

Nicolaï

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

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ja.

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

De beraadslaging wordt geschorst.

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

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

De beraadslaging wordt hervat.

□

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

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

Het uitgangspunt, de notie, het beeld dat soms aan het debat ten grondslag ligt, is dat regels en wetten de vrijheid beperken. In eerlijkheid is dat maar voor een heel beperkt deel van de wetten het geval. Laat ik het meest praktische voorbeeld geven. Op zichzelf kunnen wij de regel afschaffen dat auto's aan de rechterkant van de weg moeten rijden, maar als wij dat doen en het aan ieders eigen inzicht overlaten aan welke kant van de weg men rijdt, is snelverkeer niet meer aan de orde in Nederland. Dan kan niemand het zich permitteren om harder dan 15 km/uur te rijden, opdat men tijdig tot stilstand komt wanneer men toevallig iemand tegenkomt die, omdat het hem zo uitkwam, heeft gekozen om zich langs de andere kant van de weg voort te bewegen. En dat is maar één voorbeeld. In de tijd dat er nog maar tientallen of honderden auto's in Nederland waren, konden wij volstaan met een aantal ruwe regels op dit terrein en konden wij het voor het overige overlaten aan

het gezond inzicht van iedere bestuurder. Dit nog afgezien van het feit dat de auto's zodanig waren ingericht dat zij nog niet tot acute moordmiddelen konden worden. Dat alles is veranderd. De frequentie en intensiteit van het verkeer is ook zodanig toegenomen, dat het niet kan zonder een overmatig gedetailleerd systeem van verkeersregels. Ieder jaar voegen wij weer regels toe, mede met het oog op vermindering van het dodental. In een individueel geval zal men het een knelpunt vinden, maar uiteindelijk is daardoor het systeem van autoverkeer in Nederland mogelijk, waardoor de hele economische ontwikkeling mogelijk is geworden.

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

Het is ook de essentie van het verhaal over de torenbouw van Babel. Juist doordat wij niet meer met elkaar konden communiceren, vermochten wij het niet meer. Het is het voorbeeld dat de heer Franken heeft genoemd van de XBRL-taxonomie die ontwikkeld is. In wezen is er geen regel afgeschaft. De regels, de verplichtingen, bestaan nog. Door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke woordenschat – dat zijn de 4500 begrippen die komen in de plaats van de 200.000, toen iedereen zijn eigen taal had – en door het gebruik van een gemeenschappelijke grammatica, de XBRL-standaard, is het mogelijk geworden om op basis van een zelfde bestand niet meer de overheid te geven wat de overheid vraagt, maar de overheid in staat te stellen binnen bepaalde grenzen eruit te halen wat zij nodig heeft. Dat is de veel grotere winst als het gaat om regeldruk en als het gaat om administratieve lasten.

Daarom moet men het ook niet zo zien dat regels per definitie druk opleveren. Regels worden voor een groot deel vrijwillig nageleefd door burgers. Zou dat niet zo zijn, dan hadden wij geen rechtsorde. Regels kunnen niet bestaan bij gratie van een individuele handhaving. Vuistregel is dat ongeveer 80% vrijwillig zich eraan moet houden; anders kun je het wel vergeten. De detaillering is vaak niet nodig vanwege de 80% die zich wel eraan houdt, maar juist vanwege de 5 tot 20% die zich eraan onttrekt en vanwege de redenering die men gebruikt om

Donner

te rechtvaardigen dat de regel niet bestond of voor dat geval niet gold. Dat is het mechanisme waardoor men tot detaillering komt. Dat is weer een totaal andere onttrekking aan de regels dan aan de orde is bij de bestrijding van terrorisme.

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

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

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

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

Deze problematiek kennen wij op het terrein van de bestuurlijke handhaving, de bestuurlijke wetgeving en bij andere regels. Ze geldt zonder meer ook op het terrein van veiligheid en terrorismebestrijding. Bij bevordering van veiligheid en bij terrorismebestrijding kan men

evenwel niet spreken van een tegenstelling, van de tegenstelling tussen vrijheid en veiligheid. Je kunt dus niet zeggen dat op dat terrein iedere regel per definitie een vermindering van de fundamentele rechten met zich brengt. Vaak is iedere regel een extra bevestiging van de fundamentele rechten. Zij biedt ook een betere bescherming.

