister van mijn fractie vanavond over dit wetsvoorstel niet of nauwelijks nieuwe argumentaties heeft gehoord. De zaak is in de Tweede Kamer uitvoerig van alle kanten belicht. Hoewel ik zeer benieuwd ben naar zijn reactie, neem ik aan dat ik niet in staat ben om hem ervan te overtuigen, dit wetsvoorstel maar in te trekken. Helaas ben ik waarschijnlijk ook niet in staat om de PvdA-fractie ervan te overtuigen om aan de andere kant van het risico te gaan staan en te zeggen: wij steunen het wetsvoorstel in dermate geringe mate dat wij vandaag een signaal afgeven en onze steun aan dit wetsvoorstel onthouden. Net zo min verwacht ik dat de minister mijn fractie ervan zal kunnen overtuigen, haar steun voor dit wetsvoorstel uit te spreken.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik zat te kijken naar collega Witteveen toen hij zijn betoog aanving. Het was alsof de duivel ermee speelde. Toen hij als eerste in deze zaal het woord "terrorisme" liet vallen, zag ik in een ooghoek een lid van een religieus geïnspireerde beweging een materiaal dat in potentie messcherp en dodelijk is, gevuld met een substantie die mits in voldoende mate toegediend absoluut levensbedreigend is en mens, dier en materiaal kan wegspoelen, in de richting van een van de belangrijkste functionarissen van onze Staat, de voorzitter van de Eerste Kamer, werpen. Ik dacht ook te zien -- maar wellicht

haalde ik mij dat idee in het hoofd -- dat de koning die achter de voorzitter van de Eerste Kamer stond, trok met zijn mondhoek en dat de woorden "ayez pitié de moi et de mon pauvre peuple" door zijn hoofd gingen en dat hij dacht: toch niet weer een terroristische aanslag. Daarbij dacht hij uiteraard aan de barbaarse terroristische aanslag op zijn verre voorvader.

Ik had, als ik een terrorismedeskundige was mijnheer Rosenthal, dit allemaal zo kunnen zien. De gebeurtenissen voldeden hieraan. Misschien was het echter ook wel zo dat de heer Russell gewoon per ongeluk een glaasje water omstootte, dat de voorzitter daardoor per ongeluk een beetje nat werd en daardoor tijdelijk aan onze vergadering werd onttrokken. Ik wil maar zeggen: wees voorzichtig met iets te benoemen. Het maakt wel uit of wij collega Russell nu moeten arresteren en overleveren aan de Amerikanen zodat hij op het zonnige Guantánamo Bay kan gaan bivakkeren, of dat hij ermee wegkomt door straks een glaasje wijn aan de voorzitter te presenteren om het weer goed te maken.

De **voorzitter**: Ik wel blij dat mijn welzijn u zo heeft beroerd.

\*\*

De heer **Kox** (SP): Voorzitter, ik schrok er zó van, maar ik zag het goed ging.

Tijdens de plenaire sessie van de Parlementaire Assemblée van de NAVO vorig jaar in Orlando, Florida, waar ik deze Kamer mocht vertegenwoordigen, sprak generaal John Gordon van de Home Security Council over de door de Amerikaanse regering genomen extra veiligheidsmaatregelen na 11 september 2001. Ik vroeg de generaal om een reactie op de door mij geconstateerde tegenstelling tussen het door de generaal benoemde abstracte doel van de oorlog tegen het terrorisme, de verdediging van "de idee van de vrijheid", en de concrete gevolgen daarvan voor de inwoners van bijvoorbeeld NAVO-landen, de beperking van hun vrijheid en burgerrechten en de discriminatie van bepaalde groepen burgers. Ik vroeg de generaal of er bij hem of zijn regering nooit enige twijfel was of bij de verdediging van de abstracte idee van de vrijheid grenzen werden overschreden waardoor de concrete vrijheden van burgers waren aangetast. De generaal keek zoals Amerikanen kunnen kijken en zei: nou, dat dacht ik niet. Wij zijn misschien hard, wij zijn misschien harder geworden, maar rechtvaardig waren wij en blijven wij. Maakt u zich vooral geen zorgen. En, zo zei hij: wie niks te verbergen heeft, hoeft zich niet in zijn positie aangetast te voelen door onze maatregelen. Ook daarbij keek hij mij aan met een gezicht van: stop toch met zeuren, wij zijn bezig met een oorlog tegen het terrorisme, kom hier niet mauwen over het vastbinden van onze handen; laten wij die uit de mouwen steken en samen het terrorisme te lijf gaan. Ik moet zeggen, er waren meer medestanders van de generaal dan van mij in dat debat.

Als je de Handelingen van de Tweede Kamer naleest, stuit je op een vergelijkbare manier van denken bij sommige Kamerleden aan de overkant: niet moeilijk doen, terrorisme is heel erg en het is heel goed dat alles wat wij daartegen kunnen ondernemen, ook wordt ondernemen.

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

Als je geen terrorist bent, heb je helemaal last van de aanscherping van het strafrecht. Geen gemuggenzift over precieze formuleringen van wetsartikelen; wij weten toch met zijn allen wel wat wij bedoelen en wij vertrouwen er toch allemaal op dat het gebeurt zoals wij het ons konden voorstellen.

Geen juristerij. Aanpakken! De Wildersiaanse aanpak, zou ik zeggen. De aanpak van zijn politieke geestverwant Rosenthal is toch een stuk geciviliseerder, maar de jongen moet misschien nog het een en ander leren. Dat kan hij doen in de cursus bij de heer Rosenthal. Toen ik het allemaal zo las, dacht ik: was het maar zo eenvoudig. Natuurlijk willen wij allen weten wat terrorisme is. Wij zouden het allen erg verwerpelijk vinden als wij zouden weten waarover wij het eens waren. Natuurlijk zouden wij allemaal een effectief beleid steunen om alles wat terrorisme zou kunnen zijn en wat wij niet willen, aan te pakken, te voorkomen en zo nodig te bestraffen. Maar naar mijn mening ontslaat dat ons als medewetgever niet van onze plicht om zorgvuldig te zijn en kritisch te kijken naar wat in een wetsvoorstel wordt geformuleerd. Wij moeten bekijken of dat onder alle omstandigheden overeind zal kunnen blijven en of het niet tot ongewenste gevolgen zal leiden.

In de Tweede Kamer leek het er af te toe op dat degenen die voor het laatste pleitten, door anderen werden gezien als mensen die de strijd tegen het terrorisme niet zo serieus namen. Dat was volgens mij zeer ten onrechte. Alle volksvertegenwoordigers maken zich zorgen over het nieuwe terrorisme, zoals de heer Rosenthal het noemt, en wat je daartegen kunt doen. Het is namelijk erg ingewikkeld. Het bedreigt nogal veel mensen. De middelen om het te bestrijden liggen niet voor het oprapen.

Het wetsvoorstel maakte op mij de indruk alsof het was gemaakt om in ieder geval iets te doen. Baat het niet dan schaadt het niet. Dat is een volkse wijsheid, maar in dit soort gevallen gaat het eigenlijk niet op. Als je iets maakt wat niet effectief is, schaadt het namelijk wel. Het ondermijnt het vertrouwen van het volk in de rechtsstaat. Dat zijn eigenlijk terroristische aanvallen op onze samenleving. Het vertrouwen in de rechtsstaat is nu juist wat wij wilden verdedigen in de strijd tegen het terrorisme.

Het klinkt stoer om een wet over terroristische misdrijven aan te nemen. Dan doen wij tenminste iets. Het wetsvoorstel is duidelijk een nasleep van 11 september. Nu moeten wij een wet hebben! Maar ik heb er al op gewezen dat er statistisch materieel te vinden is waarmee kan worden bewezen dat er in de zeventig en tachtig per saldo meer terrorisme was dan nu. Statistiek zijn natuurlijk een categorie leugens die je alle kanten op kunt buigen, maar dit punt moet je wel bekijken. Waarom hadden wij geen wet tegen het terrorisme toen wij onder meer de IRA, de ETA, de RAF en Palestijnse terroristische organisaties hadden? Toen hadden wij de wet blijkbaar niet nodig, omdat wij er toch tegen konden optreden. Waarom hebben wij hem nu dan wel nodig? Is het toch niet vooral stoer doen in plaats van effectief beleid voeren?

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Kox interrompeerde mij tijdens mijn verhaal over het nieuw terrorisme en wat wij dan maar noemen het klassieke terrorisme. Het laatste strekte ertoe om zo veel mogelijk effect te sorteren door zo

min mogelijk slachtoffers te maken. Ik noem bijvoorbeeld gijzelaars die na onderhandelingen toch weer levend werden teruggegeven aan de samenleving. Het klinkt mooi, maar het is natuurlijk uitermate verwerpelijk. Terrorisme is verwerpelijk. Wij moeten als postulaat hanteren dat het niet mag. Wij hebben het nu over het nieuwe terrorisme. Dat is terrorisme van een totaal andere aard dan het klassieke terrorisme. Door catastrofaal terrorisme wordt beoogd angst aan te jagen door zo veel mogelijk slachtoffers te maken, duizenden in één keer. Vandaar dat de statistieken waarop de heer Kox zich beroept, nu al van 1999 tot 2004 onheilspellende vormen aannemen. Ik verwijs nogmaals naar bijvoorbeeld de bijlage van NRC Handelsblad van een aantal weken geleden. Het gaat om grote getallen. Het zal toch niet waar zijn dat wij dat soort zaken zullen "bagatelliseren"?

De heer **Kox** (SP): Ik zie tsaar Alexander III zich in zijn kist omdraaien en zich bedenken dat het toch catastrofaal terrorisme was dat eind negentiende eeuw tegen hem werd uitgeoefend. In de jaren zeventig en tachtig werden in zuidelijk Afrika een heleboel mensen slachtoffer van huurlingen die door grote bedrijven waren ingehuurd. Ik noem Angola en Mozambique. Het doel was om zo veel mogelijk mensen dood te maken en te verminken, om een zo groot mogelijk terroristisch effect te hebben. Dat is nogal relatief. Ik ben het helemaal met de heer Rosenthal eens dat bagatelliseren het allerdomste is dat wij kunnen de doen. De dreiging is immers groot en de feitelijkheid is ook van dien aard dat wij ons daarover ernstige zorgen moeten maken. Het is de vraag hoe wij terrorisme effectief kunnen aanpakken. Ik geloof alleen niet dat dit met een wet kan. Het enige dat wij daarmee doen, is mensen dreigen dat wij ze eerder oppakken en vooral langer in de gevangenis zetten. Een expert als collega-Rosenthal moet ook weten dat je juist deze nieuwe terroristen niet bang kunt maken met een iets langere gevangenisstraf. De eeuwige roem die zij later hogerop krijgen, compenseert dat alles ruim voldoende.

Ik wil nog een paar vragen stellen aan de minister. Wij hebben het over terrorisme. Collega Rosenthal sprak over nieuw, catastrofaal terrorisme, maar er zijn natuurlijk nog tal van andere soorten terrorisme. Je hebt crimineel terrorisme waar terreur een middel is om tot zelfverrijking te komen. Dat is een ander soort terrorisme. Je hebt ideologische geïnspireerd terrorisme. Je hebt terrorisme dat op zich een redelijk doel, bijvoorbeeld de bevrijding van een land of de verwijdering van een abject regime nastreeft, met ongepermitteerde middelen. Is het niet buitengewoon gevaarlijk om dit allemaal in één begrip in deze wet te vatten? Collega De Wolff verwees al naar een aantal organisaties die lange tijd min of meer gerespecteerd werden in Nederland, maar inmiddels door de Europese Unie als terroristische organisatie worden geduid. Ik noem als voorbeeld de organisatie van Sison en de Raad van verzet voor Iran die hier voor de deur handtekeningen ophaalde. Is het niet vreemd om dat allemaal op één hoop te gooien. Ik zou daar graag de mening van de minister over horen.

Ik zou ook graag van de minister willen weten wat hem ertoe heeft bewogen om de oorspronkelijke in het kaderbesluit gehanteerde term "de bevolking" uit te

breiden met "of een deel van de bevolking". Kan hij nog eens precies aangeven wat hij onder "een deel van de bevolking" verstaat in verband met dit wetsvoorstel. Collega Witteveen heeft hierover ook het nodige gezegd en daar verwijs ik verder naar.

Wat is de reden om de strafmaat in artikel 205 zo fors te verhogen? Waarom was het werven van huurlingen voor gewapende strijd tegen erkende regeringen als die van Angola kennelijk minder ernstig dan het werven van mensen voor gewapende strijd tegen bijvoorbeeld de regering van Saudi-Arabië? Waarom moet de strafmaat zoveel hoger worden? Kan de minister mij nog eens uitleggen waarom de strafbare samenspanning in ons rechtsbestel wordt gewerkt, terwijl die echt voor een specifieke categorie was bedoeld? Het blijft akelig om de gedachten van mensen op de een of andere manier strafbaar te stellen. Ik denk dat de minister bij het aangaan van een overeenkomst niet denkt aan getekende, gestempelde en in drievoud ingevulde formulieren, maar aan gedachten en uitgesproken woorden. Wordt dan de grens tussen opvattingen en overeenkomst in de praktijk niet flinterdun?

Kan de minister mij zeggen waarom het werven van mensen die als financier van terroristische strijd optreden, niet strafbaar gesteld wordt in het kader van deze wet en wel het werven van mensen tot daadwerkelijke deelneming? Als daar een bepaalde logica achter zit, dan heb ik die niet kunnen ontdekken. Was er sprake van strafbaarheid geweest als er organisaties in Nederland waren geweest die begin 2003 mensen geworven hadden om, ter ondersteuning van de niet door de Veiligheidsraad gelegitimeerde Amerikaans-Britse aanval op Irak, via gewapende strijd het regime van Saddam Hoessein sneller ten val te brengen? Als ik het goed lees, dan zegt de minister: ja, als die gewapende strijd ook had bestaan uit het aanjagen van vrees aan de bevolking door aanslagen op de bevolking teneinde het regime te destabiliseren, dan had ik dat als terrorisme betiteld. Beschouwde de minister een Amerikaanse bom tijdens de aanval op Irak op een woonwijk, school of ziekenhuis, tenminste voor een deel ook bestemd ter destabilisatie van het regime, ook als een terroristische daad?

Met de minister willen wij graag de juiste stappen zetten om terrorisme te bestrijden. Gezien de vele onzorgvuldigheden in dit veel te gehaast tot stand gekomen wetsvoorstel, vinden wij dat dit voorstel geen effectieve bijdrage levert aan die strijd.

Zo'n voorstel is méér dan een brug te ver en kan dan ook niet rekenen op de steun van mijn partij. Ik ben ook erg benieuwd of collega Witteveen die hier zoveel wijze woorden sprak, straks het allerwijste woord zal spreken, namelijk: zulke slechte wetten nemen wij hier niet aan.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. In de relaties tussen het democratische seculiere westen en het despotische islamitische oosten is de duidelijke vraag "wie zal wie vernietigen?" aan democratische zijde altijd verduisterd door overwegingen van bijkomstige aard. Toch hebben de islamitische fundamentalisten er nooit een geheim van gemaakt dat deze vraag in hun ogen de enige

belangrijke vraag was; dat het hun bedoeling was ze te beslechten in het voordeel van het fundamentalistische kamp en dat geen enkele tussenoplossing en geen enkele overeenkomst deze uiteindelijke keuze van de geschiedenis zal kunnen beletten. Dit is afkomstig uit een boek van de Franse publicist Jean-François Revel dat in 1983 werd gepubliceerd onder de titel: "Waarom de democratieën sterven?" (In het Frans: "Comment les démocraties finissent?"). Waar ik sprak over het islamitisch fundamentalisme had Revel het over het communisme.

Revel stelde dat door een onverklaarbare zwakte van de westerse democratische staten het communistische totalitarisme de staatsvorm van de hele wereld zou kunnen worden. Zes jaar later viel de Muur!

Is dat een relativisering van het probleem van het catastrofale terrorisme? Naar mijn smaak juist niet! Het terrorisme vormt twee dreigingen: een dreiging dat er slachtoffers kunnen vallen en een dreiging voor de democratische rechtstaat. De heer Holdijk sprak daar in zekere zin ook al over. Het is voortdurend de vraag, hoe ver wij gaan om terroristische aanslagen te voorkomen. Die vraag zal beslist aan de orde komen zodra er in Nederland een terroristische aanslag plaatsvindt.

Vorig jaar werd in Frankfurt een jongen van rijke ouders ontvoerd. Hij bleek ontvoerd te zijn door een jonge rechtenstudent die in het verleden wel eens opgepast had bij deze familie. Hij werd gepakt voordat hij het losgeld had kunnen ontvangen. Op dat moment was er nog hoop het slachtoffer levend te kunnen terugvinden. De politiepresident van Frankfurt heeft toen toestemming gegeven om de ontvoerder te bedreigen met fysiek geweld en heeft daarbij laten doorschemeren dat dit fysieke geweld ook zou mogen worden toegepast als de bedreiging zelf niet zou helpen. Dat heeft een zeer grondige discussie losgemaakt in de Bondsrepubliek over de vraag, hoever de staat c.q. de politie mag gaan om een mensenleven te redden. Dat was naar mijn mening terecht en daar ging het nog maar om de ontvoering van één persoon. Wij moeten ons zeker mentaal voorbereiden op situaties waarbij de vraag aan de orde is, of wij door het ontlokken van informatie aan verdachten van mogelijke terroristische aanslagen ook informatie zouden kunnen krijgen om die aanslagen te voorkomen. Dat zal een belangrijke morele druk leggen op onze democratische rechtstaat.

Men kan zich afvragen of het strafrecht wel voldoende is. Die vraag is hier vandaag al een paar keer gesteld. Iedereen is ervan overtuigd dat het strafrecht niet het antwoord is om dit probleem op te lossen. Maar wat dan? Een alternatief is dat wij de oorlog verklaren aan het terrorisme. Dat betekent dat wij het probleem plaatsen buiten de rechtstaat, dat het een soort extern probleem wordt dat misschien voor deel op eigen bodem moet worden uitgevochten, zoals dat ook gebeurt als een vijand het land binnenvaalt. Daarbij spelen hooguit de conventies van Genève nog een rol. Willen wij dat als wij spreken over terrorismebestrijding? Ik denk dat alle fracties in deze Kamer dat niet willen! Er wordt ook gezegd dat wij ervoor moeten zorgen dat de inlichtingendiensten beter gaan samenwerken, dat de informatie op de goede plek terecht komt en dat met behulp van die informatie terroristische aanslagen voorkomen kunnen worden.

Iedereen zal het daarmee eens zijn. Ook dan hebben wij te maken met de vraag, of wij dat via de weg van het strafrecht doen of niet.

Als we die informatie gebruiken, wat doen we daar dan mee? Dan sturen we de politie toch op pad om in actie te komen tegen potentiële terroristen, en dan hebben we het strafrecht toch weer nodig om daaraan een vervolg te geven? Natuurlijk, de politie kan een aanslag voorkomen door de zaak open te breken, zoals dat ook bij criminele aanslagen in het drugsmilieu al vele malen is gebeurd. Maar ook dan ben je bezig met een rol die de overheid speelt binnen het nationale strafrecht, ook dan heb je te maken met de vraag, hoe dat wordt ingepast in onze democratische rechtsstaat.

Om die reden ben ik er gelukkig mee dat we discussiëren over de vraag naar samenspanning binnen het strafrecht, zoals we dat hier nu kennen. Immers, als we dat niet doen, komen we automatisch voor de vraag te staan hoe we het dan willen aanpakken. Gaan we die oorlog dan voeren, gaan we inlichtingendiensten op pad sturen en de politie dingen laten doen zonder daarop controle te laten uitvoeren? Ik ben daarom van mening dat wij het probleem moeten blijven zien als een vraagstuk van criminaliteit. We moeten het probleem niet aanpakken zoals de Amerikanen dat hebben gedaan, door te zeggen: het is een oorlog tegen het terrorisme, en omdat het non-combattanten zijn die we hebben gearresteerd, zetten we ze vast in Guantanamo Bay, zonder enige rechterlijke controle, en zonder enig recht voor die verdachten. Ik denk dat dat principieel fout is en ik denk dat het goed is dat de Nederlandse regering daartegen bij herhaling in het geweer is gekomen.

Als we het als een criminaliteitsprobleem blijven zien, moeten we ons de vraag stellen hoe het zo ver kon komen. Dat heeft minder te maken met de oorzaken, in de zin dat je begrip zou willen hebben voor de oorzaken, alswel dat je wilt begrijpen wat hier nu eigenlijk aan de hand is. Ook als je naar criminaliteitsbestrijding kijkt, probeer je te begrijpen wat mensen ertoe aanzet om dat te doen, dan ga je zoeken naar criminogene factoren die van invloed kunnen zijn op de bestrijding en het voorkomen ervan. Bij de Rote Armee Fraction was het van belang om je af te vragen, wat daar aan de hand was, al was het maar om de sociale omgeving van de mensen die zich met die acties bezighielden in kaart te brengen, en daarop invloed uit te oefenen, om ook de mensen die klammheimliche Freude over de aanslag op de heer Buback hadden, aan te spreken op hun morele houding.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Hoe word je verdachte van samenspanning? Voor zover ik het mij kan herinneren, is het voorbeeld van de Rote Armee Fraction slecht gekozen, want daar kwam de AIVD van de Bondsrepubliek ook van pas bij het “snuffelen” aan allerlei meelopers van de RAF. Hoe hou je een scheiding tussen inlichtingendiensten enerzijds en politiediensten anderzijds als het gaat om de strafrechtelijke aanpak van samenspanning?

De heer **Van de Beeten** (CDA): U slaat de spijker op de kop. Doordat we samenspanning blijven zien binnen het systeem van het strafrecht, zal dus ook elke informatie die

wordt verzameld teneinde samenspanning te kunnen vervolgen, worden getoetst aan de vraag op welke wijze die informatie is verzameld, hoe betrouwbaar die informatie is, en hoe controleerbaar. Dat vraagstuk zal, zeker als hier straks een wetsvoorstel over de AIVD-informatie ligt, ten volle op tafel komen. De rechtsstatelijke beginselen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM zullen daarop onverkort van toepassing moeten blijven. Dat is naar mijn smaak in de Bondsrepubliek niet anders geweest.

De strafrechtelijke waarborgen zijn voor ons van groot belang. Zij zorgen ervoor dat er geen corrumpering van de Staat optreedt bij het te buiten gaan van het strafrechtelijk systeem, en bij het toekennen van grote bevoegdheden aan diensten die niet getoetst kunnen worden, omdat zij inlichtingen verzamelen op een wijze die nu eenmaal niet is gericht op strafrechtelijke toetsing in een procedure. Er zit ook een element van kwaliteitscontrole in, als het gaat om de toepassing van de strafrechtelijke controle. Wij hebben gezien dat op de informatie die is verkregen door de veiligheidsdiensten en die is gebruikt door de regering van onder andere de VS voor de besluitvorming over de oorlog tegen Irak, veel is aan te merken. Vaak blijkt deze het product te zijn van een concurrentiestrijd tussen inlichtingendiensten. Informatie is met andere woorden ook wel eens het product van bureaucratisch-politieke processen, wat je niet kunt toetsen als dat niet in een strafrechtelijk systeem wordt ingebracht, en er een onafhankelijke rechter is die daarnaar kijkt.

Met andere woorden, ook in dat opzicht vind ik juist het feit dat wij samenspanning op deze manier inpassen en gebruiken als onderdeel van een strafrechtelijke aanpak van het terrorisme, een waarborg voor een goede controle op de manier waarop ook inlichtingendiensten daarmee zullen omgaan.

Het strafrecht zal terroristische aanslagen niet kunnen voorkomen, maar wij zullen wel een grote inspanning moeten doen. De overheid is daartoe verplicht. Dat zullen wij vooral moeten doen met een veelheid aan praktische maatregelen en relatief kleine maatregelen, zoals wij vandaag vastleggen in deze wet. Een van de punten die de heer Rosenthal heeft genoemd, is de kwestie van de screening. Ik wil hem daarin bijvallen en de minister vragen daar nog eens goed naar te kijken. Ik moet naar aanleiding van het antwoord dat in de memorie van antwoord op het punt van bijvoorbeeld de verklaring omtrent het gedrag wordt gegeven, vaststellen dat als het gaat om de verklaring omtrent het gedrag wij alleen maar informatie hebben die voortkomt uit justitiële documentatie. Dan gaat het dus om strafbare feiten. Ik zou mij heel goed kunnen voorstellen dat er ook functies zijn in het bedrijfsleven, waarvan je op dezelfde wijze als bij veiligheidsonderzoeken voor publiekrechtelijke functies moet zeggen: het zou goed zijn als ook AIVD-informatie gebruikt kan worden om uiteindelijk een verklaring omtrent het gedrag af te geven. Ik realiseer mij dat je dan natuurlijk te maken hebt met de vraag in hoeverre die informatie dan getoetst kan worden. Dat is een vraagstuk dat wij dan ook zeker onder ogen moeten zien. Ik denk echter dat wij daarin niet verder hoeven te gaan, als het gaat om de controle op die informatie, dan nu in de Wet



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

veiligheidsonderzoeken het geval is. Ik wil de minister dat toch zeker aanbevelen.

Ik wil nog een enkele opmerking maken over het type debat dat wij over dit onderwerp voeren. Gelukkig hebben wij nog geen grote aanslag in dit land gehad, die tot grote beroering aanleiding heeft gegeven en die het parlement onder grote druk heeft gezet om tot wetgeving over te gaan, waarvan je vanuit een democratisch rechtstatelijk oogpunt zou moeten zeggen dat dat bedenkelijk is. Dat risico is echter wel steeds aanwezig. Wij moeten dan ook letten op de toon van het debat dat wij daarover voeren. Wij moeten verder niet doen alsof bijvoorbeeld het kabinet minder doet dan het zou kunnen of naïef zou zijn of tekort zou schieten. Ik wil erop wijzen dat een aantal zaken die in het eerder door collega Witteveen geciteerde artikel van de heer Rosenthal is opgesomd, al wetgeving is of in voorbereiding is. De heer Rosenthal zei dat wij het terrorisme moeilijker kunnen maken door een algemene identificatieplicht -- collega Wagemakers zal daar straks van gaan zeggen dat hetgeen nu voorligt praktisch een wettelijke toonplicht is geworden -- preventief fouilleren op straat en in het openbaar vervoer en cameratoezicht. Ik vraag mij af of wij niet moeten vaststellen dat dat zaken zijn waar dit kabinet al druk mee bezig is geweest en nog is en dat dit kabinet dus bepaald niet tekort schiet.

Ik zeg dit omdat ik mij toch wel enige mate gestoord heb aan een bijdrage van de heer Van Aartsen tijdens de campagne voor de Europese verkiezingen. Hij heeft gewezen op de nieuwe dreigingen en heeft gezegd dat er een kleine groep is die het op de vrijheid van de Westerse samenleving heeft voorzien, dat er radicale moslimstrijders zijn met een fundamentalistische uitleg van de islam -- dat is overigens een absolute minderheid onder moslims -- dat zij alles willen vernietigen waarvoor wij staan en dat zij het op onze manier van leven hebben voorzien. Klonk het niet na Madrid: u houdt van het leven, wij van de dood? De vraag, zo zegt de heer Van Aartsen, is of onze veiligheidsstructuur is toegesneden op deze dreiging, of wij klaar zijn voor de nieuwe tijd of dat wij nog op onze spreekwoordelijke fietsjes de Grebbergen zitten te verdedigen. Ik moet zeggen dat ik hierover niet optimistisch ben, zegt de heer Van Aartsen dan. Verder zegt hij, als hij het heeft over de islamitische liefdadigheidsstichting Al Haramain, dat je je bijna afvraagt of wij soms ook een filth state zijn, de polder of evil. Verderop zegt de heer Van Aartsen: laat de heer Donner een voorbeeld nemen aan Duitsland, een voorbeeldige rechtstaat, waar overeenstemming is bereikt tussen de rood/groene coalitie en de oppositionele christen-democraten en waar nieuwe wetgeving optreden mogelijk gaat maken tegen geestelijke Brandstifter, ideologische pyromanen. Die kunnen na opruiend gedrag en onwettige handelingen worden aangepakt en bijvoorbeeld uitgezet.

Ik ben bepaald niet gelukkig niet een dergelijke toonzetting van het debat. In Duitsland heeft de heer Schily toen het ging om die geestelijke Brandstifter en het uitzetten daarvan -- hij werd bekritiseerd met onder andere de vraag of je die mensen dan naar een land moet sturen, waar ze zeker zullen worden vermoord -- gezegd: Wer der Tod liebt, kann ihm haben. Dat is een type debat dat wij

hier zouden moeten vermijden. Ik kan vaststellen dat wij dat debat ook niet op deze manier voeren. Het zou wenselijk zijn als dat ook aan de overzijde zo zou worden beleefd.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Identificatieplicht\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietoelichting en van toezichthouders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht) (29218).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De timing voor behandeling van dit wetsvoorstel is wat ongelukkig: pal na de behandeling van de terroristenwet. Het is dus misschien goed om de gedachtewisseling over dit wetsvoorstel te beginnen met de vaststelling dat wij het nu over een heel ander onderwerp gaan hebben. Geen zware criminaliteit, geen ernstige bedreiging van onze samenleving en onze veiligheid, geen bestrijding van de zware criminaliteit. Het gaat hier om een regeling die ziet op toename van het gezag van de publieke ordehandhaver. Om dat effect te bereiken, wordt straks iedereen verplicht om op een gereede vraag van een politieman, politievrouw of toezichthouder een identiteitsbewijs te tonen. Bij mijn fractie bestaan hierbij nog altijd, na alles wat er over het onderwerp gezegd is, aarzelingen. Ons standpunt over hoe wij straks over dit wetsvoorstel gaan stemmen hebben wij dan ook niet bepaald.

