

Vergaderjaar 2003–2004

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

29 349

**Proces van wetgeving bij de departementen
(eindrapport Visitatiecommissie wetgeving)**

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 februari 2004

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Lazrak (Groep-Lazrak), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).
Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Vergeer (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Atsma (CDA), Giskes (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD) en Eski (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (Groep-Lazrak), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).
Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en de vaste commissie voor Justitie² hebben op 28 januari 2004 overleg gevoerd met de heer Donner, minister van Justitie en de heer De Graaf, vice-minister-president, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over:

- **het kabinetsstandpunt op het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» (29 279, nr. 1);**
- **het kabinetsstandpunt op het eindrapport «Van wetten weten» van de Visitatiecommissie wetgeving (29 349).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Klaas de Vries** (PvdA) vindt de analyses uit het rapport van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) boeiend en ter zake. Het is moeilijk om het begrip «rechtsstaat» te definiëren, maar in essentie gaat het om een goed functionerend rechtstelsel, waar de overheid voor zorgt en waaraan zij ook onderworpen is en waar de bevolking vertrouwen in heeft. De kern van rechtsbescherming is zwakken beschermen tegen sterken. Daaraan meten mensen af of het recht vertrouwen verdient. De voorwaarden die de WRR in haar rapport noemt zijn volgens hem juist, maar hij betwijfelt of de toespitsing van een effectieve rechtshandhaving op de strafrechtelijke sfeer wel een juiste is, aangezien het civielrecht voor burgers ook buitengewoon belangrijk is. Toegankelijkheid van het rechtssysteem, adequate en betaalbare rechtsbijstand en een effectief civielrechtelijk systeem zijn zaken die hij belangrijk vindt.

Er wordt in de stukken maar in bescheiden mate gesproken over de rechtelijke macht. De prestaties van de rechtelijke macht worden nauwelijks gemeten. De heer De Vries zou het nuttig vinden om bij gelegenheid wat meer in te gaan op die prestaties. Hij vindt het verder merkwaardig dat de rol van de advocatuur in de rechtsbedeling alleen maar en passant behandeld wordt. De rol van de advocatuur in het Nederlandse rechtssysteem is namelijk essentieel. Hij zet vraagtekens bij het feit dat vanuit de advocatuur met enige regelmaat kritiek is te horen op het functioneren of oordeel van de rechter. Dat is niet alleen in formele zin bedenkelijk, maar het tast

ook de geloofwaardigheid van het rechtssysteem aan. Verder is de advocaat vaak niet meer de vertegenwoordiger van een cliënt in een rechtsgeving, maar treedt hij op als adviseur. Hij wil daarom voor de toekomst een indringend gesprek over de advocatuur agenderen.

De heer De Vries is kritisch als het gaat om de reactie van de regering op het rapport. In de samenvatting wordt gesproken over een overheid die zich als een «albedil» zou zijn gedragen, waarmee het eigen tekortschieten over zichzelf wordt afgeroepen. Verder wordt gesproken over meer gedetailleerde regels, meer ambtenaren, meer toezichthouders, meer politie en meer rechters, hetgeen dan uiteindelijk geen oplossing zou zijn gebleken. Hij vindt deze kretologie misstaan in een reactie op een serieus rapport. Er is in de afgelopen decennia geprobeerd de regelgeving te beperken en de noodzaak daarvan steeds nadrukkelijk te toetsen. Er zijn niet onevenredig veel ambtenaren bij gekomen. Verder is het toezicht op perrons, op straat, op universiteiten en dergelijke zeer teruggelopen sinds de jaren zeventig. Pas het laatste decennium is de overtuiging gegroeid dat dat een slechte ontwikkeling is. Twee jaar geleden stond nog vast dat er meer politie moest komen. Hij is bang dat de economische omstandigheden de rationaliteit van het denken over dit probleem naar de achtergrond hebben gedrongen.

De minister van Justitie is een voorstander van gedogen. De heer De Vries is daar veel terughoudender in. Hij vindt dat gedogen tot extreme situaties beperkt moet blijven. Het tast de geloofwaardigheid van de overheid namelijk aan als met de ene mond wordt gezegd dat iets niet mag, en met de andere mond dat er niets aan wordt gedaan. Alleen in bijzondere omstandigheden, met een klemmende noodzaak en met publieke verantwoording, moet er kunnen worden gedoogd. De overheid moet daarbij wel uitstralen dat het om uitzonderingen gaat. Er gaat namelijk een verloederende werking uit van al te gemakkelijk accepteren dat er gedoogd wordt.

Het kabinet wil een ander soort regelgeving, met meer open normen, en het wil dat men in eigen kring, in de civil society, meer regels gaat opstellen. Wat staat het kabinet daarbij voor ogen? Het kan niet zomaar zeggen dat iedereen de gelegenheid krijgt om meer in eigen kring regels te formuleren en te handhaven en daar toezicht op te houden en niet aangeven waar dat precies op moet slaan. Het kan een goed systeem zijn, maar het moet wel beperkt blijven, aangezien alles wat in eigen kring gebeurt, weer bezwaren heeft als het gaat om het toezicht daarop. Het kabinet zegt dat er randvoorwaarden zullen worden gesteld. Dat moet dan echter wel geloofwaardig gebeuren.

De heer De Vries wil een toelichting op de passages over de kostenafwegingen. Het gaat om een moeilijke afweging tussen de rechtsstaat en de economische problematiek. De rechtsstaat staat ook onder druk omdat er bezuinigd moet worden. Hij wil van de minister van Justitie op dit punt een principiële uiteenzetting hebben. Het kabinet zegt dat de rechtsstaat goed is voor een economisch goede samenleving, omdat betrouwbaarheid van regels een voorwaarde is voor het goed functioneren van een hoogwaardige samenleving. Hij vindt dat een beetje mager. De rechtsstaat is er vooral om de burger in de samenleving rechtsbescherming te geven tegen anderen.