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

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

Ik blijf echter het beeld van de spagaat bestrijden, dus dat wij aan de ene kant minder regels willen en aan de andere kant regels creëren. Het wezenlijke punt voor een bruikbare rechtsorde is dat je op tal van punten moet blijven streven naar verbetering en je je moet afvragen welke regels wel en welke niet nodig zijn. Het is evenwel een gegeven dat de samenleving regels nodig heeft om te kunnen functioneren. Ik heb dat geïllustreerd. In een samenleving waarvan de leden elkaar steeds minder kennen, zullen steeds meer regels nodig zijn. Om als samenleving te kunnen functioneren, is het nodig het gedrag van anderen voorspelbaar en verwachtbaar te maken, zodat men op de ander kan bouwen. Hoe meer wij internationaal verkeer mogelijk maken, hoe meer wij internationaal vrij kunnen reizen, hoe meer dat nodig zal zijn. Dat is de belangrijke dynamiek achter het gegeven dat een steeds groter deel van onze wetgeving wordt geïnspireerd door internationale regels, want die zijn nodig om in dat internationale verkeer niet alleen Nederlanders voor elkaar herkenbaar te maken, maar ook om de Nederlander begrijpelijk te maken voor de Fransman, de Japanner en voor de Chinees. Dat is

Donner

hetgeen waarvoor wij wetgeving primair gebruiken: met wetten het gedrag van andere mensen, die in beginsel ongebonden zijn, voorspelbaar maken. Op een aantal punten kunnen wij dan gerechtvaardigde verwachtingen hebben. Zo nodig kan de overheid de verwachtingen met sancties bevestigen. De regeldruk heeft ook een keerzijde. Als men gedrag voorspelbaar wil maken, is niet ieder gedrag meer mogelijk. Als ik het gedrag van de ander voorspelbaar wil maken, is dat heel wenselijk. Maar als ik mijn eigen gedrag daarnaar moet zetten, wordt dat zonder meer als druk ervaren.

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

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

Minister **Donner**: Ik ben het met u eens dat er behoefte is aan regels. U komt op het tweede punt, waar ik ook was aangeland, te weten de mechanismen achter de detaillering. Ze zijn genoemd, bijvoorbeeld in de bijdrage van mevrouw Broekers: vraag naar controle, behoefte aan toezicht op regels, de bureaucrativering, de behoefte dat overheidsinstanties volgens regels functioneren, de behoefte aan gelijkheid in de regels, het zoeken naar draagvlak, het omgaan met incidenten en de internationalisering. Op zichzelf zijn die mechanismen volstrekt begrijpelijk en herkenbaar, maar laat ik ze iets anders formuleren om te kijken of ze nog herkenbaar zijn.

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

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

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

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

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

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

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

Ik hoop duidelijk te hebben gemaakt dat die punten die je op het ene moment ziet als regelzucht op het volgende moment nu net de wezenlijke elementen zijn van een rechtsstaat. Dat geldt vooral voor de rechtsgelijkheid. Het is een van de redenen waarom wij, zeker bij toepassing van het legaliteitsbeginsel, tot steeds gedetailleerdere regels komen. Aan de ene kant hebben wij een rechtsconcept dat berust op gelijkheid, uniformiteit en het voorkomen van willekeur bij de overheid, terwijl wij aan de andere kant in een cultureel concept zitten waarin niemand gelijk is, iedere situatie weer anders is en situaties onvergelijkbaar zijn. Daar moeten wij dat recht toepassen. Op zichzelf is er een ander beginsel mogelijk. Sommige delen van het Engelse recht kennen dat: wanneer iedereen verschillend is, moet de overheid rechtvaardigen dat zij twee gevallen gelijk behandelt. Zij hoeft dan niet te rechtvaardigen, zoals in het Nederlandse systeem, dat twee gevallen niet gelijk

Donner

worden behandeld. Het is een andere benadering van de problematiek: hoe vertaal je bepaalde culturele inzichten in je wetgeving? Een van de regels zul je moeten toepassen, want anders kom je in een situatie van willekeur. Dat is een van de fundamentele beginselen die wij toepassen. Kortom, zie dit niet als een verdedigingsrede omdat het in alle gevallen mis gaat. Het gaat mis, er zijn te veel regels en er is vaak overdadige bureaucratie, maar ik schets alleen de fundamentele mechanismen die erachter zitten. Daardoor is het niet eenvoudigweg een kwestie van eens in de zoveel tijd doorlichten en een politieke wil tot deregulering. Nee, het verklaart waarom wij na twintig jaar praten over deregulering, vermoedelijk met een dubbele hoeveelheid regelgeving zitten ten opzichte van het moment waarop wij ermee zijn begonnen.