Deze aarzelingen betreffen niet zozeer de wenselijkheid van het je op straat moeten kunnen identificeren als zodanig, maar zij zien op de manier waarop dit in het wetsvoorstel is ingestoken. Die aarzelingen leefden toen wij kennisnamen van de onderbouwing van de regering in de memorie van toelichting en in de nadere gedachtewisseling met de Tweede Kamer. Zij zijn door de hierop volgende gedachtewisseling met de Eerste Kamer weliswaar enigszins verminderd, maar geenszins weggenomen. Wel heeft mijn fractie waardering voor de uitgebreide en zorgvuldige wijze waarop de minister is ingegaan op de van diverse zijden gestelde vragen.

Maar toch, voorzitter, maar toch. Voor welke situaties hebben wij in ons land deze inbreuk op de privé-sfeer precies nodig. Toegegeven, het is een geringe inbreuk, maar het blijft een inbreuk. Welk maatschappelijk probleem zal de verplichting om zich op een gereede vraag van politie of toezichthouder te identificeren nu feitelijk helpen oplossen of verminderen. In elk geval niet, zo

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

betoogde de minister eerder, om een vermindering van de criminaliteit te bewerkstelligen. Die illusie heeft de regering niet en die voorwaarde mag men ook niet aan dit wetsvoorstel stellen. Wel kan het bijdragen aan een verbetering van de rechtshandhaving, zo verwacht de minister althans. Het gezag van politie en toezichthouder neemt toe wanneer deze gerechtigd worden in bepaalde situaties de identificatievraag te stellen en vervolgens een bekeuring uit te schrijven als daaraan niet voldaan blijkt te kunnen worden. Gezagstoename dus. Maar dient die toename van het gezag nu onbepaald en voor iedere willekeurige situatie te ontstaan?

Voorzitter. Wanneer wij het uiterst vage criterium "redelijkerwijs noodzakelijk" uit het wetsvoorstel analyseren, lijkt het daar inderdaad op. Mogen politie en toezichthouder dit van de minister nu straks geheel en al uitmaken? Acht de minister de aan te passen aanwijzing waar hij van rept van het College van PG's op dit punt voldoende concreet en voldoende toegesneden? Of komen er toch preciezere ambtsinstructies, regels die ook voor de burger kenbaar zijn en waar deze zich zo nodig op kan beroepen, over de vraag in welke situaties die identificatievraag al dan niet gesteld mag worden? Ik denk dat de vraagsteller bijvoorbeeld de reden voor die vraag moet meedelen. Hoe staat de minister tegenover een dergelijke regel?

In zijn antwoorden is de minister al enigszins ingegaan op dit punt. Wij stellen hem die vraag echter nog eens, omdat er in zijn beantwoording wel een buitengemeen groot vertrouwen doorklinkt in het plichtsbewustzijn, de goede en gewetensvolle taakuitoefening van niet zozeer "de politie" als wel van iedere individuele politieman en toezichthouder. Een toevoeging die sedert dit wetsvoorstel steeds gemaakt moet worden. Het gaat hier om ambtsdragers die, het zal bekend zijn, langs een andere weg ook steeds meer bevoegdheden tot verbaliseren krijgen. Nee – ik citeer – de bevoegde vraagsteller annex verbalisant hoeft aan degene aan wie hij de vraag stelt de reden waarom hij dat doet niet kenbaar te maken, noch hoeft hij daarvan bij het opmaken van het proces-verbaal melding te maken. Nee, voor over de schreef gaande vragen – een schreef die in zijn normering behoorlijk open is -- behoeft niet gevreesd te worden. Zo'n vaart zal het niet lopen. De gevreesde willekeur zal in ons land niet ontstaan. Ik geef een paar citaten uit de stukken: de politieambtenaar zal niet willekeurig van toevallige voorbijgangers inzage vorderen, maar zich concentreren op personen die..... en: dat de politie de vordering tot willekeurige voorbijgangers richt, is niet aannemelijk....

Voorzitter. Ik wil de minister graag volgen in zijn positieve mensbeeld, maar ik ben hier minder gerust op dan hij. Ik krijg bij het onderwerp niet zozeer associaties met rotte appels maar wel met prestatiecontracten die de politie bestuurlijk afrekenen op het al dan niet uitschrijven van boetes. Deze associaties zijn de minister kennelijk vreemd. De minister vindt ook de vraag van mijn fractie waarom hij zich niet bezorgd maakt over de criminogene werking van een wetsvoorstel dat zaken strafbaar maakt waaraan met de beste wil van de wereld niets hinderlijks, aanstootgevends of voor anderen schadelijks valt te ontdekken, kennelijk buiten de orde. Hij betoogt dat een

dergelijke situatie – het ging daarbij om het naar de id-kaart vragen aan een groep jongeren die zich in weerwil van een plaatselijk samscholingsverbod samen op één plaats bevond -- doorgaans wordt afgedaan met een transactie of Halt-afdoening. Acht de minister dat in een situatie waarin geen werkelijk strafbaar feit wordt begaan, dan niet criminaliserend? Hoe wil hij dat dan noemen, als we het erover eens zijn dat iemand zonder iets werkelijk strafwaardigs uit te halen, op de bon geslingerd wordt? Ik noem een ander voorbeeld: iemand die een strafwaardige overtreding begaat, maar twee bekeuringen in één krijgt: één voor het op een buitenweg fietsen zonder licht en één voor het niet op zak hebben van de identiteitskaart.

Voorzitter. Dit brengt mij bij het tweede voor mijn fractie misschien wel grootste probleem met dit wetsvoorstel. De wereld is complexer geworden, harder ook. Mensen staan meer tegenover elkaar. Tot zover ben ik opnieuw akkoord met de redenering in het wetsvoorstel. Die redenering kan echter ook zeer goed een andere kant op uitwerken, in die zin dat het wetsvoorstel niet zozeer gaat bijdragen aan de vergroting van het gezag van politie en toezichthouder en daarmee tot meer rust en veiligheid op straat, maar aan een situatie waarin iedereen maar bepaalde groepen in het bijzonder, te vrezen hebben van willekeurig overheidsgedrag zodra zij zich op straat begeven. Ik neem aan dat de minister bekend is met het feit dat in Engeland waar men een dergelijke id-plicht wel kent, ernstige rassenrellen zijn uitgebroken vanwege het feit dat de politie steeds opnieuw groepjes rondhangende jongeren – uiteraard geen nette autochtone jongemannen – om hun papieren vroeg en vervolgens degenen die deze niet konden laten zien, een bekeuring gaf of meenam voor verhoor.

Voorzitter. Ik begrijp heel goed – ik ben het er misschien zelfs wel mee eens – waarom de minister daar in ons land met ons politiekorps niet bang voor is. Ik zie daar gelukkig ook weinig aanleiding voor. Dat wil echter niet zeggen dat het niet een tendens is waarmee we op termijn rekening moeten houden. Waarom wil de minister niets weten van voorstellen om ten aanzien van dit fenomeen de vinger aan de pols te houden? De dreiging, de verharding waarvan de minister spreekt, komt toch niet alleen uit de koker van rebellerende of rondhangende jongeren? Deze heeft toch ook te maken met de tegenreacties die alle werkelijke en vermeende dreigingen van de laatste jaren volop hebben opgeroepen? Deelt de minister dit met mij? Is hij niet evenals ik bang voor het effect op in onze samenleving gemarginaliseerde groepen, wanneer de politie hen willekeurig en zonder dat zij iets kwaads in de zin hebben, naar hun papieren kan vragen? Is hij niet bang voor het effect dat dergelijke incidenten hebben op de omstanders, wanneer zij dit keer op keer in hun omgeving zien gebeuren? Is hij niet bang voor de reactie: "Ze zeggen wel dat ze niets kwaads in de zin hebben, maar ze hebben wel steeds van doen met de politie!"?

Voorzitter. Laat mij afsluiten met een concretisering van de hamvraag van mijn betoog. De reden van de minister om met dit wetsvoorstel niet te willen aankoersen op een onvoorwaardelijke draagplicht, zoals sommigen in dit huis graag zouden zien, is dat dan het enkele vermoeden dat iemand geen id-bewijs bij zich heeft, al een deugdelijke grond kan zijn om daarnaar te vragen. Dat, voorzitter, is

niet de bedoeling van dit wetsvoorstel. De verplichting het id-bewijs te tonen, bestaat alleen als de vragende ambtsdrager een gegronde reden heeft om die vraag aan deze persoon te stellen. Maar hoe denkt de minister te voorkomen dat de regeling zoals deze nu is vormgegeven, ontardt in de door hem niet gewenste praktijk? Dat zij een draagplicht wordt, niet zozeer voor de keurige autochtone burger, zoals de heer Eerdmans van de LPF, die bij de behandeling van dit wetsvoorstel al aangaf daar geen enkel bezwaar tegen te hebben, maar uitsluitend voor bepaalde groepen? Dat zij dan verwordt tot een discriminerende draagplicht, gericht tegen bijvoorbeeld de "vuil kijkende" Antilliaanse of Marokkaanse jongere, die zoals dat in het jargon heet "respect" wenst?

Een jongere die met zo'n blik van alles en nog wat bedoelt, maar in elk geval niet dat hij om de klipklap naar zijn papieren kan worden gevraagd en een bekeuring kan krijgen als hij die niet onverwijld laat zien. Deelt de minister het met mijn fractie dat dit een reëel gevaar is, en dat wij, om dat gevaar te beteugelen, enige rechtswaarborgen nodig hebben, zoals een stevige voorlichting aan beide partijen, burger en ambtsdrager, over wat hier wel en wat hier niet is besloten? Heldere concrete, voor iedereen kenbare ambtsinstructies voor politie en toezichthouder over wat er op dit punt van hen wordt verwacht. Een toegankelijke en bij de burger bekende klachtenprocedure, die als uitlaatklep voor frustraties kan dienen en die voor de overheid signalen laat doorkomen wanneer het stelselmatig stellen van onnodige identiteitsvragen aan de orde dreigt te zijn. Kortom, een vervolgtraject op de aanvaarding van dit wetsvoorstel dat bewerkt, a. dat de burger ervan op de hoogte is, niet alleen dat hij op straat naar zijn papieren gevraagd kan worden, maar ook dat degene die hem vragen stelt, daarvoor een reden moet hebben en hem deze desgevraagd moet meedelen, en b. dat als keerzijde hiervan, de ambtsdrager beseft dat hij van zijn beweegredenen om die vraag te stellen rekenschap moet geven én dat een op dit punt overbodige vraag consequenties kan hebben.

Als de minister dit met mij deelt, welke maatregelen denkt hij dan te treffen om die twee effecten te bereiken? En dan bedoel ik niet alleen incidenteel, als de wet van kracht wordt, maar ook meer structureel, als de regel al enige tijd bestaat en als zodanig onderdeel is gaan uitmaken van de standaard werkmethodes van politie en justitie.

Ik zie uit naar het antwoord van de minister.

\*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het is bijna twintig jaar geleden dat de toenmalige minister van Justitie, de heer Korthals Altes, bij een presentatie van het regeringsstandpunt over het rapport-Geelhoed over deregulering als zijn mening naar voren bracht dat er zo snel mogelijk een algemene identificatieplicht ingevoerd zou moeten worden. Dat leidde toen tot nogal wat commotie in de kranten. In het NRC Handelsblad werd in dat verband uiteengezet dat een identificatieplicht een verplicht identiteitsbewijs veronderstelt en dat het identiteitsbewijs dat Korthals Altes voor ogen stond,

waarschijnlijk een modern machineafleesbaar plastic document zou blijken te zijn, met allerlei nieuwe controlemogelijkheden van dien.

Dat is twintig jaar geleden. Het plastic kaartje dat hier wordt beschreven, is er nog niet en het zal wellicht nog enige tijd vergen voordat het er komt.

Ik zal mij niet wagen aan de beschrijving van de hele voorgeschiedenis van de identificatieplicht in dit land. Eén element viel mij op toen ik las over het debat over de invoering van de bestaande Wet op de identificatieplicht. De ene regeringspartij, de PvdA, betuigde toen instemming met het wetsvoorstel omdat het geen algemene identificatieplicht inhield maar slechts een beperkte, terwijl de andere regeringspartij, het CDA, juist zei dat het zo'n goed wetsvoorstel was omdat het vrijwel neerkwam op een algemene identificatieplicht. Ik heb nu al aan het betoog van de woordvoerder van de PvdA-fractie gemerkt dat vandaag hetzelfde dreigt rondom het begrip "draagplicht".

Wat hier voorligt, is een wetsvoorstel strekkende tot een uitgebreide identificatieplicht, weer een nieuwe term. Als men de stukken leest, valt het op dat er altijd een zekere verwarring heeft bestaan rondom het begrip "algemene identificatieplicht". Dat is goed te zien bij dit wetsvoorstel, omdat de Raad van State in zijn advies dit eerbiedwaardig college voorstelde om de citeertitel van dit wetsvoorstel in de considerans te herzien, en wel zodanig dat daarin tot uitdrukking zou komen dat dit wetsvoorstel een algemene identificatieplicht regelt. Het moet een teleurstelling zijn geweest voor de Raad van State, want de regering zag daarin aanleiding om dat in ieder geval niet te doen en om, op de plaatsen in de memorie van toelichting waar nog gesproken werd over een algemene identificatieplicht, dit woord te verwijderen om in ieder geval geen bijdrage te leveren aan een nog grotere verwarring.

Het begrip "algemene identificatieplicht" zou de naar de mening van de regering gereserveerd moeten blijven voor een situatie waarin opsporingsambtenaren en toezichthouders iedereen in de openbare ruimte zonder directe aanleiding zouden mogen aanhouden om zich van hun identiteit te vergewissen. Dat wordt in dit wetsvoorstel niet voorgesteld. Dat is de ene verwarring. Er is voorts sprake van onduidelijkheid over de praktische betekenis van het onderscheid tussen enerzijds toonplicht en anderzijds draagplicht. Toonplicht heette in dit verband vroeger overigens bewijsplicht. De regering stelt geen voorstander van zo'n algemene draagplicht te zijn, voorzover dat betekent dat dat een zelfstandig strafbaar feit zou worden, dat je ook als zodanig zou kunnen sanctioneren. En, zoals gezegd, de regering is geen voorstander van een algemene identificatieplicht zoals hiervoor gedefinieerd. Wat hier in dit wetsvoorstel echter is voorgelegd, is een zodanige uitbreiding van de formele toonplicht dat zulks in materiële zin een algemene draagplicht met zich brengt. De opsporingsambtenaren en de toezichthouders krijgen voorts de bevoegdheid om inzage in het identiteitsbewijs te vragen in het brede kader van hun taakuitoefening.

Ik ben in een artikel de verzuchting tegengekomen dat dit onderwerp vroeger een materie was

waarmee fractievoorzitters zich bezighielden en dat het allengs een zaak is geworden voor juristen. Zoals bekend de werkpaarden van het parlement! Tegen de achtergrond van dit soort subtiele verschillen is die verzuchting voor mij begrijpelijk. Het deed mij in dit verband overigens deugd dat de minister-president vorige week op een verkiezingsbijeenkomst trots meedeelde dat dit kabinet ervoor gezorgd heeft dat er een algemene identificatieplicht komt. Ik denk niet dat hij die formulering gebruikte omdat hij afstand wilde nemen van datgene wat de minister van Justitie vandaag verdedigt, maar het gaat mij meer om het volgende punt. Als het wordt uitgelegd aan het volk -- waartoe een verkiezingsbijeenkomst toch kan dienen -- dan is kennelijk de reflex geweest: dit is nu die algemene identificatieplicht; dit kabinet zorgt daarvoor.

Als je kijkt naar het verschil tussen beide benaderingswijzen, het verschil tussen de algemene identificatieplicht en wat daarmee zou samenhangen en hetgeen hier verdedigd wordt, dan komt het erop neer dat er bij dit systeem geen zelfstandige controles zullen kunnen plaatsvinden op het niet voldoen aan de impliciet veronderstelde en daarmee in feite opgelegde algemene draagplicht. Het lijkt ook wel erg Nederlands --oer-Nederlands mag ik wel zeggen -- een regel die je invoert omdat je eraan hecht, maar die je dan als zodanig niet zou willen controleren. Wat is daar nu mee gewonnen, omdat de ontwikkeling toch onmiskenbaar gaat in de richting van een algemene identificatieplicht met daaraan gekoppeld een formeel gesanctioneerde draagplicht? Mijn fractie heeft ook niet zo'n moeite met het feit dat die weg ooit gegaan zal moeten worden.

Daarmee wil ik echter niet zeggen dat wat hier wordt voorgesteld, in de praktijk niet bevredigend zou kunnen werken. Als ooit de noodzaak mocht blijken om dat soort zelfstandige controles te kunnen uitoefenen, dan kan daarin altijd nog op enig moment worden voorzien. In de stukken wordt weliswaar gezegd dat de regering in overeenstemming met het advies van Wiarda uit 1987 van mening is dat het niet wenselijk is om te komen tot zo'n algemene identificatieplicht, maar men gebruikt daarvoor een tamelijk voorzichtige formulering. Men zegt: het door Wiarda weergegeven toetsingskader heeft zijn gelding behouden. Dat zal zeker zo zijn, maar het gaat natuurlijk om de vraag hoe invulling wordt gegeven aan de wegingelementen die in dat kader besloten liggen. Het voorliggende wetsvoorstel is daarvan een goed voorbeeld, omdat de regering zelf aangeeft dat het zwaarwegende maatschappelijke belang moet worden gewogen en beoordeeld. Op dat punt is er een verschuiving opgetreden sinds 1987, en wel zodanig dat dit wetsvoorstel nu als het ware gerechtvaardigd is.

Die ontwikkeling gaat door, die zal niet stoppen. Wij zullen dus op enig moment in de toekomst het punt bereiken waar België al vijftien jaar geleden stond. Je kunt je afvragen of dat komt omdat België zoveel onveiliger is. In ieder geval kan het niet liggen aan het feit dat wij te doen hebben met een EVRM-verdrag, omdat ik toch aanneem dat België zich houdt aan dat verdrag. Het zou mij werkelijk verbazen als de minister morgen het tegendeel zou betogen.

Wij hebben hier te doen met een "geïmpliceerde algemene draagplicht", zoals de minister het aanduidde in de Handelingen van de Tweede Kamer. Dat brengt mij vervolgens op de aard van het identiteitsbewijs. Tegen de achtergrond van de voorgeschiedenis is het begrijpelijk dat men een aantal jaren geleden zei dat wij eens moesten gaan werken met de bestaande identiteitsbewijzen. Nu er in feite een algemene draagplicht wordt ingevoerd, is het wenselijk dat dan ook de stap wordt gezet naar een Nederlandse identiteitskaart in de vorm van dat plastic kaartje, waarover twintig jaar geleden in de krant al werd gerept. Dat voorkomt een aantal praktische problemen die mijn fractie in het verslag heeft gememoreerd, waarop ook antwoord is gekomen. Ik blijf het vreemd vinden dat ik mijn paspoort of rijbewijs bij mij moet steken als ik op zaterdag bij mij in de buurt ga joggen. De omliggende landen hebben zo'n identiteitskaart en wij moeten niet alles beter willen weten dan het buitenland.

Ik maak nog twee korte opmerkingen. Er kan inzage worden gevorderd voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietoek. Dat staat letterlijk zo in het wetsvoorstel. Dat zou mijn fractie niet op voorhand al te restrictief willen interpreteren. In de memorie van antwoord Eerste Kamer deelt de minister mede dat je in het geval van een verstoring van de openbare orde inzage kunt vorderen bij personen die zelf deelnemen aan de ongeregelde bevinden om verslag te kunnen doen van hun waarnemingen. Dat zijn, kortom, de mensen die het allemaal goed gezien hebben. Nu lijken mij die groepen niet zo gemakkelijk te scheiden in zo'n mêlee van verstoring van de openbare orde. Ik meen dat die groepen ook als het ware aangesproken kunnen worden op inzage. Men hoeft maar één keer het proces-verbaal te lezen van een vechtpartij in een café om overtuigd te geraken van de noodzaak om iedereen in het café te vragen om inzage. Het is mogelijk dat je al die verklaringen op enig moment in het strafproces zou kunnen benutten.

Er wordt nu naar mijn mening, weliswaar versluierd, een algemene draagplicht ingevoerd. Dat heeft wat de CDA-fractie betreft het gunstige neveneffect dat bij handhaving van andere regelgeving voortaan van de voortdurende beschikbaarheid van een zodanig identiteitsbewijs kan en mag worden uitgegaan. Ik heb daar in het verslag reeds een voorbeeld van gegeven, namelijk een horecabedrijf waar uitsluitend alcoholhoudende drank mag worden verkocht aan personen van zestien jaar of ouder en sterke drank aan personen van achttien jaar en ouder, terwijl in de gemeentelijke verordening de toegang tot bepaalde horecavakken kan worden gereserveerd voor personen ouder dan 21 jaar. Mijn fractie heeft geen moeite met de gedachte dat voortaan bij gemeentelijke verordening of als voorwaarde verbonden aan een horecaverunning aan een exploitant de verplichting opgelegd wordt om in voorkomende gevallen de leeftijd van jongeren te controleren met het oog op de naleving van genoemde verbodsbepalingen. Ik noemde slechts één voorbeeld, maar op dat punt zijn er vele andere voorbeelden denkbaar.

Wij zien met belangstelling de reactie van de minister tegemoet.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Duidelijk herinner ik mij de behandeling in deze Kamer van de Wet op de identificatieplicht op 7 december 1993, de wet die op 1 juni 1994 in werking is getreden. Welbeschouwd markeerde die wet een omslag in het denken over bijvoorbeeld privacybescherming. Tot enkele jaren daarvoor was het niet mogelijk over een identiteitskaart te spreken zonder ressentimenten op te roepen over het "Ausweis" uit de bezettingstijd.

De oorlogservaringen lagen ook ten grondslag aan de protesten tegen de volkstelling in 1970 en de voornemens in latere jaren om elke burger van een administratienummer te voorzien. Ik verwijs naar het rapport van de commissie-Westerhout. Maar in 1993 kon men reeds onbekommerd spreken over een overwaardering van de privacy. Dat is een term die in de Handelingen voorkomt. In 1993 ging het om de Wet op de identificatieplicht, maar in feite was het een wet op een beperkte identificatieplicht. Vanwege die beperktheid hebben onze fracties zich daar niet tegen verzet.

Thans gaat het om een Wet op de uitgebreide identificatieplicht. Waarom dat adjectief "uitgebreid" eigenlijk? Het is in feite toch een wet op de algemene identificatieplicht? De wet van 1993 was beperkt in die zin dat alleen in bepaalde situaties een identificatieplicht ging gelden. Het voorstel van wet dat ons thans is voorgelegd, bevat in feite een algemene plicht tot het desgevraagd tonen van een identificatiebewijs voor iedereen boven de 14 jaar. De facto, zo zeg ik met de heer Wagemakers, is er ook een draagplicht, ook al is het niet bij zich dragen van een identificatiebewijs niet gesanctioneerd.

En wat is de reden voor de regering om de beperkte identificatieplicht van 1993 nu om te zetten in een algemene identificatieplicht? Beter uitgedrukt in de termen van artikel 8 EVRM, wat is de dringende maatschappelijke noodzaak die dwingt tot uitbreiding van de identificatieplicht? Dat is, kort samengevat, de toegenomen complexiteit van de samenleving, zoals dat nog eens is verwoord op bladzijde 2 van de memorie van antwoord aan deze Kamer. Ik vind dit geen buitengewoon overtuigend argument. De constatering van de complexiteit als zodanig is natuurlijk wel juist, maar 50 of 100 jaar geleden hebben onze voorouders ongetwijfeld hetzelfde geconstateerd. Ook al maakt die toegenomen complexiteit een algemene identificatieplicht misschien wel wenselijk, dat is nog wat anders dan dat deze ook noodzakelijk is geworden. In het kader van de wenselijkheid plaats ik de redenering van de regering dat een algemene identificatieplicht een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van de criminaliteit "vooral in die gevallen waarin verdachten naar geldend recht niet op grond van enige bepaling gehouden zijn een identificatiebewijs bij zich te dragen of te tonen", aldus de regering alweer op bladzijde 2 van de memorie van antwoord. Het zou dus goed zijn voor de rechtshandhaving en het zou de taakuitoefening van de politie bij de openbare ordehandhaving vergemakkelijken. Echter, zo erkent de regering "zonder dat daarvan een direct meetbaar effect zal uitgaan" op de bestrijding van de criminaliteit. Bij dit argument voor de wenselijkheid c.q.

noodzakelijkheid moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt.

Ook in de huidige situatie beschikt de politie ter handhaving van de rechtsorde en van de openbare orde op basis van het Wetboek van Strafrecht en een aantal bijzondere wetten over mogelijkheden om de identiteit te controleren. Opsporingsambtenaren beschikken echter niet over een algemene bevoegdheid tot het controleren van de identiteit van personen die geen verdachte zijn. Als ik de huidige situatie zo typeer, zal de minister, zo neem ik aan, deze herkennen. Graag hoor ik van hem of dat het geval is. In het stelsel van het wetsvoorstel behoeft men geen verdachte van een concreet strafbaar feit te zijn, men behoeft zelfs in het geheel niet verdacht te zijn, om aan een controle onderworpen te kunnen worden. Daarmee wordt de altijd al wat diffuse grens tussen controle en opsporing niet alleen nog vager, maar ook verder teruggeschoven. Wordt de grens niet zelfs zo ver teruggeschoven dat kan worden gesproken van een trendbreuk? Immers, niet slechts in incidentele gevallen, zoals in de bekende gevallen van de verkeerscontroles, maar in zijn algemeenheid wordt nu de niet ondenkbare mogelijkheid voor de politie gecreëerd om een controlebevoegdheid aan te wenden om in een zeer vroeg stadium in te grijpen in gevallen waarin het strafvorderlijk instrumentarium nog niet kan worden toegepast.

De regering bezweert bij herhaling dat de handhaving van de identificatieplicht geen zelfstandig doel is, maar tegemoetkomt aan de taakuitoefening van politie en toezicht in concrete situaties. Zij kunnen tot handhaving overgaan indien dit, met een aan artikel 8 van de Politiewet ontleend criterium, "redelijkerwijs noodzakelijk is voor hun taakuitoefening". Het derde lid van dit artikel dat dergelijke controles betreft, kent evenwel niet de term "redelijkerwijs noodzakelijk". De term "redelijkerwijs noodzakelijk" staat wel in het tweede lid, waar wordt gesproken over de hulpverleningstaak van de politie. Maar dat is toch zeker een heel andere situatie?

De regering stelt dat voor deze taakuitoefening in de concrete situatie aanleiding moet bestaan. Maar hoe moet voor de burger duidelijk worden dat de vordering tot het tonen van een identiteitsbewijs redelijkerwijs noodzakelijk is en welke aanleiding voor die vordering gevonden kan worden? Het een noch het ander is door de burger zelfs achteraf vast te stellen. De aanleiding tot het vorderen behoeft immers niet duidelijk te zijn en evenmin duidelijk gemaakt te worden. Aangezien controles niet geregistreerd behoeven te worden, is achteraf ook geen controle mogelijk, behalve in het geval dat een proces-verbaal wordt opgemaakt.

De regering verklaart bovendien dat zij het geven van nadere instructies aan politie en toezichthouders thans niet nodig acht. Zie bladzijde 11 van de memorie van antwoord. Verder volstaat de regering met de mededeling dat zij het voor aannemelijk houdt dat het College van procureurs-generaal de bestaande aanwijzing terzake handhaaft. Ik doel dan op het uitgangspunt voor de handhaving van de Wet op de identificatieplicht dat de identificatieplicht een instrument is voor betere rechtshandhaving en geen doel op zichzelf. Zie bladzijde 4 van de memorie van antwoord.

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

Duidelijk is in elk geval dat het niet voldoen aan de identificatieplicht niet altijd gekoppeld behoeft te zijn aan het optreden naar aanleiding van een vervolgbaar strafbaar feit. De keerzijde is dat het niet op eerste vordering voldoen aan de toonplicht een redelijk vermoeden van schuld aan een overtreding oplevert. Wie niet voldoet aan de vordering kan aangehouden en onderworpen worden aan maatregelen ter identificatie.

Behalve deze principiële bedenkingen tegen het wetsvoorstel zou ik ook nog een ernstig praktisch bezwaar willen noemen. Er is gekozen voor veertien jaar als een algemene ondergrens van de identificatieplicht. Het is en blijft echter merkwaardig dat geen aansluiting is gezocht bij de overige Europese landen, die een ondergrens van zestien jaar hanteren.

Het is naar mijn mening een tekortkoming dat geen uitzondering is opgenomen voor personen met een hoge leeftijd en voor personen die hoogstwaarschijnlijk voor de rest van hun leven in een inrichting verblijven. Het lijkt mij niet zinvol om hen te verplichten een identiteitsbewijs aan te schaffen.

Bij onze fracties leven nog aarzelingen en reserves ten aanzien van dit wetsvoorstel. Misschien leidt de reactie van het kabinet tot een gedeeltelijke of gehele bevrijding daarvan.