De heer **Van de Camp** (CDA) gaat ervan uit dat het WRR-rapport ook na de bespreking van het kabinetsstandpunt niet terzijde wordt gelegd, maar als een almanak onder handbereik blijft van degenen die zich de komende jaren bezig zullen houden met dit veelomvattende onderwerp. In de complexe, steeds meer internationaliserende samenleving van Nederland vraagt het begrip rechtsstaat om een actuele invulling, waarbij het multiculturele aspect meer aandacht vraagt. De twee bedreigingen van de rechtsstaat, een overheid die te veel verwachtingen wekt naar de burger en dat gepaard laat gaan met een enorme hoeveelheid regels en bureau-

cratie, vormen de grote uitdaging voor de komende jaren. Een element, wellicht een derde bedreiging, is de complexiteit van Europese en andere supranationale wetgeving. Hij vindt het kabinetsstandpunt op dit punt onvoldoende. Is er echt voldoende zicht op de consequenties van deze regelgeving voor de nationale rechtsstaat?

Veel van het kabinetsstandpunt en daarmee ook van de aanbevelingen van de WRR is reeds in gang gezet, zoals op het punt van de veelplegers. De visie, in het kabinetsstandpunt neergelegd, dat er een andere invulling moet komen van de rijksoverheid, die zich minder beweegt in de eerste linie en zich duidelijker manifesteert in de tweede linie, waardoor meer primaire verantwoordelijkheid wordt doorgespeeld naar de andere maatschappelijke spelers, spreekt de heer Van de Camp zeer aan. De primaire actoren komen dan eerst in beeld en als die hun taken niet kunnen uitvoeren, wordt de tweede linie ingeschakeld. De laatste jaren heeft de overheid zich te veel geconcentreerd op de eerste linie. Het moet om moderne maatschappelijke verbanden gaan, die primair hun eigen zaken regelen, maar wel met het metatoezicht zoals de WRR aanbeveelt. De samenleving moet de ruimte krijgen om het eigen werk, de eigen belangen, het eigen onderwijs, de eigen zorg zelf te organiseren. De overheid moet dan toetsend en corrigerend in de tweede linie staan.

De heer Van de Camp neemt aan dat de overheid in de tweede linie de Grondwet en het EVRM actief zal blijven uitdragen. Welke normering past de overheid echter toe op de verbanden en organisaties uit de eerste linie? Worden die alleen afgerekend op kwantiteit en kwaliteit of ook op een normatieve taakstelling? Wie zorgt er verder voor dat waarden en normen van de rechtsstaat in dit land beleefd en doorleefd worden? Veel jongeren, zelfs allochtone jongeren van de derde generatie, kennen de normen van de Nederlandse rechtsstaat niet.

De heer Van de Camp vindt dat de burger een evenknie is in de rechtsstaat. Hij vraagt of er een evenwicht is tussen de rol van de staat en de rol van de burger als actieve participant in de rechtsstaat. Hij noemt als voorbeeld de zorgplicht voor de eigen gezondheid. Daar mag de overheid de burger op aanspreken. Het kan ook zijn dat de overheid ongezond leven op de een of andere manier gaat sanctioneren. Men moet echter eerst de gelegenheid krijgen om in de eerste linie de zaken te regelen, daarna moet de overheid, als dat niet lukt, in beeld komen.

De heer Van de Camp heeft moeite met de brief die de Kamer op 16 januari heeft gekregen van de Raad voor de rechtspraak over het kabinetsstandpunt. De Raad voor de rechtspraak is niet tegen het kabinetsstandpunt, hoewel er wel enige kritische kanttekeningen worden gemaakt, die het verdere verloop van de implementatie overigens niet hoeven op te houden. Hoe percipieert de minister die brief?

De heer Van de Camp vindt dat het ministerie haar rol bij de coördinatie van de wetgevingsprocessen onvoldoende waar maakt. Hij heeft de indruk dat de andere ministeries in grote mate hun eigen gang gaan en dat er geen algehele coördinatie is. Gaat ieder ministerie nu haar eigen kwaliteitssystemen ontwikkelen? Dat zou buitengewoon veel energie vergen. Zou dat niet wat meer gecoördineerd moeten worden?

De heer **Luchtenveld** (VVD) vindt zowel het rapport van de WRR als het kabinetsstandpunt te weinig concreet. Hij denkt dat de vraag gerechtvaardigd is of de nationale rechtsstaat nog wel toekomst heeft in plaats van alleen te filosoferen over de toekomst van de nationale rechtsstaat. Hij is voor een effectievere rechtshandhaving. Er moet fors worden gehandhaafd en er moet voor worden gezorgd dat de samenleving veiliger wordt. Veel burgers denken aan eigen richting, omdat men het idee heeft dat de overheid hen niet kan beschermen. Dat is geen goede zaak. De overheid moet het geweldsmonopolie houden en overgaan tot vervolging van diegenen die over de schreef gaan. Als te veel zaken worden geseponeerd, krijgt de burger het gevoel dat hij niet meer in een rechtsstaat leeft.

Hij is van mening dat alles op alles moet worden gezet om de nota «Naar een veiliger samenleving» uit te voeren. Dat betekent dat alle acties die in gang zijn gezet in het kader van die nota, consequent moeten plaatsvinden. Onderkend moet worden dat er wel degelijk grote problemen zijn bij de rechtshandhaving. Misdrijven zijn uiteraard van alle tijden, maar er is nu sprake van een toename van het geweld. Daar moet een passend antwoord op komen.