Ik kom bij het laatste punt op dat terrein. Die regels zijn niet het bewijs dat de overheid de burger niet vertrouwt. Nee, de beginselen die ik heb geschetst, zijn historisch verklaarbaar. Ze berusten op het fundamentele gegeven dat de burger de overheid niet vertrouwt en daarom eisen stelt op het punt van rechtsbescherming, op het punt van gelijkheid om willekeur tegen te gaan en op het punt van wetgeving in verband met de bevoegdheden. Men gaat er niet van uit dat, als de overheid een eis stelt en bijvoorbeeld belastingen oplegt, zij dat wel redelijk en billijk zal doen en dat wij in de belastingwetgeving met een eis van redelijkheid en billijkheid kunnen volstaan. Men gaat er niet van uit dat, als die overheid eisen stelt in het belang van het milieu, zij dat wel redelijk zal doen. Dat zou betekenen dat wij die overheid maar moeten vertrouwen en dat die overheid de burger dan ook kan vertrouwen. Kortom, onze publiekrechtelijke concepten berusten op een fundamenteel wantrouwen ten opzichte van de overheid.

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

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

In het programma Bruikbare rechtsorde heb ik geprobeerd, te schetsen dat er ten principale nagedacht moet worden over de vraag of er alternatieven zijn voor de concepten en gedachten van waaruit wij werken. Er is in dit verband wel gesproken over het concept van zorgverplichting dat uitgaat van het geven van meer vertrouwen aan de burger. Het bereiken van het resultaat staat centraal en daarop wordt men aangesproken. Het resultaat moet behaald worden, maar daarbij wordt niet voorgeschreven hoe dit precies moet gebeuren. In het

proces van wetgeving sluipt echter iedere keer de volgende vraag er weer in. Wat doen wij als ze het niet doen? Moet de overheid dan niet alsnog een aanwijzing kunnen geven? Dan halen wij echter de nadelen van twee systemen binnen, namelijk de onduidelijkheid van de zorgplicht en de geleidelijke erosie van de regels door steeds meer aanwijzingen.

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

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

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

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

Minister **Donner**: U hebt mij verkeerd begrepen toen ik het had over het culturele gelijkheidsbeginsel. In een cultuur waarin ten principale niemand gelijk is aan de ander, waarin ieder individu op zichzelf staat, proberen wij een rechtsbegrip te realiseren waarbij gelijkheid het

Donner

criterium voor het recht is, dus de eenheid, de uniformiteit. Wij hebben een decentrale staat, maar wij accepteren het niet als een gemeente op een bepaald punt afwijkend handelt. Dan is er vaak weer wetgeving nodig om voor uniformiteit te zorgen.

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

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

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

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

De heer **Kox** (SP): De minister is een groot redenaar. Daarom luister ik op zondag naar zijn podcastuitzendingen, want daar krijg ik goede zin van. Ik vraag mij toch af of het allemaal waar is wat hij zegt. Zit er niet nog een andere kant aan? Hij zegt nu dat hij eigenlijk bijna niets

heeft gedaan op het gebied van de terrorismewetgeving waar wij ons zorgen over moeten maken. Hoe rijmt hij dat met de uitspraak van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat het kabinet in zijn pogingen de veiligheid te vergroten niet voldoende aandacht besteedt aan de principes van de democratische rechtsstaat? Doet die raad maar wat? Schrijven die mensen hun rapporten pas nadat zij wat gedronken hebben? Hoe is het mogelijk dat zo'n geacht orgaan een totaal andere visie heeft dan de minister?

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

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

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

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

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

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

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

De heer **Witteveen** (PvdA): U wijst erop dat er nog niet zo heel veel antiterroristische wetten zijn aangenomen en dat grote aantallen mensen in het parlement hiermee

Donner

hebben ingestemd. U redeneert echter zuiver kwantitatief, terwijl het gaat om kwalitatieve vragen. U zegt dat die wetten geen fundamentele rechten hebben aangetast. Ik maak mij echter zorgen over die samenspanningen. Dan komt u op het terrein van het strafbaar stellen van gedachten en gevoelens, die niet alleen geuit worden door echte terroristen maar ook door mensen die dat nog niet zijn, door mensen die het zouden kunnen worden maar op hun schreden terugkeren of door mensen die alleen een ongevaarlijke en ongelukkige grap hebben gemaakt. Zij worden allemaal onderworpen aan het systeem van dwangmiddelen dat politie en justitie kunnen inzetten. Ik zou zeggen dat er kwalitatief wel degelijk iets aan de hand is. Dat rechtvaardigt het om te spreken over de vrijheid.