\*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. De veiligheidssituatie in ons land laat nog steeds te wensen over; de criminaliteit blijft onverantwoord ernstig en er is veel te veel overlast in het openbare domein. Als degenen die iets in hun schild voeren weten dat zij zich gemakkelijk in de anonimiteit van de publieke ruimte kunnen verschuilen, dan schaadt dat de rechtshandhaving en dus de rechtsstaat. Goedwillenden in het publieke domein moeten erop kunnen rekenen dat kwaadwillenden niet weg komen met de trucs die zij nu nog kunnen uithalen om aan legitiem toezicht en legitieme controle te ontkomen. Hoewel wij daar zeker geen wonderen van mogen verwachten, zeker niet in een tijd dat wij ook rekening moeten houden met de aanwezigheid van terroristen, kan de aanscherping van de identificatieplicht geen kwaad.

Langzamerhand is in veel wet- en regelgeving voorzien in een identificatieplicht, maar toch zijn er nog veel hiaten. De VVD-fractie vindt het voorstel van de minister om de identificatieplicht uit te breiden dan ook een goede zaak. Volgens wetenschappelijk onderzoek bevindt mijn fractie zich in het goede gezelschap van een ruime meerderheid van de bevolking, waarbij het opvalt dat juist de oudere generatie, die de oorlog nog heeft meegemaakt, steun betuigt aan het voornemen.

Desondanks heeft de VVD-fractie nog een aantal vragen. Het is een gemiste kans dat de minister niet een algemene identificatieplicht heeft voorgesteld. Collega Wagemakers ging twintig jaar terug in de tijd, maar ik ga wat minder ver. Het Tweede-Kamerlid Van der Camp van de CDA-fractie sprak zich vijf jaar geleden uit voor invoering van de algemene identificatieplicht. Ik begrijp sinds vandaag dat de minister, als hij daar anders over

denkt, op dit punt van mening verschilt met de minister-president. De minister van Justitie legt de nadruk op de identificatieplicht als ondersteuning bij de taakuitoefening van politie en toezichhouders. Voor hem verschilt dat wezenlijk van een algemene controlebevoegdheid. Ik verzoek hem om dat nog eens helder uit te leggen. Ligt in dat onderscheid niet een gebrek aan vertrouwen besloten jegens degenen die onder democratische controle in overheidsdienst werkzaam zijn? Als het om wantrouwen gaat, dan is de vraag: wie wantrouwt de politie en de toezichhouders nu eigenlijk? Mensen die niets te verbergen hebben, zullen geen enkel probleem hebben met de plicht om de identiteit aan te tonen. Van een algemene identificatieplicht gaat bovendien een veel sterkere preventieve werking uit dan van de uitgebreide identificatieplicht die nu wordt voorgesteld. Collega Wagemakers heeft er al op gewezen dat de Raad van State meent dat wij in feite al op weg zijn naar een algemene identificatieplicht. Waarom wordt die stap niet meteen gezet?

De minister is ook gevraagd waarom in het wetsvoorstel over het identiteitsbewijs alleen een toonplicht en niet een draagplicht voor de burgers wordt voorgesteld. Natuurlijk kunnen wij hierover heel ingewikkelde verhalen met elkaar houden. Sommigen voorzien al meteen razzia's op straten en pleinen. In andere landen waar men verplicht is om het identiteitsbewijs bij zich te dragen, zijn er echter geen razzia's. De politie en de toezichhouders, die toch al gebukt gaan onder veel administratieve lasten, moeten niet ook nog eens worden opgezadeld met een regeling waardoor wel degelijk een aanzienlijke, tijdrovende ballast kan ontstaan. Het kabinet heeft deregulering juist tot speerpunt van het beleid gemaakt. Deze minister van Justitie zou daarin het goede voorbeeld kunnen geven. Wat helpt het dan dat, zoals de minister zelf stelt in de memorie van antwoord: "het risico dat men niet kan voldoen aan de toonplicht door af te zien van het dragen van een identiteitsbewijs, voor de burger is"? Die burger wentelt dat risico dan immers gewoon af op de politie en de toezichhouders, die de betrokkene bijvoorbeeld moeten meenemen naar het bureau.

De VVD-fractie heeft ook in dit verband weinig op met het argument van de minister dat een draagplicht "identiteitscontrole als doel" -- dit staat in de memorie van antwoord -- mogelijk zou maken en daarom niet zou passen. Het zou misschien nog wel een klein beetje op de loer kunnen liggen in combinatie met de algemene identificatieplicht die de VVD-fractie graag zou willen invoeren, maar het is zeker niet aan de orde bij de uitbreiding van de toonplicht. Uitgebreid maar niet algemeen, en draagplicht maar geen toonplicht; ik vind dit twee gemiste kansen.

Een derde punt betreft de afwijzing van een apart identiteitsbewijs zoals België, Frankrijk en Duitsland dat kennen. Zo meteen hebben wij het paspoort, de identiteitskaart, het vreemdelingendocument, het rijbewijs en het bromfietscertificaat. Wellicht kan de heer Wagemakers gaan joggen met een bromfiets naast zich, zodat hij iets heeft aan dat bromfietscertificaat. Het is van alles wat. Belangrijker in dit verband is dat de kwaliteit van die identiteitsbewijzen steeds verder uiteen zal gaan

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

lopen, gezien bijvoorbeeld de extra veiligheidskenmerken die in EU-verband wel aan paspoorten en visadocumenten worden gesteld, maar niet aan andere documenten. Dat invoering van een apart identiteitsbewijs uitstel na 1 januari 2005 zou betekenen, is voor mijn fractie in dit verband geen alles afdoend argument. Ook hier de vraag: waarom niet nu regelen wat er over enkele jaren ongetwijfeld toch zal komen, en dan tegen extra kosten? Dit is de derde gemiste kans.

Hier komt bij dat wij sterke twijfels houden over het invoeringstraject van die uitgebreide identificatieplicht. Er zal een eenmalige piek zijn van 440.000 extra reisdocumenten. De minister geeft aan geen capaciteitsproblemen te zien als de groep burgers tussen 14 en 17 jaar ten minste twee maanden voor de invoeringsdatum -- dus voor 1 november -- een document aanvraagt. Die groep bestaat, naar wat de minister ons heeft gemeld, uit 335.000 personen. Als wij het goed begrijpen, is onze logische vraag: hoe zit het met de 105.000 daarbovenop? Het kan zijn dat de VVD-fractie uitgaat van verkeerde veronderstellingen, maar dat hoor ik dan graag nader.

Wij hebben gevraagd naar de betekenis van het wetsvoorstel voor de gang van zaken in de veiligheidsrisicogebieden in de grote steden. De minister geeft te kennen dat de enkele aanwezigheid van iemand in zo'n gebied op zich niet rechtvaardigt dat om inzage van zijn identiteitsbewijs wordt gevraagd. Wij begrijpen de redenering goed die de minister in de schriftelijke voorbereiding heeft gehanteerd. Wij kunnen ons echter voorstellen dat de taakuitoefening van de politie in een veiligheidsrisicogebied een extra ruime toepassing van de identificatieplicht met zich moet meebrengen. Dat zou ook een soort logica opleveren wat betreft de reden waarom een gemeente een bepaald gebied in de grote stad als veiligheidsrisicogebied aanwijst.

De minister heeft naar het oordeel van de VVD-fractie op drie punten kansen gemist: niet algemeen, maar slechts uitgebreid; geen draagplicht, maar slechts toonplicht, en een variëteit aan documenten in plaats van toch een simpel identiteitsbewijs zoals in andere landen. Collega Wagemakers sprak daar ook over. Hoewel de bewindsman die drie kansen heeft gemist, staat mijn fractie positief tegenover het wetsvoorstel. Op de gemiste kansen willen wij graag een overtuigende reactie van de minister, alleen al omdat hij zich anders problemen op de hals dreigt te halen die hij op dit ogenblik nog kan voorkomen.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Met zulke politieke vrienden heb je haast geen oppositie meer nodig, zou je zeggen. Ik zal bekijken of ik minstens even veel bezwaren tegen het wetsvoorstel kan opperen als de heer Rosenthal.

Mevrouw de voorzitter. Als in brede kring het idee leeft dat het niet meewerken aan de vaststelling van de identiteit tot straffeloosheid leidt, gaat dit ten koste van de rechtshandhaving. Dit is een citaat uit de memorie van antwoord. Maar leeft dat idee in brede kring? En is er iets nieuws onder de zon? In mijn studententijd verkeerde ik niet echt in een brede kring, maar wel in een kring van

activisten. Daarin leefde het idee dat je vooral met een stalen gezicht "Jansen" moest zeggen als je gevraagd werd hoe je heette en je was aangetroffen bij een betoging of bij iets wat uit de hand dreigde te lopen. Volgens mij is er niets nieuws onder de zon. Uit geen enkel onderzoek heb ik kunnen opmaken dat het niet meewerken aan de vaststelling van de identiteit een toenemend maatschappelijk probleem is.

De regering gelooft kennelijk ook zelf niet in de nuttige effecten van het wetsvoorstel op het terugdringen van de criminaliteit. Op pagina 4 en 5 van de memorie van antwoord schrijft zij in ieder geval dat zij niet gelooft in een direct en meetbaar effect van het wetsvoorstel op de criminaliteit. Mevrouw Westerveld heeft goed geanalyseerd waar het kabinet eigenlijk om te doen is, namelijk het vergroten van het gezag van politie en andere toezichhouders in de publieke ruimte. Maar vergroot je het gezag wel met de invoering van een praktisch algemene legitimatieverplichting? Je zou eigenlijk aan het treinpersoneel van de NS moeten vragen of het vindt dat zijn gezag is toegenomen sinds het verplicht werd om in het openbaar vervoer over een identiteitsbewijs te beschikken. Ik geloof er eerlijk gezegd niets van. Met andere woorden, het wetsvoorstel zal noch op de criminaliteit, noch op de rechtshandhaving veel invloed hebben.

Daarentegen zie ik wel een aantal nadelen aan de invoering van de algemene identificatieplicht.

De heer **Rosenthal** (VVD): Kan mevrouw De Wolff nog even adstrueren waarom zij er helemaal niets van gelooft? Ik verwijs hierbij naar het openbaar vervoer.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Het probleem is meer dat ik in de stukken geen enkel begin van een bewijs heb gevonden voor de opvatting dat dit wetsvoorstel werkelijk bijdraagt aan een vergroting van het gezag van toezichhouders en politie. Geponeerd wordt dat er een probleem is omdat veel mensen zich schuilhouden in anonimiteit, maar het wordt nergens cijfermatig en met feiten onderbouwd. Dat is mijn bezwaar tegen het voorstel. Als je iets wilt invoeren wat de gemoederen toch redelijk bezighoudt, zij het niet zo sterk als twintig jaar geleden, dan moet je aan de hand van feiten en cijfers aantonen dat het werkelijk een nuttig doel dient. Dat mis ik in de stukken.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik wil u niet op woorden vangen, maar u zei dat u er niets van gelooft. U kunt natuurlijk ook een eigen waarneming plegen. Mijn waarneming is...

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik zou natuurlijk geholpen zijn met een waarneming die ergens op is gebaseerd, maar ik lees haar in geen enkel stuk.

De heer **Rosenthal** (VVD): U kunt zich toch wel iets voorstellen bij overheidsfunctionarissen en andere functionarissen wier gezag wat sterker in elkaar steekt als zij zich ervan verzekerd weten dat zij mensen inderdaad kunnen vragen naar een identiteitsbewijs, zonder dat die

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

mensen plagenderwijs, ook ten overstaan van omstanders, kunnen zeggen dat zij "Jansen uit de Kerkstraat" zijn.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Natuurlijk, maar ik zie ook andere nadelen. Stel dat die mensen geen identiteitskaart bij zich hebben. Wat moet er dan gebeuren? Er moet een proces-verbaal worden opgemaakt, zij moeten worden aangehouden en er moet vervolging plaatsvinden. Eerlijk gezegd geloof ik niet dat er, in een tijd waarin de politie en de vervolgingsautoriteiten gebukt gaan onder een zware zakenlast, een substantieel aantal zaken bij kan in het kader van deze wet. Je vervolgt dan eigenlijk iets dat op zichzelf niet als laakbaar wordt ervaren, maar je bent bezig met het organiseren van bureaucratie om het gezag van die ene politiefunctionaris in de openbare ruimte te ondersteunen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik bespeur in uw reactie dat u vindt dat de draagplicht een welkome bijdrage zou zijn aan de verduidelijking van de gezagsituatie van de overheid.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Het verschil tussen toonplicht en draagplicht vind ik eerlijk gezegd nogal academisch. Het komt er natuurlijk op neer dat er een draagplicht wordt geïntroduceerd. Ik moet nog zien dat mensen zich eraan gaan houden. Mensen hebben nu al vaak paspoort of rijbewijs bij zich, zeker als zij gebruik maken van een auto. Net zo veel mensen hebben als zij uitgaan, winkelen of aan het sporten zijn, helemaal geen zin om zo'n kaart bij zich te steken en zullen het dus ook laten. Vele mensen zullen schouderophalend aan deze verplichting voorbij gaan. Uiteindelijk zul je de legitimatie van overheidsoptreden eerder uithollen dan versterken.

Voor zover mensen wel massaal gehoor zouden geven aan de verplichting om een identiteitsbewijs bij zich te dragen, denk ik dat eerder het gevoel versterkt wordt dat de publieke ruimte een sfeer van wantrouwen met zich meebrengt. Dit gevoel wordt ook al door toenemend cameratoezicht versterkt, althans bij sommigen. Ik geef toe dat anderen het juist als een geruststelling ervaren dat er overal camera's hangen, maar ik ken ook velen die zeggen: als er overal camera's hangen en ik moet ook nog een identiteitsbewijs bij mij dragen, dan heb ik het gevoel dat ik al bij voorbaat als een verdachte wordt aangemerkt.

De heer **Holdijk** heeft al het een en ander naar voren gebracht over de vervaging van de grens tussen controle en vervolging. Dit is ook al weer een nadeel van de invoering van deze verplichting. Waar houdt controle op en begint vervolging? Ik wijs op de ruimte van het criterium "redelijke taakuitoefening" en het gebrek aan mogelijkheden om dat daadwerkelijk te toetsen. De sanctie is voorts disproportioneel: een boete van ten hoogste 2250 euro voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs en dat voor jongeren van 14 jaar en ouder. Ik denk dat er in de praktijk maar heel weinig bestraffing zal plaatsvinden en ik hoop dat eerlijk gezegd ook. Daarmee zal de norm die geïntroduceerd wordt, een loze norm zijn omdat er weinig gebeurt als iemand die kaart toevallig eens niet bij zich heeft.

Mijn laatste bezwaar is ook al eerder genoemd vanavond, namelijk het risico van een discriminerende

uitoefening van de bevoegdheid. Eerlijk gezegd is dit mijn meest ernstige bezwaar tegen dit wetsvoorstel. Ik heb de laatste jaren om mij heen waargenomen met welke aan onbeschoftheid grenzende botheid allochtonen in de publieke ruimte of het openbaar vervoer worden benaderd door toezichthouders. Ik zeg dat met de nodige verontwaardiging omdat ik met eigen ogen heb gezien dat het vrij normaal wordt gevonden om ten aanzien van allochtonen bot en onheus op te treden. Daarom ben ik bang dat de ervaringen met dit wetsvoorstel evenals in omringende landen zal zijn dat vooral allochtonen, zwervers en mensen die wat rondhangen zonder duidelijk doel waarmee zij zich in de publieke ruimte begeven, het slachtoffer zullen worden van vervolging op basis van deze wet. Dat is de belangrijkste reden waarom mijn fractie zich tegen de introductie van een algemene identificatieplicht zal keren.

\*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Hier staat al de derde fractievoorzitter voor u, mijnheer Wagemakers, en direct komt de vierde. Uw veronderstelling dat dit debat te min is voor fractievoorzitters, is niet helemaal terecht. En wat betreft uw klacht dat het dan door de juridische werkpaarden van het parlement gedaan moet worden, wijs ik u erop dat juristen die goed hun best doen het tot bijna onderkoning van Nederland kunnen schoppen. Doet u vooral goed uw best, mijnheer Wagemakers, maar beklaagt u zich vooral over de inhoud van deze wet.

Ik heb mijn paspoort bij mij, mijnheer de minister. Ik neem aan dat alle anderen in deze zaal ook hun paspoort op zak hebben. Als wij dit vandaag verplicht gaan voorschrijven aan het Nederlandse volk, mogen wij als volksvertegenwoordigers wel daarop vooruitlopen. Het lijkt mij echter wat overdreven om hier al meteen een toonplicht in te voeren en bijvoorbeeld aan de heer Wagemakers te vragen of hij zijn paspoort bij zich heeft. Ik weet ook niet of het dragen van een paspoort ons geruster maakt. Ik wijs maar eens op mijn eigen paspoort. Aan de stempels en de data kunt u zien dat ik in Syrië was tijdens de opstand van de Syrische Koerden, dat ik in Oost-Turkije was toen daar het geweld oplaaide, dat ik in Irak was ten tijde van de boodschap van Bin Laden en in Bratislava toen er twee bommen gevonden werden voor de deur van de Navo-Assemblee.

De heer **Schuyer** (D66): U kunt voortaan beter uw rijbewijs meenemen, collega Kox.

De heer **Kox** (SP): Ik denk niet dat het feit dat iedereen een identiteitsbewijs bij de hand heeft, het gevoel van veiligheid zal verhogen, laat staan dat het de veiligheid zelf verhoogt! Een deskundige als collega Rosenthal moet toch weten dat vergelijkingen in het buitenland al lang hebben aangetoond dat het bij zich dragen van een identiteitsbewijs geen effect heeft. Je kunt er niet slechter van worden, maar ook niet beter!

Wij vinden dit een slechte wet omdat daarmee de vrijheid van burgers belemmerd wordt zonder zichtbaar doel. Wij vinden het ook een slechte wet omdat de vrijheid



van de politie vergroot wordt zonder afgesproken doel. Wij vinden het per saldo symboolwetgeving die tot niet veel meer leidt dan tot ergernis, tot onbedoelde gevolgen zoals toename van het aantal diefstallen van identificatiebewijzen, tot ongewenste gevolgen zoals disproportionele strafopleggingen en mogelijk tot vormen van discriminatie zoals mevrouw De Wolff ook al memoreerde. Degenen die dat niet geloven, moeten veld- of literatuuronderzoek doen naar de wijze waarop er rondom Parijs, Antwerpen en Groot-Brittannië wordt opgetreden door de politie. Natuurlijk is onze politie veel beter dan de politie in andere landen zoals ons voetbalelftal beter is dan die in andere landen, maar ik ben er niet op voorhand gerust wordt dat het hier niet precies zo gaat. Het is een bovendien een slechte wet omdat er iets wordt gemaskeerd. Zoals zowel collega Wagemakers als collega Rosenthal opgemerkt heeft, is het eigenlijk de Wet op de draagplicht. Het is een algemene identificatieplicht, het staat er iets anders maar dan gaat het wel naar toe.

Wij kunnen ook geen steun aan deze wet geven omdat op geen enkele manier aannemelijk gemaakt wordt dat de voorgestelde identificatieplicht een bijdrage zal leveren aan de strijd tegen de criminaliteit. Ik hoorde collega Rosenthal zeggen: wie niets te verbergen heeft, zal er geen enkel probleem mee hebben. Dat begrijp ik niet en helemaal niet van een liberaal! Mag men alles aan je vragen als je niets te verbergen hebt? Volgens mij niet, volgens mij is er een officieel recht op bescherming van privacy. Waarom zou je dat te grabbel moeten gooien?

Ik liep laatst bij Gamma omdat ik een lamp van 100 watt moest hebben: één lamp! Het was tegen sluitingstijd. Ik loop binnen, pak die lamp en er komt zo'n namaakpolitieagent op mij af die zegt: Mijnheer, u hebt geen mandje. Ik zeg hem: Ik hoef geen mandje, want ik heb maar één lamp nodig. Nee, antwoordt hij, u moet een mandje hebben. Er wordt hier zelfs zoveel gestolen dat wij 4% extra op de prijzen hebben moeten zetten. Toen zei ik: mijnheer, u zegt dus eigenlijk dat ik een potentiële dief ben, omdat ik zo'n mandje niet bij mij heb. Nee, zei hij, dat zeg ik niet, maar u moet het wel doen. Dat is zo'n identificatieplicht die mij niet aanstaat. Ik was niet van plan daar iets te stelen, maar ik kwam op het idee toen ik hoorde dat ik feitelijk 4% op de prijs betaalde, dus recht had op bepaalde delen van die winkel! Het staat mij ook niet aan als een politieagent aan mij vraagt of ik kan bewijzen dat ik ben wie ik voorgeef te zijn. Enkele jaren geleden hadden we in dit parlement een beperkte identificatieplicht afgesproken. Wij vonden dat met z'n allen genoeg, met een paar VVD'ers tegen. De normale liberalen vonden dat ver genoeg gaan.

Ik nodig de minister uit om mij nog één keer uit te leggen, waarom de uitgebreide identificatieplicht iets zal opleveren wat ik niet vermag te voorzien. Als ik het alleen zou vinden, zou ik mij daarvan ook niet te veel van aantrekken, maar ik word toch niet door de minsten gesteund. Het Nederlands juristencomité voor de mensenrechten wijst het voorliggende voorstel af, wat ook geldt voor de Nederlandse orde van advocaten. Het Nederlands juristencomité voor de mensenrechten zegt, "van oordeel te zijn dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt tegen een willekeurige toepassing van de daarin vastgelegde bevoegdheden. De bevoegdheden zijn,

zeker zij nu zij een groot toepassingsbereik hebben, onvoldoende duidelijk omschreven en gaan gepaard met onvoldoende rechtsbescherming." Het comité is van oordeel dat de regering onvoldoende waarborgen biedt tegen onrechtmatige registratie van controles. Volgens dit comité biedt alleen een toezegging dat registratie niet plaatsvond onvoldoende waarborgen. De Orde van advocaten, toch ook een op zijn minst gerespecteerd orgaan, zegt geen voorstander te zijn van invoering van een algemene identificatieplicht, zolang niet overtuigend is aangetoond dat een dergelijke plicht een meerwaarde oplevert ten opzichte van de huidige situatie voor het oplossen en voorkomen van strafbare feiten en het handhaven van wetten. Mag ik de minister vragen, wat de jurist Donner meer begrijpt dan deze juristen van naam en faam? Dan is er nog het verwijt dat deze maatregel zich niet goed verdraagt met artikel 8 van het EVRM. Dat is toch ook nogal een opmerking die wordt gemaakt, want dat is toch zo'n beetje het hoogste wat we hier hadden in Europa. Slaapt de minister daar slechter van, of vindt hij dat er niets aan de hand is, en vindt hij dat die andere juristen dingen uit hun duim zuigen?

Dat de wet in onze ogen niet deugt, mag duidelijk zijn. Maar wat helemaal niet deugt, is hoe wij het in ons hoofd halen om kinderen van veertien jaar de straat op te sturen met een identificatiebewijs. Mijn kinderen zijn nu al wat ouder, maar ik kan het mij nauwelijks voorstellen dat ze op 14-jarige leeftijd zo'n ding op zak moeten hebben. Je moet dan elke avond vragen of ze het bewijs niet kwijt zijn. Wat denk je dat mensen die graag ID-bewijzen willen hebben, doen met kinderen van 14 jaar die met zo'n ding over straat lopen? Dat is de duivel verzoeken om trammelant! En dan hebben we het over kinderen van 14 jaar die niets mogen, maar ze moeten wel met zo'n kaart rondlopen. Het argument van het Nederlands juristencomité voor de mensenrechten dat dit niet bijdraagt aan een positief mens- en maatschappijbeeld, is meer dan zomaar een opmerking. Waarom moeten kinderen van 14 jaar dat soort normen en waarden worden bijgebracht? Waarom moeten ze bewijzen dat ze zijn wie ze zelf allang wisten dat ze waren? Ik vind dat een slechte zaak. Ik vraag de minister, wat hij van die kritiek vindt. Heeft de minister ingeschat, hoeveel ID-bewijzen we extra kwijt zullen gaan raken? De kans dat 14-jarigen iets verliezen, is immers groter dan bij oudere mensen. De minister moet dat serieuze gevaar toch hebben ingeschat. Kan het middel dan niet erger worden dan de kwaal? Wat vindt de minister van de kritiek dat de politie wel erg veel speelruimte krijgt en weinig verantwoording hoeft af te leggen? Wat vindt hij op zijn minst van het argument van bekende juristen dat in het proces-verbaal dat wordt opgemaakt, moet worden uitgelegd onder welke omstandigheden de noodzaak werd gevonden om het bevel tot identificatie af te geven?

Ik heb nog een vraag over de boetes. Er kan een boete worden gegeven van 2250 euro. De minister zegt wel dat dat een beetje kan worden genuanceerd, maar het blijft toch raar dat als iemand zijn auto levensgevaarlijk voor mijn deur verkeerd parkeert, hij zo'n 60 of 80 euro boete moet betalen, maar dat als een kind van 15 jaar straks die kaart niet bij zich heeft, hij wordt bedreigd met

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

een boete van maximaal 2250 euro. Kan de minister mij uitleggen wat daar de diepere logica van is? Die logica zal er zeker zijn, deze minister kennende. Daar is goed over nagedacht. Ik heb alleen niet begrepen waarom dat verkeerd parkeren 30 keer goedkoper is dan een pas niet bij je hebben.

Ten slotte vraag ik de minister of het misschien, heel misschien, zou kunnen dat wij niets opschieten met deze wet. Is hij dan bereid om, als wij er inderdaad niets mee opschieten, over een jaar of twee te zeggen: laten wij ermee ophouden? Dit kabinet is er namelijk voor om regels die niet nodig zijn af te schaffen, zoals de helft van de arbo-wetgeving. Misschien is dit ook zo'n regel waar wij niets mee opschieten. Als de minister de toezegging zou willen doen dat hij op een termijn een jaar of twee jaar gaat evalueren of wij er iets mee opgeschoten zijn, ben ik op dat punt gelukkig. Ik ben echter niet gelukkig genoeg om voor de wet te kunnen stemmen.

\*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik spreek ook namens D66. Of wij dit nu een uitgebreide identificatieplicht noemen, zoals de regering doet, of een algemene identificatieplicht, zoals de Raad van State het liever noemt – ik eigenlijk ook, want daar lijkt het wel erg veel op – het is natuurlijk niet echt met heel grote vreugde dat wij hierover spreken. Bij veel mensen speelt het gevoel dat wij met zijn allen ingesnoerd worden in altijd maar meer volledig controleerbare systemen, zodat wij onze vrije ruimte verliezen en het gevoel dat wij wat beginnen te lijken op de koeien met gele oormerken, waarbij altijd gecontroleerd kan worden of er niet een te veel is, die helemaal niet bij de veestapel hoort. Wij hebben dit nooit gekend en wij hebben dit ook nooit gewild. Het gaat om echt iets heel anders dan de beperkte identificatieplicht die tot nu toe gold.

Wie zichzelf niet in een lastige situatie bracht en niet ver weg wilde, hoefde er niet bij stil te staan dat een identiteitsbewijs nodig was. Er zijn nog genoeg mensen die helemaal geen identiteitsbewijs hebben. Dat wordt dus heel anders. Vanaf je veertiende jaar – dat is erg vroeg en ik sluit mij graag aan bij de vragen die daarover zijn gesteld – moet je er altijd aan denken dat een identiteitsbewijs erbij hoort. Onder alle omstandigheden en overal in de publieke ruimte kan het gebeuren dat je moet voldoen aan de toonplicht. Je moet het ook nog zelf betalen. De controlerende ambtenaren, voorop de politiemensen, hebben een zeer ruime marge, waarbinnen tot controle overgegaan kan worden. Dat leidt erg gemakkelijk tot minder verstandig gebruik van die bevoegdheden, waarbij vrijwel nooit misbruik vastgesteld zal kunnen worden. Bepaalde categorieën uit de bevolking hebben dat vast en zeker in sterkere mate te vrezen dan andere categorieën. De sanctie op het niet tonen – niet op het niet bij je hebben, want er is geen draagplicht – kan, afgaande op het wetsvoorstel, tot een bespottelijk hoog bedrag oplopen. Toch geloven wij dat hier niet aan te ontkomen valt. Het is moeilijk exact aan te geven hoeveel winst er behaald kan worden, maar het is duidelijk dat onder bepaalde omstandigheden – die omstandigheden

doen zich tegenwoordig snel en makkelijk voor – het ontbreken van zo'n stringente regeling tot problemen leidt, voor degenen die belast zijn met het handhaven van de orde en met het opsporen van de plegers van strafbare feiten, maar daarmee ook voor onze maatschappij en voor ons allemaal. In een tijd waarin terreur een hoger realiteitsgehalte begint te krijgen, ook voor ons, geldt dat temeer.

De overheid zal iedereen op een heldere manier duidelijk moeten maken wat er straks van iedereen verwacht wordt en waarom en hoe. De overheid zal ervoor moeten waken dat van de bevoegdheden een verantwoord gebruik wordt gemaakt, want pestgedrag is er al genoeg, op onze scholen, in onze bedrijven, in de openbare ruimte, waar niet?

De vertegenwoordigers van de overheid mogen daar verre van blijven. Er moet gezorgd worden voor een sanctionering die redelijk is, maar ook een die effectieve uitoefening van de bevoegdheden mogelijk blijft maken. En iedereen moet eerst een identiteitsbewijs hebben. Dat wordt ook nog een hele operatie. Er is genoeg te doen dus voor een overheid die er ten goede wil zijn voor alle Nederlandse ingezetenen. Wij gaan ervan uit dat onze overheid dat wil en dat zij dat haar dienaren ook zal inscherpen. Wij horen graag een reactie van de minister. De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 21.27 uur tot 22.01 uur geschorst.