De heer Luchtenveld is het met het kabinet eens dat de rechtsstaat kan worden versterkt door differentiatie van de overheidsrol in de samenleving. Als dingen kunnen worden overgelaten aan maatschappelijke organisaties, heeft hij daar in beginsel geen bezwaren tegen, maar er moeten wel duidelijke randvoorwaarden worden gesteld. Hij is overigens wel bevreesd dat vermindering van regelgeving op een ander niveau zal leiden tot een woud van ondoorzichtige regelgeving. Hij wijst ook op de toenemende stroom van regelgeving uit Europa, dat het steeds moeilijker maakt om doorzichtige besluitvorming te doen plaatsvinden.

Het kabinet stelt dat de overheid niet meer zelf alle wetsovertredingen kan opsporen en daartegen kan optreden. Uitgangspunt voor de heer Luchtenveld is echter dat de overheid primair de zorg heeft voor de handhaving van de openbare orde. Verdere differentiatie in de mate van overheidsbemoediging is mogelijk, maar dient wel met de nodige zorgvuldigheid en waarborging te geschieden. Met name als het gaat om het sanctioneren van de kleinere ergernissen in de publieke ruimte, wil hij erop aandringen haast te maken met de invoering van de bestuurlijke boete.

De WRR bepleit naast een effectieve rechtshandhaving de invoering van nieuwe vormen van regulering, waardoor meer kan worden gewerkt met open normen. De rol van de rechter zal hierdoor toenemen. De heer Luchtenveld is daar niet gelukkig mee, want hij vindt dat het primaat van regelgeving bij de wetgever dient te berusten en niet bij de rechter.

Het opportunitiebeginsel is naar de mening van de WRR niet geschikt om capaciteitsproblemen op te lossen. De heer Luchtenveld onderschrijft dat. Hij denkt dat het opportunitiebeginsel weer puur moet gaan gelden en dat alleen niet wordt vervolgd als dat vanuit de zaak zelf opportuun is. Hij wil het legaliteitsbeginsel niet volledig invoeren, maar hij wil wel dat veel vaker wordt vervolgd en dat daar niet vanwege capaciteitsproblemen van wordt afgezien. Het openbaar ministerie zou veel vaker zelf aangiftes moeten oppakken en vervolgen. Het moet uitzondering zijn dat sepot plaatsvindt.

In het bestuursrecht is het een probleem dat het voor overheden steeds lastiger wordt met de toenemende regelgeving en mogelijkheden van administratieve rechtspraak besluiten te nemen die ook daadwerkelijk stand houden. Dat leidt tot een verdergaande juridisering. Dat is de reden waarom de heer Luchtenveld graag minder regels zou zien, die dan wel handhaafbaar en uitvoerbaar zijn.

In het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving gaat het veel over hetgeen op de ministeries plaatsvindt. Dat is primair een zaak van de ministers zelf. De heer Luchtenveld wil wel stilstaan bij de rol van de Tweede Kamer. Hij denkt dat het goed zou zijn als vaker na een forse wijziging van wetgeving in het wetgevingsproces, opnieuw advies wordt gevraagd aan de Raad van State. Zodoende wordt de kwaliteit van wetgeving op niveau gehouden en ontstaat er niet een lappendeken door aanneming van talloze amendementen in de Tweede Kamer, waardoor het systeem dat aanvankelijk werd beoogd te veel onderuit wordt gehaald.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) merkt op dat de minister van Justitie bij de behandeling van de begroting van Justitie van anderhalf jaar geleden voor het eerst het begrip «rechtsorde» introduceerde naast het begrip «rechtsstaat». In de kabinetsreactie op het WRR-rapport duikt dat begrip opnieuw op. Zij begrijpt echter niet waarom dat begrip concurrerend wordt gehanteerd. De rechtsstaat kent traditioneel een tweeledige

opdracht: de rechtsstaat als resultaat en de rechtsstaat als waarborg. Dat betekent dat de overheid de plicht heeft om uitvoering te geven aan de regels en wetten van de rechtsstaat om burgers te beschermen, maar dat de overheid ook de taak heeft om burgers te beschermen tegen zichzelf, tegen een te almachtige, te veel optredende overheid. Zij heeft de indruk dat de minister af wil van de tweede betekenis van de rechtsstaat. Hij spreekt namelijk over een goede bestuurder voor wie het recht een instrument is, dat hij kan gebruiken voor zijn eigen doen en laten, en veel minder over het recht dat zijn eigen handelen normeert en waaraan hij dienstbaar behoort te zijn. Voor haar is van groot belang dat de klassieke definitie van de rechtsstaat, de rechtsstaat normeert en beperkt het handelen van het bestuur, ook voor deze minister en voor dit bestuur maatgevend is.

Mevrouw Halsema is van mening dat de handhaving nog steeds een groot probleem vormt. Dat komt door de grote tekorten bij opsporing en vervolging. Op gezette tijden wordt de politie uitgebreid, maar dat gaat niet gepaard met de bijbehorende uitbreiding van de rechtelijke macht en het openbaar ministerie. Daardoor is sprake van een opeenhoping in de afhandeling van strafzaken. De rechtelijke macht en het OM zijn de afgelopen jaren wel gegroeid, maar de ambities van de politiek zijn navenant gegroeid. Er moeten nu prioriteiten worden gesteld en men moet zich richten op delicten waar burgers het meeste last van hebben. Met name de rechtelijke macht is de afgelopen jaren onderbedeeld. Er wordt hard gewerkt, maar de dossiers stapelen zich op. Dat is slecht voor het rechtsgevoel van burgers. Alternatieve conflictbeslechting kan leiden tot ontlasting.

Mevrouw Halsema is het eens met het gehanteerde onderscheid als het gaat om gedogen. Zowel de WRR als het kabinet zegt dat het bewust niet handhaven van de wet goed te verdedigen is. Gedogen is echter niet te verdedigen als het gaat om het niet handhaven, omdat er politieke conflicten zijn die men wil omzeilen door even de wet niet te handhaven. Als het gaat om bewust gedogen moet het volgens haar gaan om korte periodes waarin een verschil ontstaat tussen de neergeschreven norm en de veranderende moraal in de samenleving. Zij verzoekt de minister van Justitie om voor de Kamer zijn standpunt te schrijven ten aanzien van het gedoogbeleid.