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

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

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

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

Minister **Donner**: Dat is niet specifiek voor anti-terrorismewetgeving maar geldt voor alle strafwetgeving. Het begint altijd met een verdenking en iemand is pas schuldig als hij veroordeeld is. In het strafrecht hebben wij daarvoor een aantal gradaties. Je kunt onderzoek

gaan doen op basis van aanwijzingen. In het voorstel dat naar deze Kamer onderweg is, wordt op dat punt een onderscheid gemaakt ten aanzien van terroristische misdrijven. Ook dat is gelegen in de aard van terroristische misdrijven; wij kunnen niet afwachten tot ze worden gepleegd. Dat is echter geen beperking van de vrijheid maar het de overheid in staat stellen om de vrijheid te beschermen. Ook dat is, in alle eerlijkheid, een vertekening van de inzet van de overheid. Het gaat bij terrorismebestrijding namelijk niet primair om de wetgeving, maar de overheid moet wel de mogelijkheden krijgen om effectief te operen. Het optreden van de overheid begint echter al veel eerder, ook in de aanpak van radicalisme. Organisaties moeten zich afvragen: hoe kan ik gevoelig worden voor de signalen? Men zit echter met een dilemma. De wetgever kan dan geroepen worden om van bepaalde uitingen in woord en geschrift te zeggen: die zijn zo eenduidig gelieerd aan de dreiging van terrorisme dat ze moeten worden tegengegaan. Ook dat is niet nieuw. Er ligt geen voorstel over voor, maar het kan aan de orde komen.

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

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

Donner

veiligheidswet. Wij hebben de wetgeving die wij als overheid nodig hebben. In het Wetboek van Strafrecht worden een aantal onderscheidingen geïntroduceerd; die instrumenten hebben wij nodig. Op het terrein van de bestuurlijke bevoegdheden gaat er een voorstel naar de Kamer over bepaalde bestuurlijke mogelijkheden. Eén veiligheidswet scheidt vanwege alle verschillen die ontstaan, een grote bedreiging van de vrijheid en lost weinig op. Zo'n wet is in ieder geval geen oplossing voor problemen die wij tot nu toe hebben geconstateerd.

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

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

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

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

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

Minister **Donner**: Geen.

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

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

De heer Witteveen koppelde aan dit aspect nog een aantal andere verschuivingen binnen het rechtssysteem. De heer Witteveen noemde in dat verband een aantal elementen. In de eerste plaats meende hij een en ander te zien in de verschuivingen in de begrotingsbedragen.

Vooraf politie en Openbaar Ministerie zouden daarbij middelen gekregen hebben, terwijl de andere instanties die niet zouden hebben gekregen naar rato van de uitbreiding van de werklast. De begrotingen zullen u echter duidelijk maken dat dit niet het geval is. Wel is het zo dat de begroting voor de reclassering bedoeld is voor dat deel dat berust op een justitiële basis en niet voor tal van andere werkzaamheden. Dit heeft ertoe geleid dat de gerichte betalingen voor deze diensten naar rato beperkt zijn. Als men echter kijkt naar de begrotingsbedragen, zal men zien dat de reclassering alleen maar meer heeft gekregen, wegens de uitbreiding van werkzaamheden.

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

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

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

Donner

Anders zullen wij binnen de kortste keren een heel bestuurlijk strafrecht moeten ontwikkelen.

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

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

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

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 19.55 uur tot 21.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die**

in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).

De beraadslaging wordt hervat.

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

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

Helaas zijn in de loop van het debat onze twijfels of zelfs angsten voor dat soort risico's eerder toe- dan afgenomen. Wij hebben eigenlijk niets gehoord wat ons gerust zou stellen voor het geval dat die risico's inderdaad bewaarheid konden worden, als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen. Vanwege de vernieuwing hebben wij aan het begin van de behandeling van dit wetsvoorstel besloten om het voorstel het voordeel van de twijfel te geven. Wie vernieuwing wil, moet in het privaatrecht immers, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het strafrecht, enig beheersbaar risico aandurven. Het familierecht is per definitie grensoverschrijdend. In deze tijden van migratie en buitenlandse reizen is het onvermijdelijk dat er veel internationaal verkeer is. Dan moeten wij toch ook bepaalde risico's aandurven en ons niet laten beperken door ons te richten op de meest