\*B

\*!Arbeid en ziekte\*!

Aan de orde is het **debat** over het thema **Arbeid en ziekte**.

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik ben bijzonder verheugd dat wij vandaag met de minister van SZW een debat kunnen voeren over het thema "arbeid en ziekte". Ik wil mijn betoog beginnen met een dankwoord aan de minister c.q. zijn ambtenaren voor de snelle beantwoording van de vragen die ik hem een week geleden deed toekomen. Ik kom op zijn beantwoording werkende weg nog terug.

Ik wil verder speciaal mijn collega's in dit Huis bedanken voor het feit dat wij dit debat nu wél mogen voeren, terwijl de Tweede Kamer zich, opnieuw, nog heeft uit te laten over een onderdeel dat vandaag zeker aan de orde zal komen: het nieuwe Schattingsbesluit dat op 1 oktober a.s. moet ingaan. Ik hoor collega Kox drie maanden geleden nog zeggen: als de Tweede Kamer zich nog moet uitlaten, dienen wij er in dit Huis het zwijgen toe te doen. Dat is geen bescheidenheid, maar een elementaire regel van staatsrecht.

Voorzitter, ook ik ben doordrongen van de noodzaak recht te doen aan de rolverdeling die het staatsrecht aan beide Kamers doet toekomen. Ik stel alleen vast dat deze bij dit onderwerp al enige tijd geleden is verlaten. Dit komt door de verrassende techniek van

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

wetgeving die de minister er ten aanzien van dit dossier op nahoudt. Ik kom hier eveneens nog op terug.

Voorzitter. "Arbeid en ziekte" is een complexe tweetrapsraket, waarvan alle onderdelen in elkaar grijpen en waarin alles met alles te maken heeft. Om het beeldend te zeggen: met de Wet verlenging, de directe aanleiding tot dit debat, hebben vorig jaar de Tweede en vervolgens ook de Eerste Kamer feitelijk een stap vooruit gezet, zonder te weten of zich voor hun voeten een afgrond bevond of een vals plat. Zoals ik nog zal laten zien, heeft deze Kamer daarmee haar goedkeuring gegeven aan een regeling die een verdere bijdrage heeft geleverd aan rechtsonzekerheid in arbeidsrechtelijk Nederland en dus een regeling die we met elkaar niet zouden moeten willen.

Voorzitter. Voor ik hierop doorga, wil ik eerst iets zeggen over het thema zelf. Zoals wij allen weten, staat "arbeid en ziekte, arbeid en blijvende ongeschiktheid" al zo'n twintig jaar op de politieke agenda. De politiek lijkt het onderwerp maar niet in de klauwen te kunnen krijgen. Als illustratie wil ik één citaat aanhalen uit NRC-Handelsblad van vier jaar geleden: "De stand is nu ongeveer 922.500 uitkeringen, elke week komen er 400 bij en de politiek brisante 1 miljoen komt als een kennelijk onvermijdelijk natuurverschijnsel in zicht." Dit issue van – in het jargon – de blijvende uitstoot uit het arbeidsproces is er één dat ook mijn fractie zeer ter harte gaat. Iedereen die maar even kan, moet de kans krijgen om mee te doen en in eigen bestaan te voorzien. Het is behalve een kwestie van economisch verstandig beleid ook een zaak van moreel fatsoen dat je als overheid alles uit de kast trekt om dit basale recht van de burger te garanderen. Het is ook bepaald niet zo – een indruk die in de huidige debatten wel eens gewekt wordt en die de minister naar mijn smaak onvoldoende weerspreekt -- dat het onderwerp in de voorbij jaren niet gezien werd of in de politiek bleef liggen. Uitdrukkelijk quod non, voorzitter! Er is in het afgelopen decennium een ware emmer aan regelgeving en beleid over arbeidend en arbeidsloos Nederland uitgestort: eerder te veel dan te weinig. De maatregelen volgden elkaar met name in de turbojaren negentig zo snel op dat de tijd voor tussenevaluaties, de tijd om eerst eens te kijken of wat men nu weer bedacht had "werkte", doorgaans niet genomen werd. Om slechts een paar voorbeelden te noemen: de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume van 1992, de introductie van het WAO-gat in 1993, de Wet TZ-Arbo uit 1994 en twee jaar later de privatisering van de volledige ziekteperiode. De enkele keer dat zo'n bezinning wel plaatsvindt, is wanneer de politiek door de rechter wordt teruggedrongen. Dat gebeurde bijvoorbeeld met de bonus-malusregeling uit 1992, drie jaar later gevolgd door de Wet AMBER -- AM = afschaffing malus -- waarna het hele peen-en-stokstelsel drie jaar later, in 1998, werd heringevoerd, zij het op een wat andere basis. Die andere basis is de P van PEMBA, óók een op belonen en bestraffen van bedrijven gebaseerd systeem en daarmee uiterst impopulair bij vooral werkgevers. Maar wel in rechte houdbaar!

In 2001, juist voor de verantwoordelijkheidstoedeling aan werkgevers en werknemers met de Wet poortwachter voltooid zal

worden, verschijnt het rapport dat, misschien nog méér dan het vele malen aangehaalde SER-advies van 2002, aan de wieg heeft gestaan van de herziening waar we nu halverwege in zitten. Ik weet niet of ik de minister iets nieuws vertel, maar de kritiek, met name van de sociaal-rechtwetenschap, op het rapport Donner was niet mals. Geschreven als een essay en vooral aansturend op een oplossing, aldus prof. Pennings in een aan het onderwerp gewijde special van het maandblad SMA. Echter, een goede analyse van de WAO ontbreekt en daardoor blijven veel aspecten van het onderwerp buiten beschouwing. Nog fundamenteeler is het oordeel van prof. Noordam, die zijn bijdrage aan deze special de veelzeggende titel meegeeft "Donner is overbodig", over de samenhang van Donner, SUWI en Poortwachter. Ik wil deze special de minister graag nog eens onder de aandacht brengen.

Donner wordt al snel gevolgd door een unaniem SER-advies, een unicum voor dit onderwerp. Men kan deze unanimiteit duiden, zoals doorgaans gebeurt, als een belangrijke doorbraak, een aanwijzing voor het brede draagvlak om de WAO op de schop te nemen. Men kan ook, terugkijkend, vaststellen dat de sociale partners na Donner proberen nog te redden wat er te redden valt.

In de daarop volgende twee jaar blijft het, om redenen die niets met het onderwerp te maken hebben, stil. Ons land beleeft een lange regeerluwe periode en deze periode valt net na het sluitstuk van de hervormingen onder paars: de Wet verbetering poortwachter en de regelingsprocesgang eerste ziektejaar. Dus nu, misschien wel voor het eerst in de geschiedenis, kunnen we ook de resultaten van voorgaande operaties meewegen voordat wij al dan niet aan een volgende megaklus beginnen. We wéten nu iets over effecten.

Mijn eerste schriftelijke vraag aan de minister was op dit weten gericht en bedoeld om zeker te stellen dat wij het over hetzelfde hebben voordat wij het over cijfers en effecten hebben. Ook de minister spreekt van een megadaling. Dat woord mag ik toch wel gebruiken voor de terugloop van 104.000 naar 66.000? Echter, hij betoont zich voorzichtiger met kwalificaties zoals "trendbreuk". Dat begrijp ik. Voorzichtigheid is een eerste basisbeginsel voor iedere bewindspersoon die langetermijnbeleid moet ontwikkelen. Tenslotte moet je altijd maar afwachten of dat wat gisteren of vandaag waar is, dat morgen ook zal blijken te zijn.

Ik zal de factoren die de minister in zijn brief noemt niet ontkennen. Het klopt; daarmee hebben we voor de toekomst te rekenen, of we het systeem nu herzien of niet. Mijn vraag was echter of de minister verwacht dat het wettelijk vervolgtraject, het beoogde wetsvoorstel werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de ingezette neerwaartse trend zal versterken. Zal dat een nog effectiever antwoord zijn op deze ontwikkelingen dan de wijzigingen die nu, anno 2004, geldend recht zijn geworden? En zo ja, waarop baseert hij deze verwachting?

Is hij bereid om de opvatting daarover te laten toetsen voordat hij het wetsvoorstel WIA indient, bijvoorbeeld door enige scenario's te laten doorrekenen, net zoals is gebeurd met het vraagstuk van een private of een publieke uitvoering?

Tot slot stel ik nog een vraag die mij zelf al een tijd bezighoudt. Heeft de minister voor zichzelf een ideaal

"ja-nu-klopt-ie"-reïntegratiegetal, voor de korte termijn, maar ook voor de middellange termijn als de door hem genoemde ongunstige perspectieven beginnen op te spelen? Zo ja, hoe ziet dat eruit?

Ik vraag dit mede vanwege de nu al meermaals gehoorde opvatting van de raad van bestuur van UWV dat het misschien verstandig is de beoogde systeemwijziging nog even in de wacht te zetten en het van het verdere verloop af te laten hangen of deze wel door moet gaan. Dat geeft het UWV wat meer ruimte om zich de komende jaren te concentreren op de taken die hem, vooral na de megaoperatie SUWI, allemaal zijn toebedeeld: het adequaat toekennen van uitkeringen, het slim inkopen van reïntegratiedienstverlening en het op de huid zitten van uitkeringsgerechtigden, werknemers en werkgevers. Dus nogmaals: waarom wil de minister absoluut niet van deze suggestie horen? Hij is in al zijn varianten nu al zover afgedwaald van het oorspronkelijke SER-advies dat dit toch nauwelijks meer een argument kan zijn? Of gaat het de minister er alleen om dat hij de geschiedenis ingaat als de man die een einde aan de WAO heeft gemaakt? Dat kan ik mij nauwelijks van deze minister voorstellen. Ik zie dan ook uit naar zijn antwoord.

De beoogde WAO-opdeling was en is niet de hoeksteen van dit debat. De hoofdreden voor althans mijn fractie om dit debat te willen, is de rechtsonzekerheid in arbeidsrechtelijk Nederland die is ontstaan of op zijn minst toegenomen door de aanvaarding eind vorig jaar van de Wet Verlenging onder, zoals woordvoerder Noten het uitdrukte "stoom en kokend water". De minister acht deze haast geboden om te voorkomen dat de hele herziensoperatie een jaar op achterstand komt te staan. Hij acht deze ook verantwoord. De wet verlenging doet immers niet veel meer dan een regime waarmee wij al lang vertrouwd zijn, te verdubbelen. Bovendien, aldus de minister, als er in het nieuwe systeem nog systeemfoutjes zitten, is er in het komende jaar -- dat nu halverwege voorbij is -- nog genoeg tijd om die te herstellen.

Ik waag dit laatste te betwijfelen. Ik heb in de voorbereiding op dit debat al twee elementen genoemd die inmiddels, met dank ook aan de Eerste Kamer, geldend recht zijn en waar werkgevers en werknemers nu al mee te maken hebben. Het zijn elementen waaromtrent de vereiste rechtszekerheid nog behoorlijk ontbreekt. Het eerste element is de verhaals sanctie. Uit het eerdere antwoord van de minister op de vragen hierover begrijp ik dat hij deze sanctie als een louter reparatoire beschouwt en dat hij eventuele procedures hieromtrent met vertrouwen tegemoet ziet. Ik hoop met hem en voor hem dat dit vertrouwen gerechtvaardigd zal blijken en ga ervan uit dat hij het UWV stevig geïnstrueerd zal hebben om te voorkomen dat bestrafte werkgevers ooit met recht en reden iets anders kunnen zeggen. Op een tweede malusdebaclé zit tenslotte niemand te wachten.

Het tweede element is het vraagstuk van de flexibele WAO-keuring. Ik begrijp uit het antwoord van de minister op mijn vragen, dat hij zich het recht wil voorbehouden om in zijn eigen tempo uit te maken of dit, door de SER als zeer wezenlijk bestempelde element van de herziening, een plaats in het stelsel zal krijgen en wat dan de consequenties zullen zijn. Ik wil de minister er graag op wijzen dat hij die tijd eigenlijk niet heeft. Een

werkgever van een werknemer die sinds februari van dit jaar duurzaam volledig ongeschikt is, zal willen weten of dit nu betekent dat hij vanaf mei feitelijk onverschuldigd loon betaalt. En de werknemer zal benieuwd zijn of hij, naar straks zal blijken, recht heeft op een hogere uitkering. Kan de minister dus het laatste deel van mijn schriftelijke vraag, dat helaas nog onbeantwoord is gebleven, morgen alsnog beantwoorden?

Aan deze vooral feitelijke vraag wil ik als fundamenteeler element toevoegen, of wij zo'n systeem van twee typen uitkeringen en twee typen uitkeringsgerechtigden eigenlijk wel moeten willen. Is het een systeem waarin de betrokkene die zich in de situatie van duurzame volledige arbeidsongeschikt bevindt -- en dat is met de aangescherpte beoordelingsvoorwaarden bepaald geen sinecure -- ertoe wordt aangezet om in een procedure te stellen en aannemelijk te maken dat het met zijn ongeschiktheid nooit van zijn levensdagen meer goed komt? Bij een bevestigend antwoord hebben beide partijen, werkgever en werknemer, iets te winnen, dus die procedures gaan er geheid komen. Maar hoe menswaardig is dat? Is een systeem dat dat in de hand werkt niet van zichzelf pervers? Ik werp de vraag hier maar eens op, omdat ik deze in alle gekisbis over het onderwerp nooit op deze wijze ben tegengekomen en ik het eigenlijk de meest wezenlijke vraag van allemaal vind.

Ik ga terug naar het arbeidsrecht. De wet verlenging voegt een nieuw element toe aan de interveniërende taken die het UWV in de eerste twee jaar van loondoorbetaling heeft gekregen. Dat is ook zo'n aspect waaromtrent ik een fundamentele vraagstelling tot nu toe gemist heb. Ik doel op de oordelen die dit orgaan op grond van artikel 30 wet SUWI mag of moet geven. Tegelijk stel ik vast dat de minister zich in de beantwoording van de vragen hierover steeds vooral afwerend opstelt. Nee, nee, nee, het UWV moet zich vooral niet ongevraagd met het reïntegratieproces in de eerste twee jaar bemoeien. Van de minister mag dit orgaan de hele periode buiten de deur blijven. Als het dan maar wel aan het eind van de rit, als alle benodigde stappen gezet hadden moeten zijn, een oordeel afgeeft of dat gebeurd is en een sanctie uitdeelt als de werkgever in gebreke is gebleven. De vraag of dit inhoudelijk wel kan, of het UWV hiermee niet een onmogelijke opdracht krijgt, heb ik nog altijd niet afdoende beantwoord gezien. Dus kan de minister -- en nu eens niet op basis van een deelvraag maar meer in onderlinge samenhang -- zijn visie geven op de rol en de taakstelling van het UWV in deze eerste twee jaar? Dat kan in een betoog morgenavond, maar liever nog zie ik over dit onderwerp een notitie tegemoet. Voor deze notitie, die dan in elk geval voor de indiening van het wetsvoorstel WIA gereed moet zijn, kunnen dan enkele concrete vragen -- casusposities waarop ik morgen wél graag een antwoord wil -- als leidraad dienen. Ik heb mij voor die vragen ondermeer laten inspireren door een artikel van prof. Van Boom in een recent nummer van het NJB.

In het antwoord op de laatste vragen noemt de minister als kernpunt van het nieuwe stelsel het uitgangspunt "werken moet lonen". Moet dat naar zijn oordeel ook een plaats te krijgen in de eerste twee ziektejaren? Zo ja, hoe dan? Ik geef een voorbeeld. Een

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

werknemer met een brutomaandsalaris van 5000 euro krijgt een ernstig ongeval. Na revalidatie blijkt hij alleen nog passend werk te kunnen doen. Zijn restloon volgens de normen van het Schattingsbesluit bedraagt 3000 euro.

Zijn werkgever biedt hem aan het eind van het eerste ziektejaar een functie aan, waarvan de werknemer schat dat hij die wel aankan, en hij laat hem weten dat de functie een loonwaarde heeft van voor hem 50%, dus 2500 euro. De werknemer besluit het te proberen en hij reïntegreert in die functie. Voor alle duidelijkheid, de kwalificatie van 3000 euro kent hij nog niet; die kan hij ook nog niet kennen. Wat is nu – wij zitten dan in het tweede ziektejaar – de hem toekomende loonhoogte: 70%, 100% of iets daartussenin? Stel dat hij de aangeboden functie niets vindt, bijvoorbeeld te veel onder zijn eigen kunnen. Mag hij die dan weigeren of zet hij daarmee meteen zijn baan op het spel? Dat weigeren doet hij in de hoop dat er nog iets beters voorbijkomt.

Zes maanden later doet de werkgever hem een aanbod dat hij voor zijn gevoel nauwelijks kan afslaan. Dit wordt je nieuwe baan; als je nu “nee” zegt, wordt de functie aan een ander aangeboden en heb ik aan het eind van het tweede jaar geen werk voor je. Betekent een aanvaarding voor deze werknemer dat zijn loon vanaf dat moment tot 2500 euro daalt? Nu wij het er toch over hebben: waarom is eigenlijk de wetsbepaling die de wet Verlenging geïntroduceerd heeft dat bij reïntegratie in de eerste twee jaar de oude arbeidsovereenkomst in stand blijft eigenlijk niet dwingendrechtelijk? Waarom vindt de minister dat partijen daarvan moeten kunnen afwijken?

Weer enkele maanden later, wij zitten dan zo'n beetje aan het eind van de periode van twee jaar, stelt het UWV in het kader van de nieuwe WAO-keuring de restcapaciteit van de werknemer vast. Die is, ik verklapte het al, 3000 euro. Hem komt daarbij een klasse toe van 35 tot 45%. De adviserende arbeidsdeskundige vindt bovendien dat de werkgever hem voor die functie ook best 3000 euro had mogen aanbieden. Maar ja, het aanbod is al wel aanvaard. Biedt dat oordeel voor de werknemer een grondslag om loonsverhoging te vragen? Het volgende is weer iets voor de notitie. Vindt de minister het op de weg liggen van de UWV-deskundige om zich over een redelijke loonwaarde van de aangeboden functie uit te laten? Voor alle duidelijkheid: het gaat nu niet om een loonwaardering volgens cao-normen, want dat kan iedereen met enige basiskennis van de materie gemakkelijk doen, het gaat om de redelijkheid van de vergoeding voor een door deze werknemer met die beperkingen uit te oefenen functie.

Met deze vraag ben ik aangekomen bij het derde thema: het schattingsbesluit en het wetsvoorstel herbeoordeling. Volgens berekeningen van het UWV zit de grootste pijn in termen van inkomensachteruitgang in de factor “in aanmerking te nemen functies”. Het vermoedelijke effect van die factor zal zijn dat meer dan 100.000 mensen de uitkering geheel of gedeeltelijk kwijtraken. Van hen is ongeveer een kwart gewoon aan het werk en deze 25.000 zijn op hun beurt weer ongeveer de helft van alle WAO'ers met een deeltuitkering. Wij hebben het dan over mensen voor wie nog meer prikkels tot reïntegratie helemaal niet aan de orde zijn. Voor hen is het

thema uitsluitend inkomensbescherming of misschien moet ik zeggen loonsuppletie. Nu heeft een werknemer, gereïntegreerd bij zijn eigen werkgever of opnieuw aan het werk bij een andere baas, die met een klasseachteruitgang wordt geconfronteerd volgens de minister drie opties. Hij kan om meer uren vragen, hij kan een hoger loon voor hetzelfde werk bedingen of hij kan naar ander werk omzien. Zonodig kan hij bij het laatste hulp krijgen in de vorm van een traject. Op het traject zal ik in mijn schriftelijke vragen nader ingaan. Ik heb daar namelijk een paar fundamentele vragen over. Ik blijf nu even bij de arbeidsrechtelijke kant van de zaak.

Ik ga naar aanleiding van deze opmerking door met de werknemer uit het eerdere voorbeeld. Ik maak van hem een herbeoordeelde werknemer, dus iemand die gereïntegreerd is in een baan van 2500 euro en die daarnaast een klasse ontvangt die daarmee spoort, dus 45 tot 55%. Die klasse was hem toegekend op basis van de toen bestaande beoordelingsnormen. Na beoordeling op basis van de nieuwe normen blijkt zijn klasse 35-45% te moeten zijn. Wat nu? Meer uren vragen is voor hem geen optie, want hij zit al aan de top van zijn kunnen. Hij wijkt dus uit naar optie twee: hij vraagt om loonsverhoging. Ziet de minister mogelijkheden voor deze werknemer om hierom te vragen op het moment dat zijn WAO-uitkering daalt van 1750 tot 1400 euro? Zo ja, wat zegt de minister dan tegen de werkgever die zich beroept op afspraak is afspraak. Kan de overheid dit wel maken? Hoe verhoudt deze methode zich tot de in het verleden vastgestelde regels voor overgangsrecht? Hoe verhoudt die zich overigens met het vertrouwensbeginsel?

Een laatste voorbeeld in deze reeks: de arbeidsgehandicapte met een klasse 15-25 die een baan heeft gekregen dankzij de no-riskpolis uit de Ziektewet en die nu door de herbeoordeling zijn klasse kwijtraakt. De WAO-klasse ging in deze variant ingevolge een afspraak met de arbeidsdeskundige rechtstreeks naar de werkgever, die de man een “inclusief” loon betaalt. Mag deze werkgever de gederfde klasse nu in mindering brengen op het overeengekomen loon? Zo nee, dan kom ik met dezelfde fundamentele vragen als zo-even.

Hierbij wil ik het voor wat betreft dit onderwerp laten. Ik ga ervan uit dat de minister van mijn collega's hierover nog meer vragen zal krijgen. Ik wil alleen, misschien mede ter inspiratie van andere vraagstellers, opmerken dat in ons systeem het verlies van “maar” één WAO-klasse ook nog andere effecten kan hebben in de sociale-verzekeringssfeer. Ik noem twee voorbeelden die mij zo te binnen schieten: de ex-WAO'er (voorheen klasse 15-25, nu nul) die door het verlies van die ene klasse ook zijn anti-opeetgarantie eigen huis uit de IOAW kwijtraakt. Of de WAO'er (voorheen 45-55) die door de duikeling naar 35-45 opeens geen recht meer heeft op een nabestaandenuitkering. Er zijn misschien nog wel meer voorbeelden te bedenken. Misschien moet de minister die thematiek eens terdege laten uitzoeken voor hij een voor de bestaande gevallen zo ingrijpend systeem presenteert als de nieuwe normen uit het Schattingsbesluit.

**De voorzitter:** Het zal de hele Kamer deugd doen om het lichtende voorbeeld van mevrouw Westerveld te volgen, die meer dan ruim binnen haar spreektijd is gebleven.

\*\*\*N

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Goed voorbeeld doet goed volgen, wil de voorzitter tegen mij zeggen. Ik weet niet of ik mij daardoor in dit geval zal laten leiden.

Mevrouw de voorzitter. Tijdens de plenaire behandeling van de ontwerp-Wet verbetering poortwachter heeft de CDA-fractie opnieuw bijzondere aandacht gevraagd voor de uitvoering. Hiernaast werd aansluiting gezocht bij de thematische herdenkingsbundel over "een eeuw sociale zekerheid", waarin de WAO werd neergezet als zowel het klassieke strijdpunt als het klassieke pijnpunt. In de Wet verbetering poortwachter ging het immers slechts om een beperkte fundamentele herziening van de WAO, neergelegd in onder meer een raamwerk voor het eerste jaar, de versterking van de poortwachtersfunctie van de uitvoeringsorganisatie met bevoegdheden om de loondoorbetalingsverplichting te verlengen, sancties op de uitkering te treffen, de WAO-aanvraag niet in behandeling te nemen, enzovoort. Onvermijdelijk was echter, dat er ná deze reorganisatie binnen afzienbare tijd een nog fundamentele, en dan hopelijk definitieve, wijziging van het WAO-stelsel zou volgen. Dat nu ontmoette bij de CDA-fractie enige weerstand, niet zozeer omdat de Wet verbetering poortwachter geen stap in de goede richting zou zijn -- dat zeer zeker! -- maar veel meer vanwege de toch wel terecht gesignaleerde reorganisatiemoeite bij de uitvoeringsorganisatie en evenzeer vanwege het nog steeds ontbreken van een integrale visie op zowel inhoud, uitvoering en handhaafbaarheid van de sociale verzekeringswetgeving en op de onderlinge samenhang met andere terreinen, zoals de zorg. Er zou derhalve opnieuw een ingrijpende wetswijziging moeten plaatsvinden om tot een houdbaar stelsel voor de toekomst te kunnen komen.

Bovendien speelde in combinatie met de Wet verbetering poortwachter ook de invoering van de SUWI-wetgeving. Zoals bekend, heeft de CDA-fractie indertijd om principiële redenen tegen de SUWI-wetgeving gestemd. In een diepgaand debat hebben wij wel volop meegewerkt aan inhoud en vormgeving van de SUWI-wetgeving in het besef, dat deze wetgeving ook voor onze fractie ondanks onze bezwaren, voorlopig de laatste structuurwijziging zou moeten zijn. In ons verkiezingsprogramma 2002-2006 werd dan ook geen voorstel tot wijziging gedaan. Dat zou de uitvoeringsorganisatie niet hebben kunnen overleven. In de pers wordt thans bij herhaling gesteld, dat het UWV als enig overgebleven uitvoeringsorganisatie van "niemand" is.

Dat is onheus en onterecht, omdat er voor deze publieke uitvoeringsorganisatie een duidelijke parlementaire meerderheid was, maar ook onterecht omdat toch moet worden vastgesteld dat de megaoperatie, de integratie van alle uitvoeringsorganisaties tot één geheel, langzamerhand vruchten begint af te werpen. Dat weerspiegelt zich vooral in een aantal resultaten die uiteraard niet uitsluitend aan het beter functioneren van UWV kunnen worden toegeschreven. De Wet Verbetering Poortwachter heeft hieraan ook een duidelijke impuls gegeven, maar toch ...

Een behoorlijke daling van de instroom in de WAO is hiervan onder meer het sprekende bewijs, evenals bijvoorbeeld de implementatie van de Reïntegratietelefoon, de uitbreiding van de aanpak op basis van reïntegratiepilots voor personen uit het zittend bestand, alsmede het stijgend aantal uitgezette reïntegratietrajecten. Allereerst dan ook de vraag wat naar het oordeel van de minister deze geavanceerde aanpak in 2004 en 2005 nog zou kunnen opleveren? Dit temeer, omdat dit alles is bereikt onder economisch slechte omstandigheden. Het is dan ook te begrijpen dat hier en daar de verzuchting wordt geslaakt: waarom dan nu weer een nieuwe megaoperatie? Is dat wel verantwoord? Maar bovenal: moet dit nog wel? Bij de behandeling van de Wet Verbetering Poortwachter heeft de CDA-fractie dan ook op dit gevaar reeds gewezen.

Het kabinet houdt echter vast, althans tot dusverre, aan een nieuw, gecompliceerd wetgevingstraject, gepaard gaande met grote organisatorische en bedrijfsmatige ingrepen. Dat is uiteraard het goed recht van het kabinet, maar het vraagt dan wel om een zorgvuldige en overtuigende onderbouwing. Het tot dusverre uitsluitend aanvoeren van het nog niet aanwezig zijn van een structureel bevredigende situatie en het hiervoor verwijzen naar de conjuncturele situatie volstaat dan ook naar mijn bescheiden mening niet.

Uit diverse onderzoeken is immers duidelijk komen vast te staan dat de WAO-problematiek conjunctuurgevoelig is. Bovendien wordt bij economisch herstel de kans op stijgend ziekteverzuim thans ondervangen door de Wet Verbetering Poortwachter en de verlenging van de loondoorbetalingsplicht in combinatie met het niet aanvullen van de 70% loondoorbetaling van het loon in het tweede ziektejaar.

Er is echter meer en mijn vraag is dan ook of de minister onder alle omstandigheden blijft vasthouden aan de voorgestane stelselwijziging en op welke gronden? Er is op z'n minst een meer fundamentele weerlegging noodzakelijk van de door de SER, na raadpleging van UWV en het CPB, op tafel gelegde cijfers over de toekomstige daling van de instroom. Een overtuigende visie moet ook hier maatschappelijk draagvlak creëren voor verstrekkende en ingrijpende maatregelen, die bovendien op een aantal punten afwijken van het unanieme SER-advies.

Ook de CDA-fractie wil aan de hand van het eigen verkiezingsprogramma en de actuele ontwikkelingen deze afweging maken. Eerst de feitelijke ontwikkelingen. De instroom in de WAO is in 2002 al met 10% gedaald. In 2003 is er ten opzichte van 2002 zelfs sprake van een daling met 28%. Wanneer deze trend zich zou doorzetten, zeker wanneer er weer sprake is van enige economische groei, dan zou ook zonder verdere ingrepen in 2006 worden uitgekomen op het beoogde aantal van 25.000 instromers.

Overigens heeft mijn fractie moeite met het zo eenzijdig focussen op aantallen door de minister en de SER. Het moet immers in feite uitsluitend gaan om een inhoudelijk verantwoorde uitkomst. Te zijner tijd bij het beoordelen van de wetsvoorstellen zullen wij hierop nader ingaan evenals op alle commentaren. Niettemin, het getal 25.000 is een eigen leven gaan leiden en dan is het een redelijke veronderstelling dat dit aantal

kan worden gehaald. Hiertoe is de analyse van het huidige bestand ook van belang alsmede een oriëntatie op de omvangrijke daling in 2003. Een belangrijk deel van deze daling valt immers toe te schrijven aan twee leeftijdscategorieën, namelijk die van 15-24 en die van 25-34 jaar met respectievelijk min 14 en min 9%.