De WRR spreekt behartenswaardige woorden over de civil society. De manier waarop de regering dat overneemt, zint mevrouw Halsema echter niet. Het belang dat de WRR toekent aan de civil society wordt door de regering vertaald als het belang van de terugtrekkende overheid. De WRR doelt echter op het vergroten van de zelfstandigheid en mondigheid van burgers tegenover de overheid. Dan moet veel meer worden gedacht aan alternatieve conflictbeslechting, vormen van democratisering, zowel in het bedrijfsleven als tegenover de overheid en dergelijke. Zij zou graag zien dat de regering daarop ingaat en nadenkt over versterking van de civil society tegenover de overheid door burgers mondigter te maken en niet door de overheid minder bevoegdheden te geven.

Gezien de uitdijende strafwetgeving, kun je vaststellen dat de overheid zichzelf meer bevoegdheden heeft verleend en de privacy van burgers heeft teruggedrongen ten gunste van haar eigen bevoegdheden.

Mevrouw Halsema zegt niet dat dat in alle gevallen slecht is geweest, maar zij vindt wel dat daarin een kritische grens kan worden bereikt. Zij denkt dat de rechtsstaat als waarborg ook onder druk staat als wordt gekeken naar behoorlijk bestuur, naar de kenbaarheid en voorspelbaarheid van overheidshandelen. Zij heeft daar zorgen over en zij krijgt daar graag een reactie op van de minister.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) merkt op dat men stilzwijgend afscheid lijkt te hebben genomen van het begrip «sociale rechtsstaat», dat tot kort heel gangbaar was. Hij is echter voor het behoud van de sociale

rechtsstaat. Zodra het om veiligheid gaat wordt namelijk geroepen om meer regels, meer handhaving, meer inspanningen en dus ook om meer overheid. Het recht op veiligheid brengt meer overheid en meer inspanningsverplichtingen met zich mee.

De heer Rouvoet heeft waardering voor het WRR-rapport. Een reden voor het schrijven van het rapport was de toenemende heterogeniteit van de bevolking. Dat punt komt echter niet echt meer terug in het rapport en het kabinetsstandpunt. Is het ideaal van een onomstreden rechtsstaat nog wel houdbaar? Misschien is door de toenemende verscheidenheid in de samenleving en in opvatting loyaliteit aan de rechtsstaat niet voor iedereen meer vanzelfsprekend. Dat is een punt van zorg.

Waar de WRR nadrukkelijk kiest voor de invalshoek van internationalisering en individualisering en de mondigere burgers, is het kabinet erg gericht op zaken als doelmatigheid en kosteneffectiviteit van de rechtsstaat. Daar passen begrippen bij als de houdbare rechtsstaat en een bruikbare rechtsorde. Het kabinet schrijft wel dat de rechtsstaat meer inhoudt dan een klassiek liberale variant, maar dat wordt niet echt uitgewerkt. In het kabinetsstandpunt wordt een spanningsveld getekend tussen de behoefte aan zekerheden enerzijds en de wens van minder regels anderzijds. Zo'n spanningsveld verdient uitdieping in het licht van het concept van het rechtsstaatsidee. Wat wil men en hoe ver wil men gaan met het inwilligen van de behoefte aan zekerheid? Waar trekt men de grens, uit onmacht of als gevolg van beperkte middelen? Vooralsnog lijkt het alsof het kabinet te weinig oog heeft voor de grenzen die het rechtsstaatsidee zelf stelt aan zaken als privatisering, zelfregulering, handhaving en dergelijke.

Er is bij het kabinet sprake van een fixatie op afslanking en deregulering. Dat leidt ertoe dat het te snel, te weinig kritisch en te algemeen spreekt over het terugleggen van verantwoordelijkheden in de samenleving. De vraag wat publieke taken zijn en welke daarvan echt aan de overheid voorbehouden zijn, wordt niet gesteld in het kabinetsstandpunt. Doelmatigheid en de kosten lijken bepalend te zijn. De vraag wat goedkoop en effectief is, mag echter niet doorslaggevend zijn. Er moet een duidelijke afbakening komen tussen wat in ieder geval een publieke taak is en wat kan worden geprivatiseerd of primair door anderen kan worden uitgevoerd. Als het publieke en eigen belang in elkaars verlengde liggen, is zelfregulering mogelijk en is er in beginsel geen overheid nodig. Pas als die twee uiteen gaan lopen, dient zich een mogelijke taak voor de overheid aan. Dan kunnen ook vragen gesteld worden over de reikwijdte van de rechtsbescherming door en tegen de overheid. De heer Rouvoet mist dat in het kabinetsstandpunt.

In het kabinetsstandpunt wordt gesproken over lippendienst aan rechtsstatelijke waarborgen en normen, die louter op grond van financieel-economische motieven weer terzijde worden geschoven. Tegen wie richt zich dat verwijt? Is dat zelfkritisch of is het tegen anderen gericht? Kan de minister concrete voorbeelden noemen waaraan gedacht werd toen dit werd neergeschreven?

De heer Rouvoet is van mening dat er mogelijkheden zijn voor deregulering en voor een andere rol of andere taken voor maatschappelijke organisaties. Er is misschien meer mogelijk dan nu gebeurt in die richting. Hij wil er echter niet de rechtsstaat en een vitale civil society tegenover elkaar stellen. Dat gebeurt wel in het stuk. Een rechtsstaat is echter een voorwaarde voor een vitale samenleving met actieve maatschappelijke verbanden. Er is zeker meer regulering en handhaving denkbaar, maar dat moeten niet worden overschat. Eigen belangen van maatschappelijke organisaties moeten uiteindelijk worden afgewogen tegen het algemene belang, het publieke belang.

De heer Rouvoet vindt de internationale component aan de magere kant. Hij mist het punt van bevordering van het internationale rechtsstaatsidee en hoe je in dat verband omgaat met handelsbelangen en de mensen-

rechten. Hoe kijkt het kabinet daar tegen aan? Er ligt op dat punt een zware verantwoordelijkheid voor het parlement, maar niet uitsluitend het parlement. Het is ook in het belang van de regering en de taak van de regering om te zorgen dat de democratische rechtsstaat voluit kan functioneren, ook bij een toename van de Europese regelgeving.

De heer **Dittrich** (D66) vindt dat het rapport van de WRR belangwekkende informatie bevat en een brede visie op de rechtsstaat geeft. Hij vindt het belangrijk dat de rol van de overheid opnieuw tegen het licht wordt gehouden. Hij is het ermee eens dat de verwachting van burgers dat de overheid als er iets ernstigs gebeurt, meteen klaar staat om problemen op te lossen, zou moeten worden veranderd en dat er meer eigen verantwoordelijkheid moet komen. Dat is in het verleden te weinig aan de orde geweest.

In de Kamer is discussie gevoerd over de botsing van grondrechten. De regering zou met een uitgebreide notitie op dat punt komen. De heer Dittrich wil graag weten hoe het daarmee staat. Het is een ingewikkeld concept waar hij graag de visie van de regering op hoort. Hetzelfde geldt voor het concept van de democratie. De WRR en de regering zeggen wel iets over Europese en internationale regelgeving en de rol van het Nederlandse parlement daarin en dat zou je onder dat democratisch concept kunnen plaatsen, maar hij wil graag van de regering horen wat zij daarmee voor ogen heeft.

Het stoort de heer Dittrich dat er veel instellingen, zoals onderwijsinstellingen en verzorgingsinstellingen, publiek geld krijgen, maar geen publieke verantwoording af willen leggen. Daar zou vanuit de politiek aan moeten worden gewerkt. Hij vindt dat instellingen die met publiek geld werken inzage moeten geven in hoe zij dat geld besteden. Het is niet volkomen helder hoe het toezicht voor bepaalde instellingen is geregeld. Daardoor kunnen onduidelijkheden ontstaan. Hij wil een reactie van het kabinet hebben op het voorstel dat de instellingen die met publiek geld werken, volledig openheid van zaken moeten geven.

De eerste aanbeveling van het kabinet gaat over de omkering van het opportuniteitsbeginsel. De heer Dittrich was verheugd deze reactie van het kabinet te lezen, te meer daar hij op 2 december 2002 aan de toenmalige minister van Justitie het voorstel heeft gedaan voor die omkering. Toen is door het kabinet gezegd dat dat niet kon, omdat er dan een «revolutie» in het OM zou plaatsvinden. Het kabinet beperkt het nu tot met name ernstige geweldsdelicten. Hij pleit er echter voor om, daar waar sprake is van een agressief delict tegen een medemens, het beginsel te laten zijn dat de overheid vervolgt, tenzij de officier van justitie met redenen omkleed kan aangeven waarom hij niet wil vervolgen. Dat gebeurt nu nog niet. Hij vindt het de verantwoordelijkheid van de politiek om te zeggen dat het anders zou moeten.

De heer Dittrich vindt dat in de kabinetsreactie te weinig aandacht wordt besteed aan preventie van misdrijven. Het kabinet zegt dat het met prestatiecontracten en dergelijke bezig is. Het is echter belangrijk dat ook niet meetbare activiteiten een grote rol krijgen, zo heeft een politieagent die gewoon over straat loopt uitstraling, maar dat is niet te vangen in een prestatiecontract. Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke boete. Het is goed dat die wordt uitgebreid, maar er gaat wel een discrepantie ontstaan als veel ingezet wordt op de bestuurlijke boete, terwijl bij de strafrechtsketen – politie, OM, rechtspraak en gevangeniswezen – nog steeds kinken in de kabel zitten. Hoe gaat de regering daarmee om?

De heer Dittrich is het eens met de opvatting van de regering dat de hoogte van de strafmaat belangrijk is, maar niet allesbepalend. Hij constateert wel dat als er iets ernstigs is gebeurd, vaak de eerste reactie is: de strafmaat moet omhoog. Preventie, resocialisatie en reclassering blijven daardoor onderbelicht. In de reactie van de regering op de aanbeveling wordt weliswaar gezegd dat het belangrijk is dat als mensen gevangen

zitten, ze begeleid worden, maar tegelijkertijd wordt daar wel op gekort. Hoe brengt de regering dat met elkaar in verband?

De heer Dittrich is blij met de kabinetsreactie op het punt van gedogen. Veel te vaak wordt gezegd dat gedogen niet mag en dat dat slecht is, terwijl gedogen ook een inhoudelijke benadering kan hebben. Hij vindt het te gemakkelijk om te zeggen dat gedogen alleen mag als het tijdelijk is. Wat betreft de softdrugs probeert de Nederlandse politiek in het internationale krachtenveld steun te vinden voor het beleid dat zij rechtvaardig acht. Daarvoor moet men een lange adem hebben.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Justitie** merkt op dat een groot aantal van de thema's die aan de orde zijn gekomen binnenkort in vervolgnota's aan de Kamer zullen worden voorgelegd. Zo is de wetgevingsnota Bruikbare rechtsorde in voorbereiding die handelt over de vraag hoe met de regelgeving moet worden omgegaan, hoe andere instanties meer kunnen worden ingeschakeld en hoe een dam kan worden opgeworpen tegen voortgaande regelgeving. Tijdenlang is de problematiek geassocieerd met deregulering. Dat miskent echter dat de moderne samenleving op tal van punten regels nodig heeft om vruchtbaar te kunnen samenleven, economisch, maar ook maatschappelijk en sociaal. Die regels hoeven echter niet altijd van de overheid te komen, maar kunnen ook door andere instanties tot stand gebracht worden. Verder hoopt hij binnenkort te komen met een nota over de rechtsordening en met een brief over het stelsel van rechtspleging. Over het functioneren van de overheid zijn ook een aantal stukken in voorbereiding.