Daar liggen ook de beste kansen voor reïntegratie. In de leeftijdscategorie 55 tot 64 jaar is nog sprake van enige groei, namelijk met 1% van de lopende uitkeringen. Dat is zeker zorgelijk omdat ongeveer 43% van het aantal lopende uitkeringen naar deze leeftijdscategorie gaat. Van alle kanten wordt erop gewezen dat de kansen voor reïntegratie van deze categorie momenteel vrijwel nihil zijn. In de komende jaren zal alleen al door de uitstroom van veel ouderen naar de AOW het zittend bestand echter behoorlijk afslanken. In combinatie met een in 2004 en 2005 beter

werkende UWV en de Wet verbetering poortwachter, alsmede de invoering per 1 januari jongstleden van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003, kan de nog bestaande problematiek worden ondervangen. Het is van belang dat de minister zijn zienswijze op deze feiten nog eens nadrukkelijk aangeeft. Bovendien verzoek ik hem in te gaan op het feit dat de leeftijdsgrens van 45 jaar uit de oorspronkelijke voorstellen is losgelaten. Hoe groot acht de minister de kans dat de leeftijdscategorie van 45 tot 55-jarigen na een aangescherpte herbeoordeling kansen krijgt op de huidige arbeidsmarkt? Worden voor deze groep extra reïntegratie-instrumenten ingezet? Het is van belang om duidelijk te maken dat de ingezette positieve trend niet gehinderd zal worden door allerhande beslommingen rond nieuwe wetgevingstrajecten. De opeenvolging van weer twee megaoperaties zal immers het uiterste van het UWV vergen. Aangezien de CDA-fractie in de Eerste Kamer jarenlang heeft gehamerd op "rust in de uitvoeringstent" mag van de minister verwacht worden dat hij twijfels hierover wegneemt.

Een andere belangrijke, zo niet nog wezenlijker, vraag is of het bestaande stelsel ook in de toekomst, na invoering van de Wet verbetering poortwachter, de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 en een gemoderniseerde uitvoeringsorganisatie, houdbaar is. Het stelsel moet voldoet aan het criterium "participatie in arbeid voor en door iedereen", indien mogelijk ook voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikten. In het beleid van het kabinet mag zich niet de geringste schijn voordoen van een meten met twee maten. Het nastreven van een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie voor ouderen, vrouwen, allochtonen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten moet voor iedereen gelden. Prof. Maassen van den Brink geeft in het Financieele Dagblad van 11 maart jongstleden terecht aan dat het kabinet het lied van schijn en wezen laat horen: "Wat minister Brinkhorst bijvoorbeeld met betrekking tot arbeidsdeelname van ouderen met de mond belijdt, wordt door minister Remkes met daden ongedaan gemaakt." Ik kan het niet sprekender verwoorden! De op dringend verzoek van de CDA-fractie in deze Kamer ingestelde taskforce Ouder en Arbeid heeft een paar jaar lang met een reeks verfrissende ideeën getracht om samenleving en met name werkgevers en werknemers ervan te overtuigen dat ouderen niet louter geassocieerd mogen worden met teruglopende productiviteit, hoger ziekteverzuim en een

geringe bereidheid tot verandering. Het gaat om een adequaat en leeftijdsbewust personeelsbeleid met op elke leeftijd geëigende kansen en om een cultuuromslag. Een langere periode voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor het langer werken van ouderen is echter noodzakelijk, zeker gelet op de recente, verontrustende uitkomsten van de nationale enquête arbeidsomstandigheden van TNO Arbeid. Bijna tweederde van de 50-plussers wil niet doorwerken tot het 65ste jaar. Het is dan ook toe te juichen dat de bewindslieden onlangs met een reeks van aanvullende maatregelen hebben gepresenteerd, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de taskforce. Overigens menen wij dat de maatregelen uitdagender en uitgebreider mogen zijn; maatregelen die ook werkuitval en oplopend ziekteverzuim op deze leeftijd voorkomen. Overigens vraagt de CDA-fractie zich af of de suggestie bij ontslag niet alleen "last in, first out" toe te passen, niet een ongewenst neveneffect met zich brengt? Het ontslagen worden van oudere werknemers met vermoedelijk een geringe kans op een nieuwe baan: is dat wel verantwoord?

In ieder geval verontrust het de CDA-fractie dat het kabinet de mond vol heeft van de noodzaak van grotere arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten, vrouwen, minderheden en ouderen, maar dat de "sense of urgency" in de feitelijke maatregelen voor bepaalde doelgroepen toch al te zeer ontbreekt. Nederland moet niet alleen de zorgpunten van de Europese Commissie over de arbeidsmarkt onderschrijven, maar deze "sense of urgency" met toegesneden maatregelen metterdaad waarmaken. Ook in barre tijden kunnen nog veel ideeën in de preventieve maar ook curatieve sfeer worden ingezet om het maatschappelijk draagvlak voor grotere arbeidsparticipatie te creëren.

Vanaf 1996 heeft het CDA met "Nieuwe wegen, vaste waarden" met betrekking tot arbeidsparticipatie gewerkt vanuit een vast stramien. Niets is immers erger dan geen verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het eigen bestaan, veelal gedwongen aan de kant te moeten blijven staan. Blijvend buitenspel staan en het uitzicht op een zelfstandig bestaan afkopen met een uitkering, doet ook de samenleving uiteenvallen. Preventie en reïntegratie zijn dan ook de sleutels om het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen verder terug te dringen. Daarmee is iedereen gebaat.

Het voorkomen van ziekte moet derhalve centraal staan. Dan hebben werkgevers en werknemers, in samenwerking met de daartoe geëigende organen, nog een lange weg te gaan. Ook wanneer er onverhoopt toch ziekte zou ontstaan, is snel ingrijpen in goed overleg met werkgevers en werknemers van het grootste belang. Tegen deze achtergrond hebben wij de Wet verbetering poortwachter met instemming begroet, evenals de verdergaande Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003. Wat de sociale zekerheid betreft, zegt "Nieuwe wegen, vaste waarden" het voor het overige dan zo: "In onze benadering van sociale zekerheid gaat het om solidariteit in een verantwoordelijke samenleving en een overheid, die borg staat dat mensen niet verkommeren. Betrokkenheid van mensen wordt gestimuleerd in een kader dat zekerheid én uitdaging biedt. Zekerheid hoort de basis te zijn voor het

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

ontwikkelen van talenten, voor persoonlijke verantwoordelijkheid en het nemen van economische risico's. Zo is zekerheid een springplank, geen hangmat of zelfs handboei. Sociaal en economisch beleid staan in die visie niet haaks op elkaar, maar vullen elkaar aan en versterken elkaar. Maar dat vergt een vorm, die past bij de eisen van deze tijd."

Die eigentijdse vorm is uitgewerkt in ons verkiezingsprogram 2002-2006. Concreet betekent het, dat de instroom in de WAO wordt beperkt door een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Werkgevers en werknemers krijgen de verantwoordelijkheid in de eerste twee jaar van ziekte en voor de aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De overheid blijft verantwoordelijk voor de WAO-verzekering voor werknemers die geheel of gedeeltelijk duurzaam medisch arbeidsongeschikt zijn geworden.

Vandaag hebben wij een WAO-debat in het verlengde van het afzien van een plenaire behandeling van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003. Niet méér, ook niet minder, zij het dat ook deze Kamer vóór -- naar ik heb begrepen uit de stukken -- 24 juni aanstaande het aangescherpte Schattingsbesluit moet beoordelen. Dan is het nu wel onze laatste kans. Dit in samenhang met het wetsvoorstel Wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten. Terecht stelde de minister in de Tweede Kamer dat zonder het kader van de wetgeving het niet mogelijk is te spreken over verandering van het Schattingsbesluit. Dit alles staat uiteraard eveneens in relatie tot de aangekondigde wetsvoorstellen.

De CDA-fractie wil eerst nog even stilstaan bij de nu ook in het tweede ziektejaar doorgetrokken verantwoordelijkheidsverdeling. Wij zijn het met de minister eens dat in de eerste twee jaar van de ziekte de verantwoordelijkheid nu volledig bij werkgevers en werknemers komt te liggen. Zeker waar het hier het hun primaire werkterrein betreft, de arbeidsrelatie. Samen moeten zij nu laten zien dat zij dit vertrouwen waard zijn en werkelijk alles uit de kast halen om werknemers met ziekte-uitval weer aan het werk te krijgen en te houden. Hiervoor kan een veelheid van maatregelen binnen het eigen bedrijf noodzakelijk zijn.

Verbetering van arbeidsomstandigheden, vermindering van de werkdruk, verzuimbegeleiding, aanpassing van de werkplek en de werkomgeving en inzet van reïntegratietrajecten in welke vorm dan ook, zijn hiertoe in het bijzonder geëigend. In deze twee jaar past dan ook een overheid die zich bewust op afstand houdt en zich ook niet via de arm van UWV alsnog met de gang van zaken bemoeit. Dat geldt bijvoorbeeld voor een tussentijdse beoordeling of welke andere ingreep ook; daarbij is altijd sprake van een vorm van inmenging in wat tot de fundamentele verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers behoort.

Verder blijkt uit de feitelijke ontwikkeling -- bijvoorbeeld de toename van het aantal verzoeken van werkgevers om verlenging van de loondoorbetalingsverplichting tot circa 1000 per maand -- dat werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid voor onder meer de reïntegratie wel degelijk serieus nemen. Ook UWV heeft dit kunnen constateren. Daarom

tillen wij voorshands minder zwaar aan de mogelijk optredende contraproductieve effecten waarbij de Tweede Kamer zo nadrukkelijk heeft stilgestaan, al is hierbij wel sprake van een zeker risico. Of zijn er na de eerste vijf maanden nu al signalen die het tegendeel aantonen?

De afwijzing van een tussentijdse beoordeling noopt ons wel de node gemiste conclusie over de gevolgen van die afwijzing voor UWV aan de orde te stellen. Immers, een onvermijdelijk gevolg van de loondoorbetalingsverplichting is dat de werknemer, voor wie dan eventueel na twee jaar ziekte en een niet-geslaagde reïntegratie alsnog een beroep moet worden gedaan op de reïntegratie-inspanningen van UWV, veel meer dan de gebruikelijke inspanningen van UWV zal vragen. De weg terug naar arbeid zal dan langer en zwaarder zijn. UWV mag verwachten dat hiermee in de beoordeling van haar resultaten rekening zal worden gehouden. Deze consequentie heeft de CDA-fractie echter niet aangetroffen. Is de minister het met de stellingname eens? Overigens zijn wij wel benieuwd of en op welke wijze er tijdens het eerste ziektejaar alsnog aan de toetsende rol van UWV inhoud zal worden gegeven.

Enkele opvallende elementen inzake de na 11 december gedane toezeggingen nopen eveneens nog tot enige opmerkingen. Een en andermaal heeft de CDA-fractie gesteld de meerwaarde van de ziekmelding nieuwe stijl niet in te zien. Zij ziet hem overwegend als een extra administratieve last. De minister heeft bij herhaling getracht aan te geven dat een toegevoegde waarde is dat de werkgever er door het aangepaste ziekmeldingsformulier in te vullen in voorkomende gevallen op alert wordt gemaakt dat hij nog actie moet ondernemen. Daarnaast dient de werkgever van dit formulier een afschrift te geven aan de werknemer. Deze is er dan op zijn beurt van op de hoogte zijn en kan de werkgever er zo nodig op aanspreken. Tijdens het mondelinge overleg kwam de minister niet met meer aansprekende argumenten. Hij wees er aanvullend nog wel op dat met de te stellen vragen instrumenten worden geboden om de verantwoordelijkheid te effectueren. Verder werd in tweede termijn de toezegging gedaan dat met de ziekmelding nieuwe stijl zal worden gestopt als in de praktijk blijkt dat zij alleen maar rompslomp met formulieren meebrengt.

Het stemt de CDA-fractie dan ook tot tevredenheid dat het oordeel van de stuurgroep Verbetering poortwachter, waaraan de minister om advies heeft gevraagd, uitkomt bij het standpunt van de CDA-fractie. Er bestaat geen behoefte aan een ziekmelding nieuwe stijl. Kennisneming van de concept Ministeriële Regeling ziekmelding nieuwe stijl en van een conceptformulier heeft ons alleen maar gesterkt in onze mening dat hierbij sprake is van een zinloze administratieve last, hoe gering ook. De maatregel moet dan ook geen doorgang vinden. Een positieve reminder met afschrift aan de werknemer had meer kunnen uitrichten. De stuurgroep acht het vervolgens wel gewenst om, met handhaving van de sterke verantwoordelijkheidsverdeling, een extra evaluatiemoment door werkgever en werknemer in te bouwen in de procesgang eerste jaar. Wat moet de CDA-fractie zich daarbij exact voorstellen?



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

De achterbanraadpleging heeft toch ook al plaatsgevonden, maar het blijft stil. Wat heeft deze raadpleging nu opgeleverd en wanneer valt het formele besluit te verwachten? Of is het mij ontgaan?

Inzake de door prof. Noordam opgeworpen bezwaren volstaat de CDA-fractie thans met de vaststelling, dat naar het oordeel van de minister de juridische houdbaarheid van de verhaals sanctie en het beoogde reparerende karakter van de sanctie in het bijzonder, als zodanig niet aan twijfel onderhevig is. Toetsing van die stellingname kan nog aan de orde komen -- de tijd is hiervoor nu te kort -- bij de aangekondigde wetswijziging met betrekking tot de verhaals sanctie en het daarvoor benodigde reïntegratieverslag. Om invoering per 1 januari aanstaande mogelijk te maken, zou de CDA-fractie wel willen beschikken over de uitkomst van dit onderzoek en het advies van de landsadvocaat. Wij betreuren het voorts dat de flexibele keuring nog niet kon worden meegenomen. Dat is noch in het belang van de werknemers, noch in dat van de werkgevers. Moet dat nu echt wachten tot 1 januari 2006? Het lijkt mij met enkele regels op te lossen, want wij waren het er allemaal over eens.

Ik kom nu te spreken over de reïntegratiesubsidies. In onze schriftelijke inbreng hebben wij een vraag gesteld over de afschaffing van de reïntegratiesubsidies. Het was ons in feite te doen om een uitspraak over de waardering voor deze reïntegratietrajecten op zich. Halen zij voldoende uit? Het ging ons er dus niet zozeer om of de werkgevers op grond van de nieuwe loondoorbetalingsverplichting wel of niet voldoende werden aangemoedigd en aangespoord om reïntegratie-inspanningen te verrichten. Evenmin ging het de CDA-fractie om het monitoren van de inzet van werkgevers, hoezeer er ook zorg kan bestaan over deze vraagkant. De vraagontwikkeling met betrekking tot de inkoop van reïntegratietrajecten blijft immers achter. Het gaat ons echter om het instrument reïntegratietraject als zodanig en de vraag naar de effectiviteit van deze trajecten, juist voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Het is immers van groot belang vooraf vast te stellen of er bij iedere herbeoordeling die als uitkomst heeft "gedeeltelijk arbeidsgeschikt", een traject met een zo optimaal mogelijke slaagkans aanwezig is. Dat wil zeggen een reële kans op werk. Wanneer door onderzoek bevestigd zou worden dat langdurige reïntegratietrajecten weinig zinvol zijn -- zoals professor Teulings onlangs stelde -- dan komt ook een ander licht te vallen op het beschikbare reïntegratiebudget. Indertijd heb ik reeds voorgesteld deze slaagkans met diverse pilots in beeld te brengen. Temeer omdat deze kans op arbeid in de beeldvorming duidelijk ontbreekt. Wie het met de slogan "werk boven inkomen" ernst is, heeft de verplichting gedeeltelijk arbeidsgeschikten ook metterdaad van werk te voorzien. In dit kader zijn wij uiteraard verheugd, dat de individuele reïntegratie-overeenkomst (IRO) nu een feit is en dat de eigen ideeën van de cliënt over zijn reïntegratie centraal staan. Het is wel zaak vanaf de inwerkingtreding van de IRO-regeling goed te monitoren op transparantie en eenvoud. Alle cliënten moeten met deze regeling uit de voeten kunnen.

Ook al zou de IRO-regeling op korte termijn een hoge vlucht nemen, dan nog blijft de noodzaak bestaan aandacht te geven aan het rapport Doelgroepindeling aanbesteding integratie. Na lezing van het rapport deel ik de conclusie van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), namelijk de noodzaak tot een nader en uitgebreider onderzoek. Is de minister hiertoe bereid? De uitkomsten van het weliswaar kleinschalige onderzoek, te weten een kans op werkhervatting voor arbeidsgehandicapten zonder traject van 27% en met een traject van 34%, geven immers te denken en mogen niet in de bureaulade verdwijnen. Hiernaast verdient ook de doelgroepbenadering nadere overweging. Ziet de minister mogelijkheden in het samenstellen van meer homogene doelgroepen, zoals de RWI voorstelt? Liggen hier kansen of verlengen wij dan bijvoorbeeld de wachttijd van cliënten? Zo zijn er meer vragen te stellen, maar wij mogen eenvoudigweg geen kans laten liggen.

Het kabinet gaat van de veronderstelling uit dat een tweede jaar loondoorbetaling voldoende financiële prikkels inhoudt om werkgevers, ondanks wegvallende subsidies, reïntegratie-inspanningen te doen verrichten. De CDA-fractie wil hierbij toch een kanttekening plaatsen. Deze stellingname lijkt immers vooral opgeld te doen voor de eerstelijns zorg. Alle nadruk zal echter moeten komen te liggen op preventie, het voorkomen van ziekte en het bij ziekte op het juiste moment bieden van de juiste begeleiding en ondersteuning door gebruik te maken van geëigende reïntegratie-instrumenten. Naast de eerstelijnszorg kan dat met name de tweedelijnszorg zijn. Juist dan blijkt de inzet van gespecialiseerde reïntegratiebedrijven resultaat af te werpen.

Acht de minister het niet denkbaar dat door het wegvallen van bepaalde reïntegratiesubsidies juist deze tweedelijnszorg kan wegvallen? En dat ondanks het feit dat de helft van de arbo-convenanten nu al daadwerkelijk doorwerkt op cao-niveau. Hoe valt dit te voorkomen? Kan hiervoor financiële ruimte worden geboden?

De CDA-fractie wil voorkomen dat juist als zinvol ervaren reïntegratietrajecten achterwege blijven als gevolg van financiële argumenten, zeker bij de kleinere bedrijven.

Dan komen wij als vanzelf bij alle discussies rondom het SER-advies, het kabinetsstandpunt en de te verwachten wetsvoorstellen IVA en WGA. De CDA-fractie wil zich thans niet begeven in een inhoudelijke discussie over de wetsvoorstellen die nog moeten komen. Te zijner tijd als zij de behandeling in de Tweede Kamer hebben ondergaan, zullen wij op de diverse nu nog omstrepen punten zeker ingaan en uiteraard ook op alle ontvangen reacties, zoals van de Stichting van de Arbeid, de gezamenlijke vakbeweging en de artsenorganisaties.

Slechts op één voor alle duurzame, volledige, eventueel tijdelijke, maar ook gedeeltelijke arbeidsongeschikten belangrijke zaak, wil de CDA-fractie thans reeds een aantal opmerkingen ter overweging bij de verdere uitwerking meegeven.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is een zwaar punt gemaakt van het recht op individuele

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

toetsing. Uit het SER-advies blijkt reeds hoe moeilijk het is, tot een objectieve beoordeling van ziektegevallen te komen. Het is verheugend dat de SER in dit kader goed heeft willen luisteren naar zowel professionele deskundigen als ervaringsdeskundigen. De laatsten hebben in hun inbreng nog eens duidelijk aangegeven hoe verschillend individuele situaties met dezelfde ziekte kunnen zijn. De suggestie om uit te gaan van diagnose-prognosecombinaties acht de CDA-fractie in dit verband zeer waardevol.

Hieraan kan worden toegevoegd dat in een tijdsgewricht waarin de keuzevrijheid van de patiënt meer en meer centraal komt te staan, het toch zeker niet zo kan zijn dat hun inbreng op dit dossier niet zwaar wordt meegewogen.

Patiëntenorganisaties hebben er blijk van gegeven het kabinetsbeleid als zodanig -- werk boven inkomen -- niet aan te vechten en in feite toe te juichen. Arbeidsgehandicapten moeten echter wél kunnen rekenen op begrip voor hun situatie in vaak uiterst belabberde omstandigheden. Zij gaan er ook vanuit dat artsen op gepaste wijze van hun discretionaire bevoegdheden gebruik zullen én kunnen maken. Het kan toch niet zo worden dat te zijner tijd door het nieuwe medische arbeidsongeschiktheids criterium patiënten met een zeer slechte levensverwachting geraakt gaan worden? En wel in die zin dat wanneer er geen sprake is van overlijden direct binnen één jaar maar vermoedelijk wel binnen enkele jaren, de verzekeringsarts geen duurzame, volledige arbeidsongeschiktheid mag aannemen. Het is voor velen zelfs de vraag, of het bij het invullen van het medisch arbeidsongeschiktheids criterium -- dus niet het arbeidskundige criterium -- uiteindelijk wel om een politieke beslissing kan gaan. Moet het medisch arbeidsongeschiktheids criterium -- binnen te toetsen kaders -- niet het primaat van de artsen blijven, dit in combinatie met het recht op individuele toetsing? Zou met het inbouwen van voldoende check and balances hiermee niet kunnen worden volstaan?

De AMvB voor het aangescherpte Schattingsbesluit is via de voorhangprocedure ook aan de Eerste Kamer voorgelegd. De aanscherping dient er toe om bij de arbeidskundige herbeoordeling evenzeer de arbeidsgeschiktheid voorop te stellen. De CDA-fractie kan met dit voornemen instemmen, zeker voor de nieuwe gevallen. Het gaat er immers om dat mensen worden aangesproken op wat zij kunnen. De focus moet derhalve gericht zijn op arbeidsgeschiktheid. Moeite heeft de CDA-fractie echter met het ontbreken in de memorie van toelichting van de keuze voor een of andere vorm van overgangsrecht voor de bestaande gevallen die zullen worden herbeoordeeld: ongeveer 500.000. Voor 400.000 gevallen zal dat op grond van leeftijd en oud overgangsrecht niet gelden. In de brief van 12 maart 2004 wordt zonder enige onderbouwing vastgesteld dat herbeoordeling met strengere regels binnen de bestaande WAO mogelijk is. Wij moeten dit vooralsnog betwijfelen na de behandeling van de desbetreffende notitie in de Eerste Kamer, alsmede met het oog op de unaniem aanvaarde motie van 27 juni 2000. Ik mag deze stukken als bekend veronderstellen.

Wanneer een strengere beoordeling leidt tot een lager arbeidsongeschiktheidspercentage en één, twee, ja zelfs drie inkomensklassen lager en de reïntegratie-inspanningen, ook van de betrokkene zelf, de beoogde aanvulling met betaalde arbeid niet opleveren, kan er sprake zijn van een reële inkomensachteruitgang en derhalve van een buiten eigen schuld aantasting van verkregen rechten. Hier is inderdaad het vertrouwensbeginsel in geding!

Het slagen van deze megaoperatie staat of valt dan ook met het beschikbaar zijn van passende arbeid, al of niet voor een beperkt aantal uren. Het is zeker niet onze bedoeling dat tot in lengte van jaren twee --voor oude en nieuwe gevallen -- systemen naast elkaar (blijven) bestaan. Niettemin zou een beperkte tijd van eerbiedigende werking, bijvoorbeeld tot aan het moment dat alle herbeoordelingen die over tweeënhalf jaar worden gespreid hebben plaatsgevonden, hier voor de hand liggen. Dit temeer omdat anders ook binnen de groep van oude gevallen rechtsongelijkheid zal ontstaan: de eerste of de laatste groep kan enkele jaren extra inkomensverlies opleveren. Bij een overgangsregeling die een bepaalde periode voor het aanvaarden van werk introduceert, is het voordeel ook dat de druk op de uitvoeringsorganisatie en andere belanghebbenden blijft bestaan. Dit geldt zeker als dit gecombineerd zou kunnen worden met een speciale actie om deze gehandicapten bij voorrang aan een betaalde baan te helpen, evenzeer als thans voor de jongeren in het kader van de jeugdwerkloosheid wordt gepoogd, al schijnt ook deze actie nog te weinig resultaten op te leveren. Dit zegt ook veel over de kansen in het huidige tijdsgewricht voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

De CDA-fractie erkent dat het invoeren van een bepaalde vorm van overgangsrecht zorgvuldige bestudering vergt. Immers, de relatie tot de WW-uitkering moet eveneens in acht worden genomen. Daarom willen wij thans reeds een eerste discussie om deze, zowel met betrekking tot het wetsvoorstel over de wijziging van de systematiek van de herbeoordeling als het Schattingsbesluit, later te kunnen afronden. Wij nemen aan dat de minister ons deze enkele dagen extra zal gunnen. Volgens de termijn hebben wij na 24 juni niets meer te zeggen. Het wetsvoorstel zal niet voor 24 juni worden behandeld, dus ik ga ervan uit dat, als we er morgenavond in eerste termijn niet uitkomen, de discussie kan voortgaan. Ik blijf namelijk zeggen dat het een hels moeilijk karwei is om hier tot een goede invulling van een eventueel overgangsrecht te komen. Maar ik zit met nog een punt. Ook als ik die extra dagen krijg, vond ik het een heel vreemde situatie dat de Raad van State, die in het eerste advies bij het wetsvoorstel al een voorbehoud heeft gemaakt dat hij dit erbij wil betrekken, na bespreking in de Eerste en Tweede Kamer nog moet adviseren over het Schattingsbesluit. Had dat niet in een andere volgorde moeten gebeuren, juist omdat hier ingewikkelde vragen liggen over het overgangsrecht?

Dit brengt ons ook bij de inhoud van het wetsvoorstel Wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten. De kern is dat de bestaande gevallen in een nader te bepalen volgorde en tijdspad zullen worden herbeoordeeld. Hiertoe wordt een

delegatiebepaling geïntroduceerd, maar er zal in ieder geval sprake zijn van cohortsgewijze herbeoordeling op basis van leeftijd. De vraag is echter of met het oog op een snelle en verantwoorde reïntegratie een uitsluitend uitgaan van professionele inschatting toch niet de voorkeur zou moeten hebben, zeker nu vooralsnog is gekozen voor onmiddellijke werking. Er is ons inziens dan ook een duidelijke samenhang tussen het voorliggende wetsvoorstel en de in de AMvB. vast te leggen regels. Wij gaan er dan ook vanuit, dat de minister onze opmerkingen over het overgangsrecht goed op zich laat inwerken.

In de reactie op de ons overigens niet toegezonden uitvoeringstoets wordt nu gesproken over een combinatie van de systematiek met cohorten én de professionele inschatting. Een nadere toelichting hierop stellen wij op prijs. Dit kan immers in de uitvoeringspraktijk met elkaar botsen. Andere elementen van de AMvB. zijn intussen schriftelijk in de Tweede Kamer behandeld, maar ook wij willen zeker aandacht vragen voor het terugbrengen van het aantal functies tot drie met minimaal drie arbeidsplaatsen per functie in het CBBS. Is dat nu werkelijk in het belang van deze WAO-ers?

Er rest ons ten slotte nog één vraag met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Intussen is de datum van 1 juli voor invoering verschoven naar 1 oktober a.s. Is dat echt voldoende, gelet ook op de noodzakelijke voorbereidingen in de ICT-sfeer? Het UWV heeft terzake toch een voorbehoud gemaakt?

Ik heb de brief van de minister van 19 mei 2004, die met die hele dikke stapel met al die rapporten meekwam, gelezen. De minister doet daarin zeer boude uitspraken. Ik ben het met hem eens dat onze waarschuwing destijds in de wind is geslagen. De SUWI-wetgeving is te haastig ingevoerd, tot schade van de cliënten en de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie. De minister heeft echter 14 punten van kritiek. Als je die op je laat inwerken, zou er eigenlijk geen enkele nieuwe wetswijziging mogen plaatsvinden. Dan zou je echt moeten zeggen "rust in de tent". Ik noem vijf van die punten.

1. De doelstellingen inzake rechtmatigheid zijn niet gehaald.
2. De tijdigheid van de uitkeringen voldoet voor een aantal regelingen niet aan de wettelijke normen.
3. Het transformatieproces komt onder tijdsdruk te staan. Er bestaan risico's op het gebied van ICT, huisvesting en personeel en financiële problemen dreigen.
4. De beheersing van risico's door de ketenpartners is vanwege de fase, waarin onderzochte ICT-projecten zich bevinden, moeilijk te beoordelen.
5. Het stelsel van maatregelen en procedures is nog niet zodanig dat exclusieve, integere, beschikbare en controleerbare gegevensverwerking binnen de organisatie, waaronder de beveiliging van Suwinet, voldoende is gewaarborgd.

Of er is hier sprake van overdreven stoere taal of deze beoordeling is juist. Dan moeten wij echt concluderen dat nieuwe beleidsmaatregelen iets van het UWV vragen dat in de praktijk niet kan worden waargemaakt. Dan is

het: ach, die arme cliënten. Er zijn dit jaar 20 uitvoeringsmaatregelen aan het UWV gevraagd. Dat betekent even zoveel veranderingen van wetgeving. Het is dan ook geen wonder, dat veel burgers het sociale zekerheidsstelsel slecht kennen, zoals "Vergezicht op meer inzicht", de weergave van een onderzoek door de SVB, ons heeft duidelijk gemaakt. Daar horen wij als verantwoorde parlementariërs rekening mee te houden.

Mevrouw de voorzitter. Ik heb mijn belofte waargemaakt. Ik ben binnen de 40 minuten gebleven.

**De voorzitter:** Mevrouw Van Leeuwen, het is voorbeeldig. Als u dat morgen volhoudt, zijn wij heel gelukkig.

\*\*

\*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Bij de begrotingsbehandeling in april heeft de VVD-fractie al duidelijk gemaakt dat de komende vergrijzing inhoudt dat iedereen zijn beste beentje zal moeten voorzetten en dat bevordering van de arbeidsparticipatie een van de belangrijkste onderwerpen is. Tijdens die begrotingsbehandeling heeft de VVD-fractie ook al gesteld dat het goed is om je eigen inkomen zelfstandig te verdienen, want werk draagt bij tot zelfrespect en geeft ook de mogelijkheid om je te ontplooiën en sociale contacten te onderhouden. Daarnaast is het goed dat de samenleving voor degenen die hiertoe echt niet in staat zijn, een vangnet in stand houdt.

De vergrijzing noopt ons om te komen tot een hogere arbeidsparticipatie. Dat zal echter ongetwijfeld ook een verhoging van het aantal arbeidsongeschikten met zich meebrengen. Verder moet een verhoging van de arbeidsparticipatie vooral komen van ouderen en vrouwen en daar zien wij nu al problemen. De WWR schat in zijn rapport van 2002 "Doorgroei naar arbeidsparticipatie" dat het aantal werkenden dat vanwege gezondheidsproblemen eigenlijk niet meer of met zeer veel moeite nog kan werken, vanaf het 43ste jaar, ongeveer 3%, meer dan verdubbeld bij het 60ste jaar en dan 6% á 8% bedraagt. Ook in het jaarlijkse rapport Arbeidsgehandicapten 2002 van het ministerie wordt geconstateerd dat het aantal oudere arbeidsgehandicapten verhoudingsgewijs meer toeneemt dan bij het aantal jongeren. Voorspeld wordt ook dat het aantal chronische zieken verhoudingsgewijs sterk zal toenemen, terwijl ook verwacht mag worden dat de uitval bij mensen die nog nooit of vrijwel nooit gewerkt hebben, hoger zal zijn dan bij het gemiddelde van de huidige beroepsbevolking.

De echte verhoging van de arbeidsparticipatie moet komen van de vrouwen. Als er meer vrouwen gaan participeren is het logisch dat hun aandeel in de arbeidsongeschiktheid ook stijgt. Het merkwaardige is dat vrouwen twee maal zoveel risico blijken te lopen als mannen om arbeidsongeschikt te raken. Het risico bij Marokkaanse en Turkse vrouwen is zelfs twee tot vier maal zo hoog als bij autochtone vrouwen, aldus het CPB. Het betreft een groep vrouwen waarvan nog steeds niet precies duidelijk is waarom zij vaker dan mannen

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

arbeidsongeschikt raken. Zij zijn niet ongezonder dan mannen. Het risico op arbeidsongeschiktheid van vrouwen met kinderen zou niet hoger zijn dan dat van vrouwen zonder kinderen, aldus het CPB in 2000. Kortom, wie het weet mag het zeggen. De VVD-fractie weet dat de minister enkele experimenten in gang heeft gezet, zowel voor de WAO-keuring als voor herintredende vrouwen. Kan de minister al meer meedelen over de uitkomst daarvan?

Speerpunt is onder meer de vermindering van de instroom in de WAO. Al jaren vraagt iedereen zich af waarom de instroom in de WAO zo hoog is, zeker in vergelijking met ons omringende landen. De Commissie Donner constateert in haar rapport in 2001 dat de financiële lasten van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als onderdeel van het BBP sinds 1983 dalen. Kortom, het aantal arbeidsongeschikten stijgt minder dan het aantal verzekerden. Maar dat wil nog niet zeggen dat er geen probleem is. De vraag is dan ook altijd hoe wij het doen in vergelijking met de ons omringende landen. In de Sociale Nota van 2001 van het ministerie staan cijfers over 1998. Van de beroepsbevolking in Nederland is dan 8,6% volledig arbeidsongeschikt, terwijl dit percentage in Engeland 6,2 is, in Zweden 7,5 en in Duitsland 5. Het is jammer dat daar in de Sociale Nota van 2002 niets meer over te vinden is. Anderzijds is het onduidelijk of beroepsongevallen in het buitenland, die vaak onder een aparte verzekering vallen, in die cijfers zijn meegenomen. In Nederland zijn jonggehandicapten, zelfstandigen en ambtenaren verdisconteerd in de cijfers, terwijl niet duidelijk is of dit ook met de buitenlandse cijfers het geval is. In Frankrijk kent men een soort pensioenregeling voor 55-plussers die arbeidsongeschikt worden, grosso modo qua uitgangspunt enigszins te vergelijken met onze FLO-regelingen. In België kun je soms een levenslange WW-uitkering krijgen. Kortom, de VVD-fractie heeft de indruk dat bestudering van buitenlandse systemen te vergelijken is met het kijken naar een grote schaal fruit, vooral gevuld met appels en peren. De indruk ontstaat wel dat ieder West-Europees land ongeveer hetzelfde percentage inactieven heeft, die niet kunnen werken omdat zij, wellicht deels, arbeidsongeschikt zijn. Kan de minister dit bevestigen? Heeft hij hierover nadere gegevens?

Nederland kent ongeveer 800.000 WAO'ers, waarvan bijna twee derde volledig arbeidsongeschikt is. Verontrustend vinden wij het verhoudingsgewijs hoge aantal psychisch-somatische aandoeningen. Op zichzelf is dit begrijpelijk, omdat zwaar fysiek werk steeds minder voorkomt, maar anderzijds heeft de VVD-fractie ook de indruk dat het grootste deel van die psychische klachten nooit is behandeld. Als men de somatische ziekte van een WAO'er niet zou behandelen, zou de wereld te klein zijn. Maar dat is kennelijk niet het geval bij psychische aandoeningen. Kan de minister aangeven wat hiervoor de reden is? Stelt een keuringsarts niet de eis aan betrokkene dat deze zich bijvoorbeeld onder behandeling van een psychiater of andere deskundige zou moeten stellen? Heeft de minister, of in zijn plaats het UWV, wel eens overwogen om de betrokken beroepsgroepen te vragen hieraan meer aandacht te besteden? Het Nyfer heeft in 2002 een analyse gemaakt van deze problematiek en stelt dat, indien deze werknemers binnen drie maanden een behandeling zouden ondergaan, ongeveer de helft niet in

de WAO terecht zou zijn gekomen. Hetzelfde stelt het Nyfer ook ten aanzien van degenen die klachten aan het bewegingsapparaat hebben. Indien snelle en adequate behandeling had plaatsgevonden, zou het aantal arbeidsongeschikten zodanig lager zijn dat wij nu waarschijnlijk niet in de problemen zouden zitten, althans in veel mindere mate.

De instroom in de WAO is in 2003 vergeleken met 2002 overigens spectaculair gedaald met 28%, waarbij ook het aantal volledig arbeidsongeschikten al enige tijd steeds verder daalt, aldus de cijfers van het UWV. Nu rijst natuurlijk de vraag waardoor dat komt. De VVD-fractie is altijd van mening geweest dat de invoering van de Wet Poortwachter een goede is geweest. De eis om alles in het werk te stellen om toch weer aan het werk te gaan, de sancties op laks gedrag alsmede en vooral werkgever en werknemer tot elkaar veroordelen om gezondheidsproblemen op te lossen, blijkt tot resultaat te leiden.

Ook het UWV stelt dat een aanzienlijk deel van de verminderde instroom in de WAO het gevolg is van de mogelijkheden die deze wet biedt, maar vraagt zich af of dit effect niet gedeeltelijk initieel is. Ook het slechte economische tij kan een oorzaak zijn. Ook het ziekteverzuim daalt, maar slechts met 1 of 2%. Een dergelijke spectaculaire daling van 28% minder instroom in de WAO kan dus niet toevallig zijn en moet volgens de VVD-fractie voor een zeer groot deel op het conto van de strengere keuring en de werking van de Poortwachterswet worden geschreven.

Het kabinet wil de jaarlijkse netto instroom beperken tot 25.000 volledig arbeidsongeschikten. Een van de middelen die daartoe moet bijdragen, is de aanscherping van de schattingscriteria. Uit de memorie van toelichting bij het onlangs in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel wijzigingen systematiek herbeoordelingen blijkt dat de minister deze criteria niet alleen wil laten gelden voor de nieuwe instroom in de straks gewijzigde WAO maar ook wil toepassen bij de herbeoordeling van de zittende WAO'ers. In de memorie van toelichting staat tevens genoemd het bedrag aan besparing door de aanscherping van het schattingsbesluit. Dat roept reminiscenties op aan een eerdere discussie die wij eind vorig jaar in deze Kamer voerden.

De minister heeft aangekondigd dat hij de WAO'ers ouder dan 55 jaar niet aan een herkeuring zal onderwerpen, maar de reden daarvan is veel meer dat de financiële opbrengst lager is dan de kosten van de herbeoordeling, omdat deze mensen waarschijnlijk toch geen werk meer kunnen vinden en aangewezen blijven op een uitkering. De VVD-fractie is van mening dat het onduidelijk is hoe het overgangsrecht wordt geregeld. Mevrouw Van Leeuwen sprak hier al over. Het betreft dan niet alleen het overgangsrecht in de andere wet in de nieuwe indeling in een cohortensysteem, maar ook materieel gezien het overgangsrecht van de 110.000 mensen die naar een lager bedrag of naar een einde van hun uitkering gaan. De VVD-fractie zou graag meer informatie van de minister ontvangen over de wijze waarop hij het overgangsrecht gaat toepassen.

Het kabinet stelt straks de WAO alleen open voor degenen die duurzaam en volledig gedurende ten minste

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

vijf jaar volledig arbeidsongeschikt zijn en wijkt daarmee af van het advies van de SER om alleen diegenen die slechts een geringe kans op herstel hebben gedurende vijf jaar toegang te geven tot de WAO. Wat gebeurt er nu met iemand die een zeer grote kans heeft om duurzaam arbeidsongeschikt te raken? Ik geef een voorbeeld. Bij iemand openbaart zich een zeer ernstige ziekte, waarbij de kans op genezing twijfelachtig is. Laten we het voorbeeld kanker nemen. De patiënt gaat afhankelijk van de soort kanker een zeer ongewisse toekomst tegemoet. Statistisch heeft hij een overlevingskans van bijvoorbeeld 10, 50 of 80%. Duidelijk is dat degenen die kanker hebben, in het begin naast hun behandeling best nog gedeeltelijk kunnen werken. Als de prognose slecht is, zal dit gedeeltelijk werken echter steeds moeizamer zo niet eindig worden en wordt de betrokkene in feite geheel arbeidsongeschikt. Kunnen deze mensen maar ook anderen wier gezondheid verder terugloopt, zodat zij duurzaam geheel arbeidsongeschikt worden, opnieuw gekeurd worden en in de WAO komen? Zo ja, waaraan wordt dan de hoogte van de uitkering gerelateerd? Aan het oorspronkelijk verdiende of aan het laatst genoten loon? Geldt het Maatman-principe met de bekende vijfjaarstermijn dan in deze situatie?

Aparte aandacht verdienen ook de kabinetsvoornemens ten aanzien van degenen die meer dan 35% of niet volledig duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Zij komen namelijk niet meer in aanmerking voor een WAO-uitkering. De SER en het kabinet zijn van mening dat zij in dienst moeten blijven van de werkgever, in feite als parttimer, waarbij zij voor hun arbeidsongeschiktheidsdeel loonsuppletie ontvangen. Nederland kent gelukkig vele parttimefuncties. Wij hebben geleerd dat zeer veel functies in deeltijd te verrichten zijn. Wij zijn op dat punt tamelijk flexibel. Het SCP komt in zijn onderzoek naar de resultaten van het reïntegratiebeleid in 2003 onder meer tot de conclusie dat bij arbeidsongeschiktheid terugkeer naar volledig werkzaam zijn het beste kan plaatsvinden via een parttimefunctie.

Anderzijds lukt dat lang niet altijd, en dan heb ik het niet alleen over hoge functies of topfuncties. Het gevolg zal zijn dat de betrokkene die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, wordt ontslagen en vervolgens via de WW - een relatieve korte tijd nu de vervolguitkering is afgeschaft - in de bijstand belandt. Een nieuwe baan vinden als gedeeltelijk arbeidsongeschikte lijkt geen sinecure. Op grond van de poortwachterswet zijn werkgever en werknemer dan al twee jaar lang bezig geweest, gedurende de loondoorbetalingsperiode, om de werknemer te reïntegreren. Als dat niet lukt in twee jaar, zijn er maar twee mogelijkheden: of die werknemer is volledig duurzaam ongeschikt en gaat de WAO in, of die werknemer is deels of niet duurzaam ongeschikt en de werkgever heeft dus echt geen (deeltijd)baan voor deze man of vrouw. Op het moment van de WAO-keuring onder het nieuwe stelsel zijn de posities voor de werknemer duidelijk: ofwel volledig en duurzaam ongeschikt, dan wel de WW in en vervolgens eventueel de bijstand in. Hij is zich inmiddels ongetwijfeld ervan bewust dat het vinden van een andere parttimebaan niet zo eenvoudig zal zijn. Hij zal dus altijd proberen om in de WAO te komen omdat op deze wijze zijn inkomen het best

gewaarborgd is. Mijn fractie stelt daarom de minister de vraag of het risico niet ontzettend groot is dat hiermee een enorme medicalisering dreigt op te treden.

Er is nog een reden voor de werkgever om een voorkeur voor ontslag van de werknemer te hebben. Deze houdt verband met de vraag of het voor de werkgever niet veel voordeliger is om ontslag te geven aan de gedeeltelijk arbeidsongeschikte, omdat de verzekeraar dan geen suppletie hoeft uit te betalen en dus de premie in de jaren daarna niet verhoogd hoeft te worden. Kortom, wordt nu juist geen verkeerde prikkel ingebouwd die leidt tot verlies van arbeidsparticipatie? Hoe beoordeelt de minister deze mogelijkheid? Is dat voor hem een reden om het ontslagrecht dan wel de ontbindingsmogelijkheden bij de kantonrechter te herzien?

Verlaging van de instroom in de WAO zal immers leiden tot een stijging van het aantal mensen dat niet duurzaam of gedeeltelijk arbeidsongeschikt is. Zij moeten dus gereïntegreerd worden. Het is maar de vraag of de uitstroom naar betaald werk ook stijgt. Vaak zullen aanpassingen op de werkplek nodig zijn. In het rapport van het Sociaal en cultureel planbureau van 2003 over 2002 wordt gesteld dat het aantal aanpassingen op de werkplek in 2002 wel gestegen is, maar dat het aantal aanpassingen dat nodig is verder is gedaald, evenals in de jaren daaraan voorafgaand. We beginnen op het gebied van de reïntegratie dus in feite al met een achterstand bij de voorzieningen op de werkplek. Wat gaat de minister daaraan doen?

De VVD kan zich overigens goed vinden in de keuzevrijheid voor werkgevers om hun loonaanvullingsverplichting onder te brengen bij hetzij UWV, hetzij een particuliere verzekeraar. Om dit effectief te laten zijn, zal er wel sprake moeten zijn van een level playing field. De VVD-fractie is buitengewoon geïnteresseerd in het antwoord op de vraag hoe de minister dit denkt te kunnen realiseren. Met "dit" bedoelt de fractie het overbruggen van het verschil tussen een systeem op basis van omslag en een systeem op basis van kapitaaldekking. Kan de minister dit uitleggen?

Alles overziende, realiseert de VVD-fractie zich dat de voorgenomen wijzigingen, zeker in de WAO, ingrijpend zijn. De VVD-fractie is het ermee eens dat het moet gebeuren en dat onze kinderen recht hebben op een verzorgingsstaat die betaalbaar moet blijven. De verhoging van de arbeidsparticipatie heeft dan ook de hoogste prioriteit. Dit leidt immers tot een verbetering van het draagvlak in het kader van de vergrijzing. Des te wranger is het dat de werkloosheid nu zo snel stijgt. Dat roept bij iedereen de vraag op waarom iedereen nu aan het werk moet terwijl er geen werk is. Waarom moeten mensen nu van de ene uitkering naar de andere worden overgeheveld, bijvoorbeeld van WAO naar WW of bijstand? Mensen ervaren dit soms alsof zij van de regen in de drup komen. Van beide blijf je of word je even nat.

Het zou goed zijn om bij de doorvoering van deze maatregelen scherp te kijken naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt om te kunnen beoordelen of de te nemen maatregelen ook realistisch zijn, gelet op de situatie op de arbeidsmarkt op dat moment.

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

Ik rond af. Als wij nu tien jaar terugkijken, dan is een groot aantal majeure wijzigingen in de sociale zekerheid doorgevoerd en zijn veel wetten ingevoerd, gewijzigd maar ook weer afgeschaft. Het begon met de opheffing van de bedrijfsverenigingen en de oprichting van de 5 UVI's in de tweede helft van de jaren negentig. Men moest zich voorbereiden op marktwerking en particuliere verzekeraars zouden een grotere rol krijgen. Vanaf de 21<sup>ste</sup> eeuw is dit volstrekt teruggedraaid in de SUWI-wetgeving waarbij de publieke uitvoering wordt ingevoerd. Deze wijzigingen hebben erg veel geld gekost. Ik heb de minister wel eens horen zeggen dat particuliere verzekeraars effectiever optreden, zeker bij reïntegratie, omdat zij een groter belang zouden hebben om de kosten te drukken. Ook nu bestaat voorzichtig op onderdelen, met name bij de loondervingverzekering, de mogelijkheid om deze door particuliere verzekeraars te laten uitvoeren. De VVD-fractie heeft daar op zichzelf geen enkel probleem mee. Maar is dit weer het begin van een voorzichtigte privatisering? Kortom, wat is het beleid terzake van de minister voor de huidige kabinetsperiode? Wij wachten met grote belangstelling op de antwoorden van de minister.

\*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): We hebben het vanavond over "Arbeid en Ziekte" en dat is mooi breed geformuleerd. Want je kunt het niet over de oude en de nieuwe WAO, over herbeoordelingen en schattingsbesluiten hebben, zonder het eerst te hebben over de wijze waarop onze samenleving eigenlijk omgaat met werk en met ziekte. Eigenlijk had dat laatste zelfs nog breder geformuleerd moeten worden: mensen met een beperking die hen belemmert en hen minder aantrekkelijk maakt voor werkgevers. Wij kunnen wel zeggen dat de Nederlandse arbeidsmarkt ongeschikt is voor "mensen met een vlekje". We zijn met z'n allen trots op onze hoge arbeidsproductiviteit per gewerkt uur, maar de keerzijde daarvan is wel dat mensen die niet voor 100% of eigenlijk zelfs voor 200% mee kunnen doen, buiten de prijzen vallen. Maar liefst 100.000 arbeidsgehandicapten zeggen te kunnen en te willen werken, maar zij komen niet aan de bak. Werkgevers die, al was het maar om sociale redenen - het komt nog voor! -- hier een uitzondering op zouden willen zijn, verpesten hiermee hun eigen concurrentiepositie.

Wij vinden dat het kabinet te weinig aandacht heeft voor deze oorzaak van arbeidsongeschiktheid. Juist om werkgevers van dit prisoners-dilemma te verlossen, is mijn partij voor de verplichting voor alle werkgevers, voor alle organisaties om een zeker percentage arbeidsongeschikten - "deels arbeidsongeschikten" moeten wij tegenwoordig zeggen -- in dienst te nemen. Dit zou mede vormgegeven kunnen worden via een bonus-malusregeling. Op een andere manier is de tucht van de markt helaas niet te doorbreken. Juist omdat wij begrijpen dat werkgevers op de huidige arbeidsmarkt en in de huidige economie eigenlijk gedwongen zijn om te kiezen voor de allerproductiefsten, doet GroenLinks dit voorstel. Ik hoor graag een reactie van de minister. Wij staan aan de vooravond van de meest ingrijpende wijzigingen van de WAO ooit. Sterker nog, als de plannen

van het kabinet niet stiekem bedoeld zijn voor de Bühne maar letterlijk genomen moeten worden, wordt de WAO in feite afgeschaft.

De fractie van GroenLinks durft de stelling wel aan dat straks nog slechts ongeveer 5000 mensen recht zullen hebben op de volledige arbeidsongeschiktheidsverzekering, oftewel de IVA, als volledig en duurzaam echt het criterium wordt. Want welke arts zal bij welke ziekte durven beweren dat er echt, zeker binnen vijf jaar geen kans meer is op enig herstel? De artsenorganisaties hebben daar ook op gewezen en houden het iets ruimer dan wij op maximaal 10.000 IVA'ers. Misschien is de minister er nog trots op ook als er straks maar 5000 IVA'ers zijn per jaar. Helaas verminder je de arbeidsongeschiktheid niet door de uitkering ervoor af te schaffen. Minister De Geus pakt mensen in plaats van de arbeidsongeschiktheid aan te pakken.

Als er werkelijk eindelijk aandacht komt voor wat mensen nog wel kunnen, is GroenLinks meteen voor, maar dat gebeurt niet met de plannen van het kabinet. Wij verbazen ons er dan ook over dat er zo weinig bedacht is voor de huidige WAO'ers, de bestaande gevallen. Door de WAO op slot te doen, help je huidige WAO'ers niet aan het werk. De minister weet beter dan wie ook dat de instroom van nieuwe WAO'ers al enorm is gedaald. Soms lijkt het alsof dat hem slecht uitkomt, omdat daarmee de argumentatie voor een stelselverandering verdwijnt. Als voorbeeld noem ik het antwoord van de minister op schriftelijke vragen van de PvdA-fractie. Er staat dat de daling van het aantal nieuwe WAO'ers waarschijnlijk is veroorzaakt door de aankondiging van de stelselwijziging. Ik heb er even op zitten broeden, maar volgens mij veroorzaakt de aankondiging van een stelselwijziging een enorme run op de oude wet. Iedereen wil er nog net even aan mee doen. Nu zou opeens de aankondiging daarvan al een daling tot gevolg hebben.

Een andere reden die vaak genoemd wordt, is de conjunctuur. Mijn collega Van Leeuwen heeft dat naar mijn idee al voldoende bestreden. Hoezo nu alsnog een stelselwijziging? Ik roep nog even in herinnering dat de WAO op dit moment 2,5% van het BNP kost. Dat is evenveel als in 1976. Ik zeg dit niet om het probleem weg te cijferen, maar om het in proportie te zien en om de sociale kant te benadrukken in plaats van de financieel-economische.

Ik grijp dit debat ook aan om iets over de voorgenomen verandering van het schattingsbesluit te zeggen. Ik heb het dan nog even niet over de grote stelselwijziging, maar over de huidige WAO'ers. Het kabinet wil tijdens het spel de spelregels veranderen en dat deugt niet. Volgens het kabinet zullen door de veranderde criteria zo'n 110.000 mensen geheel of gedeeltelijk de WAO uitvliegen, niet omdat ze een baan krijgen, niet omdat ze langzamerhand weer beter zijn, maar puur omdat het kabinet het loondervingscriterium verandert. Hoezo betrouwbare overheid? En was het niet CDA-fractie leider Maxime Verhagen die bij de algemene beschouwingen zei dat iedereen van 45 jaar en ouder niet meer opnieuw beoordeeld zal worden op grond van nieuwe regels? Het is trouwens een interessante vraag of die herbeoordeling in Europeesrechtelijk verband houdbaar is. Bestaande uitkeringsrechten worden immers beschouwd als

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

eigendom en eigendom mag je mensen niet afpakken. Dat is nog wel een procesje waard.

Het is geen geheim dat de 110.000 mensen die straks geen of verminderd recht hebben op WAO vooral migranten zijn. Bij het bepalen van de mate van arbeidsgeschiktheid wil het kabinet er voortaan simpelweg van uitgaan dat iedereen Nederlands spreekt en eenvoudige computervaardigheden bezit.

Het is geen geheim dat die 110.000 mensen die straks geen of verminderd recht hebben op WAO, vooral migranten zijn. Bij het bepalen van de mate van arbeidsgeschiktheid wil het kabinet er voortaan simpelweg van uitgaan dat iedereen Nederlands spreekt én eenvoudige computervaardigheden bezit. Zo wordt opeens het aantal functies dat een tot nu toe arbeidsongeschikte kan vervullen, veel groter. Dus mensen worden veel minder of misschien zelfs helemaal niet meer arbeidsongeschikt verklaard. Het is, laat daar geen misverstand over bestaan, natuurlijk prima als die mensen de komende jaren die vaardigheden gaan beheersen en de overheid daarbij ook een handje helpt, maar tot die tijd kun je die mensen niet over de heg, en dus uit de uitkering, kieperen. Ons punt zit dus niet zozeer in de herbeoordeling an sich, als wel in het feit dat dit op grond van nieuwe criteria gebeurt. Ik zeg dit ook maar even vooruitlopend op de komende wetsbehandeling.

Ik kom op de contouren voor de afschaffing van de WAO per 1 januari 2006 zoals die zich langzamerhand beginnen af te tekenen. Ik zeg "afschaffing", want zoals gezegd, zit de echte WAO, als het kabinet zijn eigen woorden tenminste serieus neemt, straks vrijwel op slot. Allereerst iets over de uitvoerbaarheid en transparantie van de nieuwe regeling. Wij hebben straks dus in feite drie WAO's: de oude WAO, maar met het nieuwe arbeidsgeschiktheids criterium, de echte oude WAO, voor 55-plussers, en de nieuwe WAO, de WIA. En om het allemaal nog transparanter te maken bestaat die laatste dan weer uit drie verschillende regimes, afhankelijk van het percentage arbeidsgeschiktheid. Misschien kan de minister reageren op alle kritiek van de mensen die dit moeten gaan uitvoeren. Wij, als Eerste Kamer, dienen speciaal toe te zien op die uitvoerbaarheid en daar zit wat de fractie van GroenLinks betreft een grote zorg.

De drietrapsraket in de nieuwe WAO leidt waarschijnlijk tot eindeloze procedures en oneigenlijke argumenten om iemand in het ene of het andere hokje onder te brengen: het hokje van minder dan 35 procent, het hokje van 35 tot 80 procent of het hokje van 80 procent tot 100 procent.

Voorzitter. Ik krijg het enorm warm. Ik doe dus gewoon even mijn jasje uit. Het mag niet in de Tweede Kamer, maar volgens mij hier wel.

**De voorzitter:** Voor heren mag het niet.

\*\*

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Positieve discriminatie.

**De voorzitter:** Dit is gerechtvaardigde ongelijke behandeling.

\*\*

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Dat men waarschijnlijk met eindeloze procedures en oneigenlijke argumenten iemand in het ene of het andere hokje zal proberen onder te brengen, knelt nog meer als de WGA, de regeling voor 35 tot 80 procent arbeidsgeschikten, straks privaat wordt uitgevoerd. Die private uitvoerders hebben er dan immers belang bij om mensen over de 80-procentsheg te kieperen of in de min 35-procentsvijver te gooien. Kortom, private uitvoering is geen goed idee. Verzekeraars zijn niet beter in reïntegreren dan het UWV. Bovendien is privaat veel duurder. Door het in publieke handen te houden, houdt de overheid bovendien grip op de premies en kan zij de premie bijvoorbeeld afhankelijk maken van het in dienst nemen van arbeidsgeschikten of WGA'ers. Het laatste idee dat is geopperd, namelijk wel privatiseren, maar met een overheid die garant staat, levert natuurlijk helemaal een vreemde figuur op als het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden.

Ik kom nu toe aan een heel ander punt. Het kabinet spreekt over premiedifferentiatie op ondernemingsniveau om risicoselectie te voorkomen. Inderdaad, zo selecteren verzekeraars niet op individuele basis, maar het gevaar van risicoselectie door bedrijven wordt wel groot. Bedrijven zeggen dan: wij nemen zo min mogelijk mensen "met een vlekje" aan, want anders gaat onze premie als bedrijf omhoog. Graag krijg ik ook hierop een reactie. Ik vind het trouwens wel mooi dat in ieder geval de sprekers die ik heb horen spreken weliswaar dezelfde rode lijn in hun verhaal hadden, maar toch allemaal aanvullende punten hadden. Dat belooft wat voor morgen. Het kan dan heel lang gaan duren.

In de nieuwe WIA, de Wet inkomen naar arbeidsvermogen, zoals de drietrapsraket blijkbaar gaat heten, is de IVA, de echte WAO, er alleen nog maar voor wie niet alleen volledig, maar ook duurzaam arbeidsgeschikt is, zeker nog vijf jaar.

Wie wel volledig, maar niet per se duurzaam arbeidsgeschikt is, zit in de WGA. Als ik het goed begrepen heb, hebben deze volledig arbeidsgeschikte WGA'ers wel recht op loonsuppletie, ook als ze niet werken. Wie geen restcapaciteit heeft, werkt immers voldoende, ook als hij of zij niet werkt. Ik hoop dat u het nog kunt volgen! Kan de minister dit bevestigen?

De loonsuppletieregeling is een soort WW. Op WW heb je vaak maar korte tijd recht. De duur is afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden. Wat gebeurt er straks met een volledig arbeidsgeschikte WGA'er, die bijvoorbeeld maar een jaar recht heeft op WW maar wel vier jaar volledig arbeidsgeschikt is? Valt deze persoon na de WW-periode toch terug op bijstand of minder, of gelden voor de WGA in dit geval andere criteria dan voor de WW?

Als iemand 100% arbeidsgeschikt is, maar (nog) niet duurzaam, op welk moment en op welke gronden wordt dan later alsnog bepaald dat het permanent is. Stel dat deze persoon na vijf jaar nog steeds ziek is. Krijgt diegene dan alsnog vanaf dat moment recht op IVA of alleen op het moment dat vaststaat dat de ziekte nog zeker vijf jaar zal duren.

Waarom moet men eigenlijk onder de grens van 35% arbeidsongeschiktheid zitten om in aanmerking te komen voor de WGA? Stel je bent 34% arbeidsongeschikt en je wordt geacht om voor 66% van je oude loon werk te kunnen vinden. Stel dat dat ook nog eens een keertje lukt, dan heb je nog maar 66% van je oude loon, terwijl je wel werkt. Iemand die 80 tot 100% arbeidsongeschikt is en niet werkt, krijgt echter 70% van zijn of haar oude loon. Dat lijkt mij, ook gezien de door dit kabinet gehanteerde logica, een vreemde figuur. Bij de WAJONG ligt de grens op 25% arbeidsongeschiktheid. Is dat niet een logischer grens?

Ik kan mij voorstellen dat dit soort rekensommen zelfs voor de behoorlijk ingevoerden nauwelijks te volgen is. Daarmee ben ik op het punt waarmee ik begon. De nieuw WIA-kluwen dreigt volkomen ondoorzichtig, onbegrijpelijk en onuitvoerbaar te worden. Het kabinet heeft nog even de tijd om erover na te denken. Ik hoop dat het die tijd neemt om op zijn schreden terug te komen. Als ik goed tel, is daarvoor in ieder geval in deze Kamer een politieke meerderheid te vinden. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald!

De herbeoordelingen van het nieuwe schattingsbesluit gaan al veel eerder van start. Dat mag niet gebeuren. Ik hoop dat mijn collega's in deze Kamer het met mij eens zijn dat hier een belangrijke taak ligt voor de Eerste Kamer.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Als er een Arbo-dienst was voor ministers en senatoren, dan is het maar de vraag of het ons was toegestaan om op dit late uur door te werken. Die Arbo-dienst bestaat echter niet, dus wij moeten door. Om het nog erger te maken, heb ik toestemming gevraagd om mijn spreektijd wat te overschrijden. Ik heb nog een spaarpotje met minuten en ik mocht daar een paar uithalen.

Als het aan mijn fractie had gelegen, hadden wij dit debat niet arbeid en ziekte genoemd maar arbeid en gezondheid. Dat lijkt wat filosofisch en dat klopt want daar zit een visie achter. Bovendien heeft die stelling een praktische dimensie: ziekte wordt geassocieerd met ziekteverzuim en lichamelijke en psychische aandoeningen die werken onmogelijk maken. Er zijn echter veel voorbeelden van slechte gezondheid of lichamelijke en psychische klachten die niet meteen leiden tot verzuim. Ik noem als voorbeelden seksuele intimidatie op het werk, pesten, arbeidsconflicten en blootstelling aan chemische stoffen, die niet meteen ziek maken maar wel sluipenderwijs de gezondheid en de kwaliteit van het leven aantasten. Arbeid moet niet alleen zodanig georganiseerd worden dat men er niet ziek van wordt; arbeid moet ook de gezondheid bevorderen. Dat is de strekking van de Arbo-wet.

In de wetten die al gepasseerd zijn of nog in deze Kamer komen, is de nadruk vooral gelegd op de vraag: wat

te doen met mensen als zij ziek zijn geworden? Ik hield er rekening mee dat de voorgaande sprekers de nadruk legden op de wetsvoorstellen en maatregelen die nog moeten worden ingediend. Ik hield er rekening mee dat de toon van de linkse partijen behoorlijk kritisch zou zijn, maar het stemde mij buitengewoon tevreden en gelukkig dat mevrouw Van Leeuwen een gloedvol en kritisch betoog liet horen. Mogelijk verschillen wij bij nadere bespreking van visie over de functie die wij toekennen aan de overheid want uiteindelijk vertegenwoordigen wij verschillende partijen, maar de verregaande kritische vragen over het al dan niet volgen van de goede weg deel ik van harte.

Wij maken ons terecht zorgen over de vraag of mensen die zijn uitgeschakeld, rechtvaardig worden behandeld, en hoe mensen die tijdelijk of gedeeltelijk zijn uitgeschakeld, terug kunnen keren naar het arbeidsbestel. Wij hebben de uitdaging om een bijdrage aan dit debat te leveren graag aangenomen omdat het zwaartepunt van het beleid naar onze mening veel meer moet liggen bij de preventie van ziekten. Mevrouw Van Leeuwen heeft dat standpunt ook benadrukt, maar tot nu toe heeft geen van de andere sprekers dat punt nader uitgewerkt.

Nederland staat in de top drie van de landen met de hoogste arbeidsproductiviteit. De prijs daarvoor wordt betaald door de mensen in de WAO. De hoge arbeidsproductiviteit hebben wij voor een deel aan hen te danken. In de WAO zitten mensen waar wat mee is en die voor werkgevers weinig aantrekkelijk zijn. Laten wij eerlijk zijn: iedere werkgever voelt zich een beetje de coach van Ajax. Als het aan hem ligt, koopt hij alleen de besten en stelt hij alleen de besten op, tenzij er duidelijk voordeel verbonden is aan het aannemen of aan het werk houden van mensen die niet 100% produceren. Zelfs bij een gespannen arbeidsmarkt worden WAO-ers nauwelijks ingeschakeld. De WAO was daarmee het smeermiddel voor de hoge productiviteit, een soort reservoir. De WAO-instroom is in de laatste jaren fors gedaald: in 2002 met 11% en in 2003 met 23%. De kosten dalen al veel langer. In 1994 bedroeg de WAO 4,2% van het BNP en in 2002 nog maar 2,6%. Zijn die cijfers om te juichen? Dat hangt ervan af. Waar zijn de mensen die uit de WAO zijn gegaan, gebleven? Zijn zij weer aan het werk gegaan of doorgeschoven naar de WW of de bijstand?

Ik ben het heel erg eens met mevrouw Van Leeuwen die zei: het gaat uiteindelijk niet alleen om de cijfers, het aantal mensen dat wij overhouden in de WAO, maar ook om de inhoud. Waar zijn die mensen gebleven? Het antwoord op die vraag bepaalt voor ons of wij blij zijn met die daling van het aantal mensen in de WAO. Als mensen zijn doorgeschoven naar WW of bijstand, dalen de kosten als percentage van het bnp, maar dit zegt niets over de arbeidsparticipatie. Dit punt wordt prangender wanneer het aantal WAO'ers daalt door de verscherping van de criteria. Een belangrijke vraag aan de minister is dan ook: waar blijven de mensen die straks uit de WAO worden gezet of er nu niet meer in komen? Komen zij daadwerkelijk aan het werk, of komen zij terecht in een van de andere uitkeringen met ongunstiger voorwaarden? Welk percentage van de afvallers komt aan het werk?

Het zal niet verbazen dat socialisten de arbeidsomstandigheden en de gevolgen daarvan bekijken



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

in de relatie tussen werkgevers en werknemers. Al sinds de industriële revolutie heeft geen werkgever zonder dwang van buitenaf, van een vakbond, de overheid, kritische artsen of protesterend personeel, een einde aan ziekmakend werk gemaakt, een enkele verlichte werkgever daargelaten. Niet voor niets was het kinderwetje van Van Houten nodig om de kinderarbeid af te schaffen. Wij kunnen zeker beargumenteren dat een verlaagd ziekteverzuim en een gezonder werkklimaat uiteindelijk ook de werkgevers ten goede komt, maar de nadruk ligt daarbij wel erg op "uiteindelijk". Werkgevers hebben er op korte termijn belang bij mensen zolang en zo hard mogelijk te laten werken, en te kunnen ontslaan tegen zo laag mogelijk kosten. Zolang een zieke werknemer kan worden vervangen door een nog onbeschadigde, zullen weinig werkgevers vrijwillig investeren in maatregelen die de gezondheid bevorderen en ziekte tegengaan, tenzij zij daartoe door regels en toezicht worden gedwongen. Kijk naar de afgelopen decennia: het zijn de vakbonden die de ziekten op de agenda hebben gezet, niet de werkgevers. In historische volgorde: stoflongen, asbest, lawaai, OPS, RSI, seksuele intimidatie en burn-out. Aanschouw met hoeveel energie de laatste problemen nog steeds moeten worden verdedigd als "echte ziekten".

Waarom belanden mensen in de huidige WAO? Naar schatting voor 40% tot 50% als gevolg van de arbeidsomstandigheden, variërend van te hoge werkdruk, monotone of repetitieve handelingen, te zwaar tillen tot het werken met gevaarlijke stoffen. De instroom in de WAO zou verder kunnen worden teruggedrongen als de slechte werkomstandigheden adequater zouden worden aangepakt. In plaats van het wegnemen van de oorzaken van arbeidsongeschiktheid wordt nu juist gekeken naar het wegnemen van de uitkering. Dat is geen sociaal beleid.

De belangrijkste ziekmakers op het werk, fysieke belasting zoals beeldschermwerk, het hanteren van lasten, psychische belasting zoals werkdruk en sociale onveiligheid, zijn samen goed voor bijna 80% van de werkgerelateerde WAO-instroom. Hiervoor ontbreken nog steeds goeddeels wettelijke waarden en normen. Op dat gebied is van zelfwerkzaamheid en zelfregulatie van de werkgevers geen sprake. De ruimte voor maatwerk is door de werkgevers niet opgepakt. Wat erger is, is dat overheid het op dat punt ook laat afweten. Wat denkt de minister in het licht van die 80% te doen aan een betere preventie van werkgerelateerde ziekten?

Een factor die ik al noemde, zijn de arbeidsverhoudingen. Voortslepende conflicten op het werk zijn letterlijk ziekmakend. Mensen melden zich op een gegeven ogenblik ziek als gevolg van stress, tobben, slapeloosheid, gevoelens van machteloosheid die soms uitmondten in overspannenheid of burn-out. In veel gevallen is er sprake van een wisselwerking tussen aan de ene kant een slechte werkomgeving en aan de andere kant iemand die het niet meer aankan. Dergelijk clusters van samenhangende problemen zijn over het algemeen heel goed aan te pakken, maar dat vergt tijd, aandacht en expertise. Wij zijn het er waarschijnlijk over eens dat te veel mensen die ziek zijn geworden als gevolg van arbeidsconflicten, in de WAO terecht zijn gekomen. Zij zouden met begeleiding weer aan het werk kunnen. Ook in dit geval moet er echter aandacht zijn voor de oorzaken.

Het spreekt vanzelf dat de aandacht daarbij niet alleen hoort te gaan naar de ziek geworden werknemer maar vooral ook naar de ziekmakende werkomgeving. Dit is een arbeidsintensieve aanpak die op korte termijn niet goedkoop is, maar mensen op lange termijn kan redden van het compleet uitgerangeerd raken en het langdurig in de WAO, WW of bijstand geparkeerd worden. Dat is een aanpak die op den duur dus ook economisch vruchten zou moeten afwerpen.

Verder moet er meer belangstelling komen voor categorieën mensen die meer risico lopen dan anderen. Er is de laatste tijd meer aandacht gekomen voor het verhoogde risico van vooral jonge vrouwen en allochtonen. Mevrouw Swenker vroeg zich net af waarom vrouwen en allochtonen meer risico lopen om arbeidsongeschikt te raken. Zij die het antwoord weet, mag het zeggen. Ik heb twee factoren te vermelden die weliswaar niet het hele verhaal vormen, maar waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden. De eerste factor is dat vrouwen en allochtonen vaker in werk terecht blijken te komen dat wordt gekenmerkt door monotonie en repetitie, met weinig ruimte voor eigen initiatief, weinig waardering, lage beloning en lage arbeidssatisfactie.

De tweede factor, die vaak over het hoofd wordt gezien, is dat het leven niet ophoudt als wij de werkplek verlaten. De ene sekse die thuiskomt denkt dat hij recht heeft op verzorging en de andere sekse die thuiskomt denkt dat zij de verzorging moet leveren omdat dat nu eenmaal zo was afgesproken. Dat betekent dat de gemiddelde vrouw dezelfde prestaties moet leveren als een man, maar met gemiddeld aanzienlijk minder ondersteuning. Als je het in uren bij elkaar optelt, dan blijkt dat vrouwen meer uren werken voor hetzelfde loon als mannen. Dit geldt ondanks alle emancipatie waarvan de minister kort geleden nog heeft gemeld dat zij voltooid is. Het is er een oorzaak van dat vrouwen vaker door de knieën gaan en het niet meer aankunnen, terwijl zij in feite even gezond zijn. Daarin heeft mevrouw Swenker geheel gelijk. Dit is een oud leerstuk van dertig jaar geleden. Het heet "Het persoonlijke is politiek". Af en toe moeten wij de kennis ervan nog even oprispen.

Voor wie is het dus prettig thuiskomen en voor wie wacht een tweede deel van de ploegendienst? Voorts moet meer rekening worden gehouden met uitsluitingsmechanismen. Wij weten bijvoorbeeld van de politie dat er verwoede pogingen zijn gedaan om vrouwen te rekruteren, maar dat vrouwen vaak even snel weer verdwijnen als ze zijn aangekomen. Uitsluitingsmechanismen gelden ook vaak voor allochtonen, die soms weinig reden hebben om zich op hun werk veilig en thuis te voelen. Naast de sekseverschillen die meer te maken hebben met machtsverhoudingen en traditie, blijken biologische factoren van belang, zoals zwaar tillen bij zwangerschap, lang staan of werken met oplosmiddelen. Overigens is het laatste woord nog niet gezegd over de mogelijke schade van chemische stoffen op het vermogen van mannen om zich voort te plannen. Kan de minister aangeven wat voor beleid hij denkt te voeren voor de risicogroepen? Hoe heeft de emancipatiegedachte plaats in zijn beleid ten aanzien van arbeid en ziekte?

De trend is momenteel gericht op het zo snel mogelijk weer aan het werk krijgen van mensen die een

tijd hebben moeten verzuimen. Daarachter zit een goede gedachte: hoe langer mensen zijn uitgeschakeld, des te moeilijker het is om weer terug te komen. Er is wel een andere kant aan de zaak. Een groot deel van de mensen die na langdurig ziekteverzuim weer aan het werk gaan, is na een halfjaar opnieuw ziek. Dat betekent dat er te weinig is gekeken naar de oorzaken, naar de ziekmakende factoren in het werk zelf of naar de vraag of de werknemer wel op de juiste plek zit en of de baas zijn werk wel goed doet. Mensen die ziek worden door de werkdruk, de stress of slechte arbeidsomstandigheden, knappen wel op als zij thuis tot rust zijn gekomen, maar redden het niet als zij weer teruggaan. Zij zijn dus niet altijd te vroeg weer aan het werk gezet. De aandacht moet behalve op de genezing van de werknemer ook worden gericht op de arbeidsplek en de werkomstandigheden zelf.

Er valt dus nog veel te doen, onder andere op het reïntegratietraject voor tijdelijk of partieel zieken. De aandacht zal daarbij volgens ons niet alleen moeten worden gericht op de werknemers, maar ook op de werkgevers. Op dit moment stijgt de werkloosheid nog steeds. Waar een groot aanbod van gezonde en geheel arbeidsgeschikte werknemers aanwezig is in de meest door de werkgevers gewenste leeftijdscategorie -- niet te jong, niet te oud -- vissen veel werknemers met een vlekje, een barstje, een voorgeschiedenis met ziekteverzuim, een klein belemmering of juist werknemers die helemaal in orde zijn maar gewoon boven de vijftig zijn, achter het net. Het is weinig productief om de werknemers te dwingen te solliciteren en er dure reïntegratieprojecten en begeleiding op te zetten, wanneer er geen beloning tegenover staat in de vorm van passend werk. Dus ook hierop krijgen wij graag een reactie van de minister.

Ook op dat front valt dus nog veel te verbeteren, bijvoorbeeld door bedrijven te verplichten om tussen de 5% en 7% van hun arbeidsplaatsen open te stellen voor arbeidsgehandicapten of -- politiek correcter genoemd -- mensen met een belemmering. Dit gebeurt in de Verenigde Staten al met succes. Niet alles wat uit Amerika komt is dus slecht. De werkgevers zouden daarbij gestimuleerd kunnen worden door een aantal regelingen, zoals reductie op de sociale verzekeringspremies en, bij ziekte van arbeidsgehandicapten, aanvulling door de overheid. Is dit een gedachte die de minister eventueel mee wil nemen?

Wij weten ondertussen meer dan vroeger over het ontstaan van aan arbeid gerelateerde ziekte, maar nog steeds te weinig. Het laatste handboek is uit 1928. Wat wij te weten komen, komt vaak uit het buitenland. In vergelijking met bijvoorbeeld België of de Scandinavisch landen is wetenschappelijk onderzoek naar de relatie arbeid en gezondheid hier schaars. Wij weten wel dat veel gevallen voort komen uit een wisselwerking tussen belasting en belastbaarheid, dus externe factoren enerzijds en lichamelijke constitutie aan de andere kant. De Arboret zegt dat de belasting op het werk aangepast moet worden aan de belastbaarheid. De vraag is in welke mate dat ook werkelijk gebeurt.

De convenanten die worden afgesloten functioneren onvoldoende. De ambities zijn dan ook over het algemeen erg laag, vaak niet meer dan een reductie van 10% of 20% van de klachten. Te vaak is er sprake van een

streven naar gebruik van veiliger middelen als kortere ladders of minder zware lasten die getild mogen worden, in plaats dat er harde criteria worden afgesproken. Wij vinden het kennelijk nog steeds acceptabel dat er tien tot twintig mensen letterlijk doodvallen omdat zij met te onveilig materiaal moeten werken. Een veelheid daarvan raakt bovendien arbeidsongeschikt. Wij hebben de indruk dat er de laatste paar jaar nauwelijks sprake is van vooruitgang op dit front. Het gevolg van normen die niet helder en hard zijn vastgelegd, is dan ook dat veel mensen die tijdens hun werk gehandicapt zijn geraakt, in moeizame juridische procedures terecht komen.

De overheid heeft de potentiële hoeders van de gezondheid van werknemers in handen gespeeld van de private verzekeraars. Veel bedrijven nemen de arbodienst aan met de laagste offerte. Dat komt de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede. Op dit moment wil de staatssecretaris de helft van de arboregels laten schrappen. Het is helemaal niet moeilijk om met een paar citaten uit de reglementen een soort slapstick ter tafel te voeren waarvan iedereen zegt: vooruit, dat getut over een paar centimeter hier of daar kan niet de bedoeling zijn. Vanmiddag was ik bij een bijeenkomst over de Arboret voor kleine bedrijven en daar was ook de staatssecretaris aanwezig. Hij stelde voor om een onderscheid te maken tussen hoog risico en laag risico, waarbij hoog risico gehandhaafd moet worden in de regels en laag risico kan vervallen. Hoog risico slaat vooral op het risico op bedrijfsongevallen, terwijl laag risico slaat op zaken als toiletten, meubilair en verlichting. De staatssecretaris vond dat kostbare overheidsbemoediging niet aan die laatste categorie besteed zou moeten worden.

Wij weten ondertussen dat naast bedrijfsongevallen waarbij het volstrekt duidelijk is dat iemand op een moment gehandicapt raakt, langzame slijtage een ander probleem is. Slijtage kan bijvoorbeeld ontstaan omdat mensen jarenlang achter een beeldscherm zitten aan meubilair dat niet deugd en met slechte verlichting. Daarvan kun je net zo verslijten als mensen in de bouw verslijten. Mensen die heel lang verkeerd zitten, zullen op een gegeven moment door hun rug gaan en de 65 niet halen binnen hun werk. Wij vinden deze gedachte om zogenaamd laag risico maar te schrappen, volstrekt in strijd met het beleid om mensen zo lang mogelijk aan het werk te houden. Wij zouden graag van de minister willen horen hoe deze volstrekt tegenstrijdige gedachten met elkaar te rijmen zijn.

Door de Arboret van 1998 zijn er meer mensen met arbo bezig dan ooit. Het aantal arbo-adviseurs is sinds 1996 verdubbeld. De adviseurs hebben tot taak de werkgever te overtuigen dat arbo loont, hoewel het financiële rendement pas op lange termijn zichtbaar wordt.

Bedrijfsartsen zitten in de spreekkamers en worden afgerekend op het zo snel mogelijk aan het werk zetten van de zieken. In de tijd van regionale bedrijfsgezondheidsdiensten was de verhouding preventietaken tot verzuimbegeleiding 80:20, nu is dat omgekeerd. Arbo-deskundigen van werkgevers, werknemers en overheid houden elkaar bezig in lange en moeizame onderhandelingen over Arbo-convenanten die als zij er komen heel weinig praktische werking blijken te

hebben. Arbeidsinspecteurs beoordelen steeds vaker de papieren en mogen in sectoren met een convenant niet meer op pad. Van alles – van Arbo-diensten tot zorgsystemen, van asbestverwijderaars tot zaagmachines – zijn certificeerders op pad die op hun beurt ook weer gecontroleerd moeten worden. Iedereen is bezig met Arbo, maar bijna niemand is meer bezig met de werkplek.

De effecten zijn merkbaar. Het aantal dodelijke ongevallen is vrijwel constant. De klachten van werknemers over belastende omstandigheden, zoals tweejaarlijks gepubliceerd door het CBS, laten geen daling zien. In 1997 rapporteerden 11% van de werknemers een minder goede gezondheid; in 2002 was dat 13%.

De minister zegt dat de Arbo-convenanten een succes zijn. Dat blijkt uit een daling van het ziekteverzuim. Het kan ook zijn dat de staatssecretaris dit gezegd heeft, maar ik neem aan dat u het erover eens ben, mijnheer de minister. Ik heb de cijfers laten nakijken. In 1997 was het ziekteverzuim in Nederland 5,1%, in 2002 was het 5,4% en in de jaren daartussen is het nooit lager geweest. Het benieuwt ons wel waarop de optimistische opvattingen gebaseerd zijn.

Dit jaar is de evaluatie van de Arbo-wet aan de orde. Dat zou hét moment zijn om méér te doen dan regels schrappen. Bij de Arbo-diensten zitten veel deskundigen en capabele mensen die hun kennis en vaardigheden zouden willen inzetten voor betere arbeidsomstandigheden en gezondheidsbescherming. Deze mensen krijgen daarvoor echter nauwelijks de ruimte. Te vaak zijn zij gedrongen in de positie van accountants van het bedrijfsleven, maar dan op het sociale vlak. In 2002 ontvingen de Arbo-diensten 943 mln euro. Wij kunnen dus wachten op de eerste signalen uit Arbo-land over mogelijke fraudering zoals wij dat met de bouw hebben meegemaakt. Kortom, wij pleiten ervoor om de uitvoering van de bovengenoemde taken -- de verder uitgebouwde preventie, de Arbo-diensten, het toezicht op de convenanten en het meten van arbeidsongeschiktheid -- zoveel mogelijk buiten de belangensfeer van werkgevers en werknemers te houden. Wij maken ons grote zorgen over de toenemende privatisering van diverse diensten. Wij pleiten voor onafhankelijke Arbo-diensten vergelijkbaar met de arbeidsinspectie, die publiek gefinancierd kunnen worden; Arbo-diensten die ingezet kunnen worden waar zij oorspronkelijk voor bedoeld waren: een betere gezondheid van werkend Nederland. Wij vinden de reorganisatie die daarvoor nodig is alsmede het toezicht daarop, bij uitstek een taak van de overheid. Wij zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

\*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Het zal een jaar of acht geleden zijn dat wij zo rond drie uur 's morgens – het zal bij u nooit voorkomen – klaar waren na een heel intensief debat en dat ik naar het gebouw van de Tweede Kamer liep om naar de garage te gaan. Alles zat op slot en er was niemand meer te zien. Grote paniek dus. Ik liep daar met een collega en wij vroegen ons af, wat te doen. Hij ging aan de andere kant van het gebouw kijken of daar mensen waren en ik besloot te wachten. Je weet niet waar je goed aan doet. Op een zeker moment vond ik

een bel en ik maar bellen. Uiteindelijk ging de deur open en toen ik wegreed, rende de collega nog steeds om het gebouw van de Tweede Kamer heen. Vanaf die tijd maak ik maar gebruik van een hotelletje hier in de hoop dat ik straks nog binnen kan komen.

Voorzitter. Ik lever deze bijdrage mede namens de ChristenUnie, want die is er natuurlijk niet, dat begrijpt u wel.

Het debat kan vanuit verschillende invalshoeken worden belicht. Een zekere selectie is dan ook noodzakelijk. Ik heb in mijn bijdrage gekozen voor een algemene en een arbeidsrechtelijke insteek. Die wijkt wat af van de gangbare en dat is bewust gebeurd. Ik dacht ik zit vannacht toch wat achteraan in de trein en dan luistert er bijna niemand meer, dus ik doe het op een wat andere wijze.

Bij het laatste gaat het om een reflectie (de uitzonderingen op) de loondoorbetalingsverplichtingsregeling bij ziekte gedurende de eerste twee jaar.

De **voorzitter**: Voor de Handelingen: de minister heeft net aangegeven dat hij nog wel degelijk luistert!

\*\*

De heer **Van den Berg** (SGP): Gelukkig! Ik was daar niet zeker van. Ik kan nu niet meer terug, want ik heb het keurig aan het papier toevertrouwd, anders dan mijn collega van GroenLinks. Ik moet de tekst vanavond een beetje volgen. Ik maak hierbij onderscheid tussen:

1. enkele knelpunten in de regeling inzake de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte gedurende de eerste twee jaar;
2. de rol van het opschortingsrecht bij overtreding van controlevoorschriften.

Al jarenlang staat arbeidsongeschiktheid hoog op de politieke agenda. Daar moeten oorzaken voor aan te wijzen zijn. Is het een gevolg van onze westerse levensstijl van haast, haast, haast en nooit genoeg? Zo ja, dan moeten wij ons dit aantrekken. Als dit één van de oorzaken is, dan zullen om dit te veranderen ook op het persoonlijke vlak soms concessies gedaan moeten worden. Vervolgens is het nodig dat er een beslissende omslag in het denken en handelen van werkgevers en werknemers tot stand komt.

Daarom is het een goede zaak dat in de Arbowed wordt uitgegaan van een risicogerichte benadering van ziekte, zodat allereerst gekeken wordt naar de gezondheidsrisico's op de werkplek. Dit omdat bekend is dat de oorzaken van ziekteverzuim voor bijna eenderde gelegen zijn in de persoon zelf, eveneens voor bijna eenderde in de sociale omgeving van de werknemers (problemen in relaties en dergelijke) en voor 40 procent in het werk. De werkgever is verplicht om de gezondheidsrisico's op de werkplek te inventariseren en te evalueren, ondersteund door de Arbodienst. Hierna wordt verwacht dat de werkgever de werkomstandigheden optimaliseert.

De Wet verbetering poortwachter is vanaf 1 april 2002 van kracht. Met deze wet wordt beoogd het reïntegratieproces in het eerste ziektejaar succesvoller te laten verlopen om zo de instroom in de WAO te beperken. Het blijkt dat de wet positief werkt, zodat de reïntegratie van arbeidsongeschikte medewerkers succesvol is. De kern

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

van de Wet verbetering poortwachter is dat werkgever en werknemers als het ware gedwongen worden met elkaar te communiceren en telkens afspraken te maken over acties die leiden tot terugkeer op het werk. Deze aanpak is eigenlijk heel logisch. Helaas zit er ook een keerzijde aan de medaille. De wet vraagt veel formele verslagen en met name de Arbo-dienst moet een hele papierwinkel verzorgen. Dat heeft niets met regeltjes te maken, het is een kwestie van veel bureaucratie. Kan hier niet wat aan worden gedaan, zo vragen wij. Ook uit de cijfers over het eerste kwartaal 2004 van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen blijkt dat het aantal WAO-aanvragen nog steeds daalt. Mogen we hieruit concluderen, zo vragen wij, dat de huidige wetgeving, de Wet verbetering poortwachter en de verlenging van de loondoorbetaling met een jaar in combinatie met een goede preventie, vruchten afwerpen? Als dit bevestigend wordt beantwoord, dan vragen onze fracties zich af of de WAO dan nog ingrijpend moet worden gewijzigd. Juist nu eerdere maatregelen vruchten afwerpen, is er rust nodig. Nieuwe, ingrijpende maatregelen vergen doorgaans grote investeringen in kennis en kosten, dus veel tijd, geld en energie. Zijn we met nieuwe maatregelen op de goede weg, zijn we in dit land niet een beetje moe geworden om weer een heel grote operatie tot een goed einde te brengen?

Waarom kan, zo vragen wij, in het huidige stelsel niet ervoor gezorgd worden dat alleen diegenen die het echt nodig hebben een WAO-uitkering krijgen? Een nieuwe reorganisatie zal ook een zware wissel trekken op het UWV. Nu wordt al gewerkt onder grote druk. Graag vernemen wij waarom het kabinet toch die grote operatie door wil zetten. Wij willen graag een goede onderbouwing horen van de minister.

Het is van groot belang om tot een betere benutting van de mogelijkheden te komen voor werkherhating van die mensen die nu afhankelijk zijn van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Om die reden is het van belang dat werkherhating aantrekkelijk wordt gemaakt. Een werkgever die overweegt om iemand met een arbeidshandicap in dienst te nemen, houdt rekening met de risico's die dat tot gevolg kan hebben. Het gaat dan om hogere verzuimrisico's en soms lagere arbeidsproductiviteit. Zonder goed beleid en begeleiding heeft deze groep mensen minder mogelijkheden op werk, vergeleken met andere werkzoekenden die geen arbeidshandicap hebben. Vindt de minister dat de instrumenten en mogelijkheden voldoende zijn voor een terugkeer van deze groep, die ons na aan het hart ligt, naar de arbeidsmarkt? Heeft, zo willen wij graag weten, het UWV voldoende capaciteit aan professionals die voor een goede begeleiding kunnen zorgdragen? Mocht dit niet het geval zijn, wat zijn de alternatieven, zo vragen wij aan de minister. Belangrijk is dat er maatwerk wordt geleverd als het gaat om de reïntegratie van deze groep in het bijzonder, maar ook voor de anderen. Nu is de reïntegratiemarkt geliberaliseerd. Wij vernemen graag of en hoe het toezicht

is georganiseerd voor wat betreft de prestaties en de kwaliteit van de reïntegratiediensten.

Onze Kamer heeft via de voorhangprocedure, de AMvB, het aangescherpte Schattingsbesluit voorgelegd gekregen. Een van de doelstellingen is dat bij de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid de mogelijkheden voor mensen meer gewicht moeten krijgen. Het bestaande Schattingsbesluit brengt deze mogelijkheden onvoldoende naar voren. Dit omdat er bij de theoretische schatting onvoldoende functies te duiden waren voor iemand, terwijl deze ondanks zijn beperkingen door ziektes, wel degelijk nog zou kunnen werken. Dit is zeker een verbetering en heeft onze instemming. Wel vragen wij de minister waarom, als wij het goed zien, er geen overgangsrecht is voor de bestaande gevallen. Zonder onderbouwing wordt vastgesteld, zo blijkt uit de brief van 12 maart jl, dat herbeoordeling met strengere regels binnen de bestaande WAO mogelijk is. Juist over deze problematiek is in deze Kamer in het verleden zeer indringend gediscussieerd. Er ligt ook een unaniem aanvaarde motie van 17 juni 2000. Hier zit voor onze fracties een belangrijk pijnpunt. Dit moet goed geregeld worden.

Ik kom nu bij het tweede gedeelte en dat betreft de knelpunten in de regeling inzake loondoorbetalingsverplichting bij ziekte gedurende de eerste twee jaar. De loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte is geregeld in boek 7, artikel 629 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond hiervan heeft de werknemer recht op 70% van het laatstverdiende loon, doch nooit meer dan het maximum dagloon, waarbij voor het eerste jaar een ondergrens van het wettelijke minimumloon geldt. Op deze regel is een aantal uitzonderingen, lid 3 van het artikel, geformuleerd. Als zo'n uitzondering zich voordoet, is de werkgever niet gehouden het loon door te betalen. Samengevat gaat het om de volgende uitzonderingsgronden:

- a. opzettelijk veroorzaken van de ziekte;
- b. verstrekken van valse informatie bij de aanstellingskeuring;
- c. belemmeren of vertragen van de ziekte;
- d. zonder deugdelijke grond weigeren passende arbeid te verrichten;
- e. weigeren mee te werken aan redelijke voorschriften of getroffen maatregelen die gericht zijn op het in staat stellen, passende arbeid te verrichten;
- f. zonder deugdelijke grond weigeren mee te werken aan het opstellen, evalueren en bijstellen van een plan van aanpak.

Wij willen van de minister weten of de regels die zijn vastgelegd nog zinvol zijn. Ik beperk mij thans tot de onder a t/m c genoemde uitzonderingen, aangezien de onder d t/m f genoemde uitzonderingen van recente datum zijn.

Ten eerste ziekte veroorzaakt door opzet van werknemer. De werknemer heeft geen recht op loon indien de ziekte door zijn opzet is veroorzaakt of het gevolg is van een gebrek waarover hij in het kader van een aanstellingskeuring valse informatie heeft verstrekt en daardoor de toetsing aan de voor de functie opgestelde belastbaarheidseisen niet juist kon worden uitgevoerd. De

eerste (sub)grond luidt dus: opzet van de kant van de werknemer. In de praktijk blijkt deze uitzondering een slapende regel te zijn. Wij hebben afgesproken in dit land dat alle slapende regeltjes moeten verdwijnen. Het is immers nauwelijks denkbaar dat een werknemer opzet of bewuste roekeloosheid kan worden verweten ten aanzien van de arbeidsongeschiktheid. Uit de rechtspraak zijn mij slechts twee gevallen bekend waarin de rechter concludeerde dat de werknemer inderdaad een dusdanig verwijt kon worden gemaakt, dat kon worden gesproken van bewuste roekeloosheid. Het betreft een uitspraak van de kantonrechter te Amersfoort van 12 december 2001. Die kantonrechter oordeelde dat een werknemer opzettelijk zijn ziekte had veroorzaakt door met een alcoholpromillage van 1.98 in het bloed met een auto aan het verkeer deel te nemen op grond waarvan hij een verkeersongeval veroorzaakte. Hij kreeg een boete en ontzegging van de rijbevoegdheid voor acht maanden. De loonvordering gedurende de periode van ziekte werd afgewezen. De kantonrechter in Heerlen heeft op 4 juli 2001 over een vergelijkbaar geval moeten oordelen, zij het dat nu een dronken collega van de werknemer achter het stuur had plaatsgenomen. Deze kantonrechter vond dat niet kon worden gesproken van bewuste roekeloosheid, omdat de gedraging van de werknemer niet was gericht op het arbeidsongeschikt worden. Een ander rechterlijk vonnis waarin de werknemer op voornoemde grond het recht op loon werd onthouden, betrof een werknemer die arbeidsongeschikt was geworden ten gevolge van een sterilisatie. De kantonrechter in Leiden deed daar in 1999 een uitspraak over. Mijn vraag aan de minister is of deze beslissing ook zal moeten gelden voor een aantal niet noodzakelijke operaties die ik "cosmetische operaties" of "schoonheidsoperaties" zou willen noemen. Naar onze mening kan dit soort regeltjes beter verdwijnen. Graag wil ik hierover met de minister van gedachten wisselen.

Werkgevers vragen zich in de praktijk regelmatig af wat zij kunnen ondernemen ten aanzien van werknemers die bijvoorbeeld gevaarlijke sporten beoefenen en die regelmatig wegens een blessure thuiszitten. Dat heeft ook met ziekte te maken. Zij achten het zeer onrechtvaardig gedurende die tijd het loon door te betalen. Een voorbeeld daarvan is een bedrijf, zo is mij verteld, waar werknemers ervoor moeten tekenen dat zij niet aan bepaalde sporten zullen doen, zoals parachutespringen. Tijdens de behandeling van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte van 1996 zijn deze gevallen ook aan de orde gesteld. Destijds was het de mening van het toenmalige kabinet dat het beoefenen van een gevaarlijke sport niet als opzet of bewuste roekeloosheid kon worden beschouwd. Is het wel zo terecht dat een werkgever moet betalen als een werknemer vanwege een risicovolle sport een aantal dagen of veel langer niet op het werk kan komen? Ik weet dat de loondoorbetalingsverplichting gebaseerd is op het risique sociale-denken, maar het gaat toch te ver om bijvoorbeeld een hardwerkende middenstander te laten betalen voor een werknemer die de grenzen van zijn verantwoordelijkheid heeft overschreden. Ik wijs erop dat onder andere mevrouw Hoogendijk, de echtgenote van onze minister-president, in haar dissertatie heeft gepleit voor het aanscherpen van het criterium opzet in grove schuld, zodat

de uitzondering kan worden toegepast waarvoor deze is bedoeld.

Overigens worden ook in ons buurland Duitsland gevaarlijke sporten voor risico van de werknemer gelaten. Ik wil hier graag een helder antwoord op ontvangen van de minister.

De tweede (sub)grond betreft het verstrekken van valse informatie in het kader van een aanstellingskeuring, terwijl juist daardoor die keuring niet goed kon worden uitgevoerd. Ook deze (sub)grond verschaft de werkgever slechts in uitzonderingsgevallen een recht op het stopzetten van de loonbetaling. Allereerst al omdat krachtens de Wet op de medische keuringen een aanstellingskeuring alleen dan kan plaatsvinden, indien de kandidaat voor de openstaande functie al is geselecteerd. In de tweede plaats moet de werkgever ex lid 3 sub a van art. 7:629 BW bewijzen dat de keuring niet juist kon worden uitgevoerd vanwege het feit dat de valse informatie is verstrekt. Hij zal dus het causale verband tussen de twee aspecten moeten aantonen, wat geen gemakkelijke opgave is. In de schaarse jurisprudentie is een beroep van de werkgever op deze (sub)grond tot nu weinig gehonoreerd. Een voorbeeld uit de rechtspraak waarin dat wel gebeurde is de uitspraak van de rechtbank te Rotterdam van 1 april 1999. De rechtbank stelde zich op het standpunt dat een werkgever zich terecht op deze (sub)grond mocht beroepen, toen een werknemster zich enkele dagen na het verstrijken van de proeftijd had ziek gemeld vanwege klachten aan heup en rug die zij al vanaf haar jeugd had en die haar beletten lang achter elkaar te staan. Tijdens het sollicitatiegesprek had de werknemster geen melding van haar klachten gemaakt. Hoewel er geen aanstellingskeuring had plaatsgevonden, werd toch de loonvordering niet toegekend. De rechtbank oordeelde dat de bedoeling van de genoemde (sub)grond is dat een sollicitant niet gehouden is informatie te vertrekken over zijn gezondheid op punten die voor de vervulling van de functie niet rechtstreeks van belang zijn. In het geval van de werknemster ging het juist om beperkingen die het vervullen van de functie verhinderen. Dit vonnis treedt echter duidelijk buiten de grenzen die door de wetgever zijn aangegeven. Toch is het ook begrijpelijk dat de rechter geen loonvorderingen wenst toe te wijzen die lijnrecht indruisen tegen het rechtsgevoel. Vraag is daarom of de voornoemde uitzonderingsgrond, valse informatie in het kader van een aanstellingskeuring, niet zou moeten worden uitgebreid tot informatie die voor de vervulling van de functie belang is.

Ik wil in voornoemd kader nog wijzen op de zeer omstreden uitspraak van het Hof van Justitie EG in de Deense zaak Tele Danmark van 4 oktober 2001, waarin is uitgemaakt dat een ontslag niet is geoorloofd als dit ontslag is gegrond op het niet meedelen van zwangerschap. Het betrof in casu een mevrouw die was aangenomen voor een bepaalde tijd, namelijk een half jaar, en die meteen na het afronden van een interne opleiding van 2 maanden met zwangerschapsverlof zou gaan. De Deense rechter vond dat de mevrouw haar zwangerschap bij de sollicitatie had moeten melden, omdat zij wist dat er bij een positief verloop van de zwangerschap geen arbeid door haar zou worden verricht. Het Hof van Justitie oordeelde echter anders. Dat betekent dus dat bij

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

zwangerschap misbruik kan worden gemaakt van de bescherming die de Europese richtlijn biedt. In de arbeidsrechtelijke literatuur wordt unaniem geoordeeld dat de bescherming in dergelijke situaties veel te ver is doorgeslagen. Ik wil daar graag de visie van de minister op hebben.

De derde grond ex art. 7:629 lid 3 BW heeft betrekking op de belemmering of vertraging van de genezing. Gedurende de periode namelijk dat de werknemer door zijn toedoen tot die belemmering of vertraging aanleiding geeft, bestaat geen recht op loondoorbetaling. Tijdens de parlementaire geschiedenis van de Wulbz is opgemerkt dat deze uitsluitingsgrond er niet toe kan leiden dat de werkgever de werknemer dwingt een bepaalde geneeskundige behandeling te ondergaan.

Ook een werknemer die bijvoorbeeld een antroposofisch huisarts heeft, waardoor genezingsprocessen doorgaans trager verlopen dan bij een reguliere huisarts, kan niet onder dreiging van stopzetting van loonbetaling gedwongen worden de antroposofie de rug toe te keren. Daarmee zal in strijd worden gehandeld met het grondrecht van de onschendbaarheid van het lichaam en de lichamelijke integriteit. Ook hier kan de vraag worden gesteld of de bescherming van het grondrecht niet te ver is doorgesloten. Mag niet van een werknemer worden verlangd dat hij zich volgens de gangbare behandelingsmethoden laat behandelen? Doet hij dit niet, dan is dit prima, maar de extra kosten moeten toch niet op de werkgever worden afgewenteld.

Als tweede noem ik de rol van het opschortingsrecht bij overtreding van controlevoorschriften. Naast het recht om het loon op grond van de omstandigheden vermeld in lid 3 stop te zetten, bezit de werkgever ex artikel 628 lid 6 van Boek 7 een loonopschortingsrecht voor de tijd gedurende welke de werknemer zich niet houdt aan de door de werkgever schriftelijk gegeven redelijke voorschriften omtrent het verstrekken van de inlichtingen die de werkgever behoeft om het recht op loon vast te stellen. Dit opschortingsrecht vereist enige nadere toelichting. In de meeste ondernemingen gelden regels voor de begeleiding en controle die de werknemer bij ziekte dient op te volgen. De meest bekende en voorkomende regel is dat de werknemer zich binnen een bepaalde tijd en op een bepaalde wijze dient ziek te melden. In de meeste gevallen is de zieke werknemer ook verplicht om zich voor controle ter beschikking van de arbodienst te stellen. Hij zal op het spreekuur moeten komen of, indien dat niet mogelijk is, thuis moeten blijven om de arboarts te ontvangen. De opgestelde controlevoorschriften zijn begrijpelijkerwijs van het grootste belang voor de werkgever. Als hij dan ook bemerkt dat de zieke werknemer die voorschriften, die volgens de wetstekst redelijk moeten zijn, niet opvolgt, is de werkgever gerechtigd de betaling van het loon op te schorten. Wel geldt opnieuw de voorwaarde dat de werkgever de werknemer van dit besluit onverwijld op de hoogte moet stellen, op verval van dat opschortingsrecht. De sanctie stelt eigenlijk niet veel, vrijwel niets voor. Het is immers een opschortingsrecht, niet een recht om definitief geen loon te betalen voor de toepasselijke periode. Zodra de voorschriften namelijk alsnog door de

werknemer worden nageleefd, zal de werkgever het volle bedrag aan loon over de opschortingsperiode aan de werknemer moeten betalen. Zou blijken dat de werkgever ten onrechte gebruik heeft gemaakt van het recht van artikel 629, lid 6, Boek 7 Burgerlijk Wetboek, dan heeft de werknemer niet alleen recht op het in aanmerking komende loonbedrag, maar ook op de wettelijke verhoging en de wettelijke rente. Die laatste twee componenten hoeft de werkgever niet te betalen als blijkt dat het opschortingsrecht terecht is toegepast en de werknemer later de redelijke voorschriften ter controle alsnog nakomt.

De vraag die wij stellen is of het geen tijd is om deze tandeloze tijger -- zo is het opschortingsrecht al aangeduid -- te vervangen door een effectieve sanctie. In de praktijk wordt de sanctie nauwelijks bruikbaar geacht vanwege de geringe prikkel die ervan uitgaat. In dat verband vraagt men zich in de praktijk af of en in welke mate het mogelijk is, overtreding van controlevoorschriften bij ziekte te sanctioneren door middel van het opleggen van een boete, mits deze voldoet aan de wettelijke regeling. In de literatuur zijn sommigen, waaronder Van der Grinten in het handboek Arbeidsovereenkomstenrecht, van mening dat de opschortingsbevoegdheid exclusief is ten opzichte van andere sancties en het de werkgever, hoewel dit niet in de wet staat, niet vrij zou staan een werknemer te beboeten wegens het overtreden van de controlevoorschriften. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de opschortingsbevoegdheid niet moet worden veranderd in een definitief vervallen van de loondoorbetalingsverplichting voor de periode dat de werknemer zich niet aan de controlevoorschriften houdt.

Ik heb de minister een aantal van deze vragen voorgelegd omdat wij er in dit land voor moeten zorgen dat zinloze voorschriften verdwijnen.

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. Onze fracties vinden het principiële onjuist als sociale problemen alleen economisch worden gezien en met economische middelen zo goed mogelijk worden opgelost c.q. bestreden. Wij willen uitgaan van het Bijbels gebod. Dat wijst een andere weg die heilzaam is. Dan gaat het om noties als "overheidsschild voor de zwakkeren", "verantwoordelijk zijn voor elkaar". Dat zijn dan onze uitgangspunten. Dat is ons vertrekpunt.

Wij wachten met belangstelling op de beantwoording.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik vind uw laatste bewogen slotwoord wat lastig te rijmen met de suggesties die u daarvoor heeft gedaan en die eigenlijk neerkomen op het aanscherpen van allerlei economische sancties voor werknemers die zich in uw voorbeelden allemaal misdragen. Ik vind dat er een discrepantie is tussen uw opmerking dat wij vooral niet te veel naar economische middelen moeten grijpen en uw voorstel tot het aanscherpen van economische sancties in bepaalde conflictsituaties. Ik vind dat wat lastig te rijmen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dan heeft u het eerste deel van mijn betoog niet gehoord. Dat was wel een bewogen verhaal. Wat ik in het tweede deel heb willen doen, is ook

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

---

kritisch kijken. Ik heb daarvoor gewoon een aantal uitspraken van rechters nagelopen om regels die niet meer functioneren, gewoon te laten verdwijnen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het ging mij meer om uw laatste suggesties. Ik ben toch meer van de concrete suggesties dan van de bewogen woorden. Met name de laatste suggestie stond een beetje op gespannen voet met de bewogen woorden.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dat is uw oordeel. Ik denk daar volstrekt anders over. Hij ging mij gewoon om het kritisch kijken naar een heleboel regels met betrekking tot arbeid en ziekte. Overbodige regels functioneren niet en moeten naar onze overtuiging worden afgeschaft.

\*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik zit helemaal achterin de trein, dus u zult vast heel blij zijn als ik mijn betoog heb afgerond. Ik spreek weer mede namens de fractie van D66.

Het is natuurlijk heel jammer en het werkt ook complicerend als de vernieuwing van een heel belangrijk stuk sociale wetgeving zoals de WAO, leidt tot een tegenstelling tussen het kabinet en het eensgezinde front van de sociale partners. De centrale vraag wordt dan inderdaad zoals die laatst door, naar ik meen, de minister zelf geformuleerd werd: is het kabinet ook zelf in staat om voor arbeidsongeschikten een fatsoenlijke regeling te maken? Ik zeg maar meteen dat wij de neiging hebben om, lettend op de hoofdlijnen, daar voorlopig "ja" op te zeggen, ook al zijn er nog genoeg punten waar wel vraagtekens bij gezet kunnen worden of waar nog uitwerking of bijstelling nodig is.

De discussie in dit debat gaat, wat ons betreft, over het nieuwe WAO- stelsel, over de Wet WIA, over de Wet wijziging systematiek herbeoordelingen, over het daarbij behorende schattingsbesluit en over de gang van zaken met betrekking tot de WAZ. Het nieuwe schattingsbesluit dat voor het nieuwe WAO stelsel moet gaan gelden, maar dat ook voor een herbeoordeling van de huidige WAO'ers gebruikt moet gaan worden, is in hoofdzaak in overeenstemming met de sociale partners opgesteld, maar het wijkt ook op enkele punten duidelijk af.

In het geval van onvermogen tot persoonlijk en sociaal functioneren zal, wanneer de oorzaak daarvan geen ernstige psychische stoornis is, een arbeidskundig onderzoek moeten worden gedaan om eventuele restcapaciteit vast te stellen. Bovendien wordt de afkeuring op grond van psychische stoornissen onderworpen aan een centrale toetsing waarbij ook gespecialiseerde deskundigheid, zoals een psychiater kan worden ingeschakeld. Beide levert wel zoveel extra werkzaamheden op dat de vraag gerechtvaardigd is -- en die vraag leg ik de minister dan ook voor -- of dat wel loont. Gaat het niet om een wel heel beperkte groep waarvoor op deze manier een andere uitkomst dan "volledig arbeidsongeschikt" te verwachten is? Is dit dan wel verstandig?

Verder worden bij de vaststelling van de resterende verdien capaciteit het benodigde aantal functies

en het daarvan in het CBBS aanwezige aantal arbeidsplaatsen beide gesteld op 3.

Gelet op wat het CBBS is, zijn wij het met de regering eens dat met deze regeling de aanwezigheid van voldoende relevante en reële banen inderdaad gewaarborgd lijkt.

De wet Wijziging systematiek herbeoordelingen maakt het nieuwe schattingsbesluit van toepassing ook op de huidige WAO'ers, behalve enkele oude uitzonderingscategorieën en behalve de ouder dan 55-jarigen. Het schattingsbesluit als zodanig, hoewel daar op een aantal punten verscherpingen in zitten, lijkt in zijn geheel toch niet erg controversieel, maar de toepassing ervan op de oude gevallen met alleen die zeer beperkte uitzonderingen, is dat natuurlijk wel. Het is heel ingrijpend als je arbeidsongeschiktheidspercentage lager wordt, niet doordat er met jezelf iets gebeurt, maar alleen omdat de regels veranderd zijn. Dat hoeft niet in alle gevallen onredelijk te zijn en het zal in sommige gevallen, het meeste nog bij degenen die al een baan van een redelijke omvang hebben, misschien ook wel zonder problemen kunnen leiden tot een grotere baan. In heel veel gevallen gaat dat natuurlijk niet zo makkelijk en de minister veronderstelt dan ook dat 84.000 mensen hulp nodig zullen hebben bij de reïntegratie. Er kan veilig aangenomen worden dat er een hoog percentage zal zijn, meer dan het gemiddelde percentage mislukte reïntegratietrajecten, dat er niet in zal slagen een baan te vinden of zijn baan uit te breiden. Het toepassen van de nieuwe regels op de oude gevallen blijft dus een moeilijk punt. En de leeftijd zal daarbij weer een grote rol spelen, ook al zijn de 55-plussers uitgezonderd.

Wij hebben al veel vaker geconstateerd dat wat op termijn nodig is en dus ook wel zal lukken, namelijk inschakeling van bijna iedereen die nog kan werken, op korte termijn geen enkele kans van slagen heeft. Hoe lang dat duurt, is moeilijk te zeggen. Als wij nu mensen, niet van boven de 55 jaar, maar van ruim daaronder, die toch met een grote mate van zekerheid geen baan meer krijgen -- om te beginnen al arbeidsgehandicapt en dan ook nog te oud om echt aantrekkelijk te wezen voor een werkgever -- een lagere uitkering geven, is dat alleen maar een bezuiniging en geen sociaal zinvolle maatregel. Het lijkt beter de groep uitzonderingen op te rekken tot 50 of zelfs 45 jaar, zoals in de Tweede kamer aan de orde is geweest in een motie, eventueel als voorlopige maatregel. Mocht het op een redelijk afzienbare termijn lukken om bijna alle niet onder de uitzondering vallende, jongere arbeidsgehandicapten aan het werk te krijgen, dan kun je deze oudere categorie alsnog meenemen in de herbeoordeling. Dan, wanneer de situatie dus echt heel anders is dan nu, is het redelijk en sociaal acceptabel om deze maatregel te nemen. Met andere woorden, probeer een flexibel systeem te vinden waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de onmogelijkheden die de huidige conjunctuur nu eenmaal oplegt, maar waarin bij een veranderende conjunctuur op de dan ontstane mogelijkheden ingespeeld kan worden.

Dat het stelsel waar de minister nog mee komt, en dat wij dus nog niet helemaal kunnen beoordelen, afwijkt van wat de sociale partners met elkaar overeenkomen, is op zichzelf geen ernstig feit, hoewel het natuurlijk

makkelijker zou zijn als dat niet het geval was. Maar de regering is er wel onder alle omstandigheden bij uitsluiting zelf verantwoordelijk voor om met een regeling te komen die toekomstbestendig is in financieel opzicht, die rekening houdt met de snel veranderende economische en vooral ook demografische omstandigheden en die fatsoenlijk is. Als de regering dan afwijkt van wat anderen met elkaar overeen gekomen zijn, is dat niet verboden. En het laatste betekent in essentie de garantie van ten minste een verantwoord sociaal minimum onder alle omstandigheden.

Over de vraag waar de scheiding moet liggen tussen de IVA-regeling en de WGA-regeling, oftewel de vraag naar wat de definitie moet zijn van arbeidsongeschiktheid, is veel te doen geweest. Die vraag heeft in feite zijn belang grotendeels verloren, nu duidelijk is dat iemand die tijdelijk volledig arbeidsongeschikt is ook na de periode van de inkomensgerelateerde uitkering op 70% van het eerder verdiende inkomen kan blijven. De enige vraag die hier nog rest, is of het niet juister zou zijn als er níet tussen degene die duurzaam en degene die tijdelijk, maar wel heel langdurig, volledig arbeidsongeschikt is, straks toch nog een gat van 5% van het eerder verdiende inkomen ontstaat. Met andere woorden, wil de minister de vraag beantwoorden of hij de politiek aantrekkelijke “ophoging onder voorbehoud” van het uitkeringspercentage voor IVA-cliënten van 70 naar 75, in feite, gelet op de verhoudingen, toch niet eigenlijk minder eerlijk vindt? Overigens, wordt iemand straks, als hij uiteindelijk duurzaam arbeidsongeschikt blijkt te zijn met terugwerkende kracht in de IVA-regeling geplaatst en krijgt hij dan een forse nabetaling? Hoe moet ik mij dat voorstellen?

Dat het kabinet voor de uitkeringen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten uiteindelijk voor een regiem wil kiezen dat minder genereus is dan het door de SER voorgestelde regiem, daarmee kunnen wij, zij het met enige moeite, leven. Het effect daarvan is dat de WGA-vervolguitkering (dus bij niet werken!) voor het arbeidsongeschiktheidsdeel die wordt verstrekt als geïndividualiseerde uitkering, zonder partnertoets, in combinatie met het recht op aanvullende uitkeringen waarop wel een partnertoets van toepassing is, voor het totale inkomen een situatie schept die op termijn nog iets gunstiger is (of kan zijn) dan bij volledige werkloosheid van een volledig arbeidsgeschikte. De arbeidsgehandicapte, dus de deels arbeidsgeschikte, heeft dan bij het zoeken van werk natuurlijk wel zijn arbeidshandicap als negatief punt ten opzichte van de “gewone” werkloze. Slechter moet de regeling dus ook beslist niet worden, maar als prikkel tot arbeid kan dit er misschien nog net mee door.

Dat brengt direct de vraag naar voren wat de minister gaat doen aan de “perverse prikkel”, die zoals telkens wordt geconstateerd, dreigt te ontstaan als iemand wel werkt, maar niet voor zijn hele arbeidsgeschikte percentage. Uit de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie constateer ik dat de minister een systeem zoekt met een glijdende schaal voor de uitkering, die daarbij afhankelijk wordt van de mate waarin de gedeeltelijk arbeidsgeschikte nog een restwerkloosheid heeft. Dat moet kunnen, maar hier ligt misschien wel heel

specifiek het risico dat het, zoals door het UWV blijkbaar wordt gevreesd, te ingewikkeld gaat worden. Wij zijn dus erg benieuwd naar het resultaat van de uitvoeringstoets, want een oplossing moet ook werkbaar zijn.

Verder moet de vraag beantwoord worden of een extra garantieregeling beroepsrisico's nodig wordt. Dat zou grote nadelen hebben, omdat dan twee regelingen door elkaar gaan lopen. Het is blijkbaar een buitengewoon ingewikkelde zaak, maar mijn indruk als niet-deskundige is dat het antwoord op de vraag vooral afhangt van de manier waarop de WGA vervolguitkering wordt geregeld. Is het mogelijk dat de nu voorgenomen arbeidsgeschiktheidsregelingen noodzaken tot een apart EGB en dan vervolgens tot de conclusie dat het toch handiger was geweest om een betere vervolguitkering in de WGA in te bouwen? Of is dat zeer onwaarschijnlijk? Misschien kan de minister daar al iets over zeggen? I vraag dat met enige aarzeling, want misschien is het wel verstandig om de vraag over de EGB pas te beantwoorden op het moment dat de nieuwe IVA en WGA regelingen vast liggen.

De uitvoering van de WGA regeling is natuurlijk een punt apart. De keuze die het kabinet gemaakt heeft voor een hybride systeem van private en publieke uitvoering naar keuze, waarbij dan ook nog de private uitvoerder na 5 jaar de zaak weer over moet doen, roept bij ons wel ernstige twijfels op. Dat lijkt toch meer een verlegenheidskeuze dan een keuze voor de meest efficiënte oplossing. Hier lijken toch beide andere alternatieven, alles privaat, zoals de SER wilde, of alles bij UWV, waarvoor bij een collectieve regeling natuurlijk ook best wat te zeggen is, meer voor de hand te liggen dan dat wat het kabinet wil.

Voorzitter Mijn laatste punt. Met de intrekking van de WAZ zijn heel veel zelfstandigen heel gelukkig. Maar het blijkt dat er ook een beperkte, categorie is die er door in ernstige problemen wordt gebracht. Was dat eerder niet duidelijk? En gaat de minister daar nog wat aan doen? Ik wacht met belangstelling de reactie van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging zal morgenavond worden afgerond.

\*\*

Sluiting 24.57 uur.