De regering is ingegaan op de consequenties van Europese wetgeving voor de nationale regelgeving. Daarbij komen de vragen aan de orde hoe de internationale rechtsorde en waarborgen zich ontwikkelen en hoe ontwikkelingen in deze gedragsrechtelijke verhoudingen zich geleidelijk aan ontwikkelen tot rechtsverhoudingen tussen staten en tussen burgers en staten. Dat is veel breder dan het specifieke punt van de nationale rechtsstaat.

Een term als «rechtsstaat» wordt al snel vertaald in absoluten, in altijd durende concepten van recht, waaraan voldaan moet worden. Dat miskent echter de historische ontwikkeling van het begrip rechtsstaat. Dat was een reactie op de willekeur die is ontstaan na de vestiging van de democratie. Daarna zijn de sociale rechtsstaat en de democratische rechtsstaat ontstaan. Dat zijn toevoegingen aan het concept van de rechtsstaat, waarbij de vraag werd gesteld hoe de machtsuitoefening aan regels kon worden gebonden ter waarborging van verwachtingen en ter bescherming van burgers en vooral ook ter bescherming van de effectiviteit van de overheid. De bescherming van de zwakken in de samenleving of van de algemene belangen, is primair afhankelijk van een overheid die optreedt.

Met het begrip rechtsorde richt de minister zijn blik in een iets andere richting. Het begrip rechtsstaat betreft vooral de kwaliteit van het optreden van de overheid. Het begrip rechtsorde bestrijkt het bredere terrein van de wijze waarop een maatschappij geordend wordt door regels en rechtsregels. Het recht is er primair voor de mensen en de mensen zijn er niet voor het recht. Voor een menswaardige samenleving is recht echter wel nodig. Op tal van terreinen is behoefte aan regels, maar het is de vraag of die regels via wetten, via de overheid moeten worden gesteld.

De heer Dittrich heeft gezegd dat wie overheidsgeld ontvangt, publieke verantwoording af moet leggen. Dat is volgens de minister een ontkenning van de rechtsstaat. Die rechtsstaat ging er namelijk juist om dat het geven van geld voor bepaalde zaken door de overheid, niet met zich meebrengt dat publieke verantwoordelijkheid moet worden afgelegd. Als

de Kamer of de regering vinden dat instellingen die geld ontvangen, verantwoording af moeten leggen, moet dat in de wet worden opgenomen.

Het is mogelijk dat bij lezing van het kabinetsstandpunt het beeld ontstaat dat de regering te veel de nadruk legt op de economie en de verhouding tussen rechtsstaat en economie, en op doelmatigheid en efficiency, maar dat zou een vertekening zijn. De inhoud en de kwaliteit van de rechtsstaat worden namelijk mede bepaald door de middelen die de samenleving ervoor over heeft. Er is uiteraard een benedengrens. Het gaat echter toch om de vraag hoe met beperkte middelen een aantal essentiële zaken kan worden gewaarborgd.

Er is gezegd dat het functioneren van de samenleving kan worden gereduceerd tot een tweedeling: of het is overheid en dan is het publiek belang, of het is markt en dan is het particulier belang. Daartussen zit echter een heel veld waarin een samenleving zich organiseert. Dat moet de samenleving ook doen en de overheid moet hooguit kijken hoe zij dat kan steunen. Er zijn uiteraard een aantal terreinen waar de overheid moet optreden. Het gaat dan niet alleen om zaken waarbij geweld wordt gebruikt, maar ook om zaken waarbij men geen knopen door kan hakken. Er zijn een groot aantal varianten die het mogelijk maken om de maatschappelijke organisaties en de normerende functie van maatschappelijke organisaties mede te betrekken in de publieke sfeer en dienstbaar te maken aan algemene belangen.

De verantwoordelijkheid voor kwaliteit en kwalitatief goede wetgeving ligt primair bij de verschillende departementen. Justitie speelt niet de rol van algemene kwaliteitsbewaker, maar is wel primair verantwoordelijk voor het algemene regelgevingsbeleid. Op dat punt zal nader worden ingegaan in de nota over wetgeving. Dat geldt ook voor de verschillende programma's van sanering van departementale regels die inmiddels bij de verschillende departementen lopen.

Er worden steeds meer toezichthouders op allerlei functies ingesteld, zoals inspecties, financieel toezicht, toezicht op de doelmatigheid. Naast het systeem van regelgeving, wordt toezicht georganiseerd in publieke diensten en dan gaat het om zaken die niet meer in regels kunnen worden vastgelegd, zo kan doelmatigheid via inspectie en rapporten worden geregeld. Dat gaat tot nieuwe regelgeving leiden, omdat de burger waarborgen eist tegen de willekeur die daarin belichaamd kan zijn. Er is verder behoefte om het optreden van die inspectie te controleren en te weten aan de hand van welke criteria wordt beoordeeld en wat er met de resultaten gebeurt. Dat moet ook in regels worden vastgelegd.

Er zijn echter alternatieven, waarbij men de rechtsbescherming niet noodzakelijkerwijs hoeft te zoeken in het gedetailleerd vastleggen van wat wel en niet kan en het regelen van de bescherming tegen besluiten. Als de verschillende taken bij één overheidsinstantie worden neergelegd, dwingt de overheid zichzelf tot regelgeving en rechtsbescherming, terwijl die rechtsbescherming ten dele gelegen zou kunnen zijn in een grotere keuzeruimte van de justitiabele. De justitiabele moet gecontroleerd worden en moet voldoen aan de eisen die gesteld worden door de inspectie-instantie, maar hij heeft dan een zekere ruimte om zelf te kiezen voor een inspectie-instantie, waarbij die inspectie-instanties zullen moeten voldoen aan eisen die de overheid daaraan stelt. Nu wordt vaak gekozen voor een systeem dat de overheid automatisch dwingt tot meer regelgeving. Deze punten komen in de nota Wetgeving ook aan de orde.

Het rechtsstaatidee in zijn klassieke vorm stelt geen grenzen aan het terugtreden van de overheid. De rechtsorde stelt daar echter wel grenzen aan in de vorm van het EVRM en grondrechten die in de wet zijn opgenomen. Dat betekent niet dat altijd moet worden gezegd dat als men eenmaal op een bepaald niveau van voorzieningen zit, ieder niveau daaronder geen invulling van de rechtsstaat is. Iedere tijd zal zijn eigen invulling moeten hebben. In het concept van recht, zitten grenzen die met zich

meebrengen dat zaken door de overheid moeten worden gewaarborgd. Als iets met geweld bestreden moet worden, vertrouwt men dat het liefst aan de overheid toe. Dat sluit niet uit dat op dat terrein ook gebruik kan worden gemaakt van particuliere diensten, zoals in het gevangeniswezen. Deze discussie kan dus niet in algemeenheden worden gevoerd. Daar waar sprake is van ernstige geweldsmisdrijven, houdt het opportuniteitsbeginsel in dat er vervolgd wordt. Het feit dat op tal van punten de wet wordt overtreden, is geen ontkenning van de rechtsstaat. Die komt pas aan de orde als systematisch overtredingen worden toegelaten en niet vervolgd. Het gaat bij rechtshandhaving niet alleen om de strafrechtprocedure, maar ook om de resultaten. Er kan dan ook niet zonder meer worden gezegd dat de rechtsstaat samenhangt met de handhaving. De minister is het er wel mee eens dat als burgers zien dat er regels zijn en dat er in wezen parallelregels worden gehandhaafd die niet in de wet staan, maar op een andere wijze vastliggen in gedoogbeleid, het dubieus wordt.

De minister is van mening dat de term gedogen te breed wordt toegepast. Op tal van terreinen is namelijk sprake van doelmatig, op maat handhaven van regels om het resultaat te verhogen dat de regels in het algemeen worden nageleefd. Dat niveau van handhaving en naleving van regels, hangt niet per definitie samen met het vervolgen van iedere overtreding van die regel, maar kan heel wel samenhangen met verstand handhaven. Hij noemt dat doelmatig handhaven en niet gedogen. Gedogen houdt in dat het tijdelijk anders kan worden gedaan. Het moet binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven, maar het betekent niet dat automatisch alle alternatieven voor rechtspleging binnen de rechtsstaat geregeld moeten worden. Die onttrekken zich voor een deel aan de rechtsstaat, want die vinden in de samenleving plaats.

Er is gezegd dat de rechtsstaat vooral een kwestie is van toegankelijke rechtspleging en bescherming en een goed functionerend rechtsapparaat. De minister is het ermee eens dat dat een dimensie van het geheel is. Het is echter niet zo dat de rechtspleging door de rechter de enige vorm is waarop geschillen in de samenleving opgelost moeten worden. Het WODC is bezig met een rechtsvergelijkend onderzoek in verschillende landen naar in welke mate conflicten voorgelegd worden aan de rechter. Daaruit blijkt dat Nederland vrij hoog scoort en geneigd is conflicten snel aan de rechter voor te leggen. De minister zal daar nader op ingaan in zijn brief over het stelsel van rechtspleging, waarin de verschillende vormen naast elkaar gezet worden en waarin wordt bekeken wat aan mediation overgelaten kan worden en wat niet. Die brief komt waarschijnlijk in maart bij de Tweede Kamer.

De minister leest de brief van de Raad voor de rechtspraak zo dat de Raad zich bezorgd maakt dat het regeringsstandpunt zou betekenen dat de rechter enigszins op het tweede spoor wordt gezet. Dat is niet de bedoeling. Open normen die geleidelijk aan ingevuld worden door de rechter, bieden echter geen antwoord op een aantal terreinen en op de behoefte aan regelgeving die er is, hoewel niet steeds in die behoefte hoeft te worden voorzien met wettelijke regels. Dat is het dilemma dat is geschetst. Het gaat dus meer om een verschil in perceptie, dan om een reële tegenstelling als het gaat om het belang van de rechtspraak. Het aspect van de rol van de advocatuur binnen de rechtspleging is wezenlijk. Er is een toenemende neiging om geschillen in de krant uit te vechten, voordat ze aan de rechter voorgelegd worden. De advocatuur is echter een onderdeel van het rechtssysteem. Dat schept verplichtingen en verantwoordelijkheden. De minister stelt voor om later apart over de positie van de advocatuur te spreken.

Er kan eindeloos worden gediscussieerd over de vraag of er genoeg geld is voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie. De minister brengt naar voren dat dit kabinet extra middelen uitgetrokken heeft voor het justitiële en penitentiaire apparaat. Al een aantal jaren worden vrij

forse winsten behaald door met in wezen hetzelfde geld meer zaken af te doen. Het jaarverslag van 2002 van de rechterlijke macht laat zien dat de resultaten wel degelijk gemeten kunnen worden en ook worden. Hij herinnert eraan dat bij de bespreking in de Kamer van dat jaarverslag, de Kamer zelf vrij positief was over de inzichtelijkheid en transparantie van het product en van het verslag van de rechterlijke macht zelf. Uit de verslagen van de discussie in de EU over nieuwe conventies kan men opmaken dat de Nederlandse regering met name zorgen heeft geuit over het functioneren van het Europese Hof en de eventuele effecten daarvan op de rechtspleging binnen de EU. De minister heeft onlangs nog met de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak besproken in hoeverre de dimensie van Den Haag als vestigingsplaats van een aantal internationale gerechten verder zou kunnen worden uitgebouwd met een opleiding, ook voor rechters in andere landen, op het terrein van het internationale recht.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties merkt op dat het kabinet in het rapport van de WRR aanleiding zag om een wat meer fundamentele visie te ontwikkelen over wat de overheid vermag, wat in het kader van de opvatting van de rechtsstaat mogelijk is, op welke manier de rechtsstaat in zekere zin in de knel komt en hoe daarop kan worden gereageerd. De discussie over de rechtsstaat dreigt vaak te verzanden in terminologische verwarring. Hij heeft het rechtsstaatsbegrip altijd verbonden aan het democratiebegrip. Een van de kern-elementen van de rechtsstaat is namelijk dat normering door een overheidsinstantie en verplichtende regelgeving aan burgers niet kan dan met instemming of betrokkenheid van een volksvertegenwoordiging. Dat is een elementair leerstuk in de rechtsstaat. Het gaat er daarbij om hoe de normering van de overheid en de bescherming die moet worden geboden tegen diezelfde overheid aan burgers tot stand komen.

Er is al lang sprake van een sociale rechtsstaat, want Nederland kent sociale grondrechten, die een verplichting voor de overheid in het leven roepen om bij te dragen aan een aantal relevante voorzieningen in de samenleving, zoals onderwijs en volkshuisvesting. Dat verplicht de overheid dus ook om in tijden van economische tegenspoed of geringere overheidsmiddelen die belangen toch in het oog te houden. De minister meent niet dat het de bedoeling van de WRR is geweest, noch van de regering, om het sociale element weg te poetsen.

In de afgelopen decennia is de overheid alleen maar in omvang gegroeid. Het leidde tot uitbreiding op uitbreiding, zowel van rijksambtenaren als van uitvoerende en toezichthoudende diensten en dergelijke. Het gaat om de vraag of de waarborging van publieke belangen alleen maar kan worden behartigd door steeds meer regelgeving en meer menskracht. Daarmee worden de maatschappelijke problemen niet opgelost. De groei van bijvoorbeeld de politie is niet zinloos, maar daarmee is het probleem van de rechtshandhaving en de veiligheid niet opgelost. Er moet daarom worden gezocht naar andere strategieën en andere mogelijkheden.

Datzelfde geldt voor de regelgeving. Het gaat er niet om dat de doelstelling is «minder regels», het gaat erom dat een aantal dingen, met behoud van de waarborgen van de rechtsstaat, op een effectievere wijze kunnen worden georganiseerd. Dat kan ook zonder de overheid gebeuren, zolang die overheid maar wel kan ingrijpen als het gaat om de borging van de publieke belangen. Daarmee is de overheidsregulering niet van tafel, want de overheid zal nog steeds aangeven wie de norm kan stellen. Dat geeft een zwaardere verantwoordelijkheid aan een deel van de civil society, de maatschappelijke instellingen en de burgers die dan echter wel meer ruimte krijgen. De overheid kan instituten aanwijzen die gecertificeerd controle uitoefenen. Visitatie kan ook zo worden geregeld, waarbij de overheid wel de algemene normen kan blijven stellen, maar een grotere

betrokkenheid in de invulling daarvan door de samenleving zelf kan worden vervuld.

Hetgeen de regering wil, is niet te beschrijven met termen als minder of meer overheid, maar wel met termen als differentiatie en selectiviteit. Wat behoort de overheid echt zelf te doen als het gaat om het waarborgen van publieke belangen? Als men naar een beter presterende overheid wil, zoals de WRR ook aanbeveelt, kan het zijn dat voor een aantal taken de overheid meer zal moeten doen. Op andere terreinen kan het op een andere wijze worden gedaan. Ook kunnen de lokale overheden daardoor meer beleidsvrijheid krijgen. Dit alles hoeft overigens niet per se tot minder wetten te leiden.

Het handhaven van de Grondwet is een van de kerntaken van de overheid. Die kan niet zomaar worden weggeorganiseerd, maar het is niet alleen de rijksoverheid die de Grondwet moet handhaven. De waarden van de rechtsstaat en van de Grondwet moeten actief worden uitgedragen, niet alleen door het kabinet, maar ook in het onderwijs en de inburgering en dergelijke. Op een breed vlak dus.

Er is in sectoren al het nodige gebeurd als het gaat om het toezicht, bijvoorbeeld naar aanleiding van de ramp in Enschede. Er kan echter nog wel een slag worden gemaakt. De minister denkt dan aan het mogelijk maken van horizontaal toezicht, waarbij de overheid het metatoezicht organiseert. Verder moet worden gekeken naar een verdere bundeling van inspectie- en toezichtsorganen. Een derde spoor moet zijn dat als het gaat om maatschappelijke instellingen, bedrijven en dergelijke, deze op eenzelfde manier worden benaderd. Dat kan resulteren in één vergunning in plaats van zeven verschillende vergunningen, met zeven verschillende inspecties. Dat kan overigens niet direct worden gerealiseerd.

Het stoort de minister dat het begrip gedogen vaak wordt gebruikt, als dat woord eigenlijk niet van toepassing is. Er moet volgens hem een scherp onderscheid worden gemaakt tussen het niet handhaven uit handhavings tekorten, zoals gebrek aan mensen en mogelijkheden, en de daadwerkelijke, welbewuste beslissing om vanwege de afweging van belangen gedurende een tijdelijke periode niet te handhaven, bijvoorbeeld omdat een volksgezondheidsbelang zich verzet tegen de daadwerkelijke directe handhaving van een strafrechtelijke regel. Misschien is het verstandig dat onderscheid scherper te maken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier