

---

Vergaderjaar 2003–2004

---

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2003

Hierbij zend ik u het standpunt van het kabinet inzake het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op 12 november 2002 uitgebrachte rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat».

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
J. P. Balkenende

## RECHTSSTAAT EN RECHTSORDE

Reactie van het kabinet op het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat».

In deze nota geeft het kabinet zijn visie op de positie en de rol van de overheid in onze rechtsorde. Het kabinet zet in op verandering. Verandering vooral van de rol van de overheid als regelgever, als uitvoerder, als toezichthouder en als handhaver. Verder zet het kabinet zijn standpunt uiteen over het rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Deze nota vangt aan met een samenvatting. In paragraaf I geeft het kabinet zijn visie op de positie en de rol van de overheid in de rechtsorde. Na een korte weergave van de inhoud van het WRR-rapport (paragraaf II) geeft het kabinet in paragraaf III zijn reactie op de algemene beschouwingen in het rapport van de WRR. Paragraaf IV bevat het standpunt over de aanbevelingen die de WRR doet.

### Samenvatting

De overheid – vooral de rijksoverheid – is de afgelopen decennia steeds vaker en op steeds meer terreinen beland in de rol van «albedil» die eigenhandig alle kleine en grote problemen in de samenleving moest en ook wilde oplossen. Dat is geleidelijk gebeurd, onder druk van ontwikkelingen en incidenten en steeds ook met goede bedoelingen, maar de overheid heeft daarmee tegelijk het eigen tekortschieten over zichzelf afgeroepen, want almaar meer en gedetailleerdere regels, meer ambtenaren, meer toezichthouders, meer politie en meer rechters is uiteindelijk geen oplossing gebleken. Tekorten in uitvoering en handhaving en overbelasting van de rechterlijke macht getuigen daarvan. Er is daarom een andere koers nodig. Een koers die ons brengt in een situatie waarin veel verantwoordelijkheden zijn terug gelegd in de samenleving: bij de burgers en bij de vele maatschappelijke instellingen die zich bezig houden met taken op terreinen als onderwijs, gezondheidszorg, kwaliteitszorg, cultuur, sport, milieubeheer en dergelijke. Regelgeving, uitvoering, dienstverlening, handhaving, en geschilbeslechting kunnen in veel grotere mate dan thans het geval is, worden georganiseerd in de samenleving zelf, ook als het om publieke taken gaat en zonder dat dit in de weg hoeft te staan aan waarborging van publieke belangen en van rechtsstatelijke eisen. De rol van de overheid kan daarmee in veel gevallen meer een rol «op afstand» worden, of – anders gezegd – een rol in de tweede linie. Waar overheidsorganisaties uitvoerende taken behouden, zullen zij in veel gevallen meer ruimte moeten krijgen om naar wisselende omstandigheden te handelen. De nieuwe koers zal de overheid ook beter in staat stellen om zich te concentreren op die taken die van vitaal belang zijn voor de rechtsstaat en waar zij juist wel een rol in «de eerste lijn» heeft te vervullen.

Het rapport van de WRR maakt duidelijk dat het voortgaan op de oude weg uiteindelijk een bedreiging vormt voor het functioneren van de rechtsstaat, en het geeft belangwekkende aanzetten voor de noodzakelijke koerswijziging. Deze nieuwe koers is overigens zo hier en daar al ingezet, zoals in het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» en het «plan van aanpak administratieve lasten». Het kabinet wil dit verbreden en er een extra impuls aan geven. Hij staat daarbij een stevige aanpak voor. Dit is in lijn met het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet. In het licht van de recente economische ontwikkelingen neemt de druk om keuzes te maken toe. Juist nu, nu de economische en budgettaire situatie van ons land veel slechter is geworden, is het van belang de rechtsstate-

lijkheid niet uit het oog te verliezen. Een goed functionerende rechtsstaat is een voorwaarde voor een bloeiende economie.

Het kabinet streeft – kortom – naar een overheid:

- die terughoudender is in wat ze regelt;
- die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten;
- die ondertussen wel voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- die hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.

Dit is een visie op het functioneren van de overheid die richtinggevend zal zijn voor beleidsprogramma's en wetten die het kabinet tot stand wil brengen. Dat zal onder meer blijken uit het nieuwe programma tot modernisering van de overheid, waarvoor de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties binnenkort met een plan van aanpak zal komen. De minister van Justitie zal met een programma komen waarin nieuwe wetgevingsconcepten worden ontwikkeld en wetgevingscomplexen worden doorgelicht.

De aanbevelingen die de WRR doet om het goed functioneren van de rechtsstaat in de toekomst te verzekeren, hebben geen betrekking op de abstracte waarden en principes van de rechtsstaat, maar op de wijze van invulling in concrete wettelijke maatregelen en beleidsbeslissingen. Zij bestrijken een veelheid aan terreinen, zoals het waarborgen van veiligheid in de samenleving, nieuwe vormen van regulering, een betere verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de verhouding tussen de staatsmachten, in het bijzonder de positie van de rechterlijke macht. De aanbevelingen van de WRR zijn in hoofdzaak reeds onderdeel van staand beleid. In dit standpunt wordt afzonderlijk op die aanbevelingen gereageerd. Daarbij wordt uiteraard ook aandacht besteed aan beleidsnota's die min of meer gelijktijdig of vlak na het WRR-rapport zijn verschenen.

## **I. De toekomstige koers: een beter presterende overheid, maar vaker in de tweede linie**

### *Differentiatie van de rol van de overheid*

Nederland is een hoogontwikkelde, multiculturele samenleving waar veel mensen op een naar verhouding klein territoir trachten vreedzaam bijeen te zijn. De afgelopen decennia kenmerken zich door een relatief optimisme dat de overheid met verdere regels steeds nieuw opdoemende maatschappelijke problemen wel zou kunnen oplossen. Tot op zekere hoogte was dit ook het geval. Bureaucratisering en een veelheid van regels en administratieve procedures werden daarbij als onontkoombaar gevolg op de koop toe genomen. De overheid kreeg steeds meer verantwoordelijkheden toebedeeld; zij heeft zich bij de uitoefening van die verantwoordelijkheden aan steeds meer procedurele regels gebonden en is daardoor steeds minder in staat om te voldoen aan de verwachtingen die worden gewekt. Met uiteenlopende gedragsvoorschriften, soms zeer gedetailleerd, werd de samenleving gereguleerd. De overheid nam op deze wijze steeds meer verantwoordelijkheden over van burgers en van de vele instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van taken met een publiek belang.

Een voortzetting van deze ontwikkeling is niet mogelijk. Het proces van uit elkaar groeien van ambitieniveau en feitelijk functioneren moet worden gekeerd. Het proces van regelverdichting en de gebrekkige wijze waarop de regels vervolgens worden gehandhaafd, kan in de toekomst niet

worden voortgezet. Meer van hetzelfde werkt niet meer. Geen heil kan worden verwacht van alleen maar meer regels, meer ambtenaren, meer toezichthouders en meer politie, meer OM, meer rechters en meer gevangissen.

Deze constatering wordt nog klemmender gezien de budgettaire beperkingen waar het nieuwe kabinet zich voor ziet gesteld. Bij ongewijzigd beleid zouden deze beperkingen noodzakelijkerwijs leiden tot minder prestaties en minder rechtsstatelijkheid. De noodzakelijke ombuigingen met het oog op een evenwichtige rijksbegroting dwingen óm te zien naar een andere rol van de overheid op veel terreinen.

Een gedifferentieerde benadering is nodig, waarbij waar mogelijk de instellingen van de «civil society» (maatschappelijke instellingen, zoals scholen, zorginstellingen, verenigingen en dergelijke) of de individuele burgers weer op de eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken, óók ten aanzien van publieke belangen, doch waar de overheid een verantwoordelijkheid behoudt voor het meer op afstand begeleiden en waar nodig ingrijpen om dit proces in goede banen te leiden. Het gaat hierbij niet primair om de vraag wát publieke taken of belangen zijn, maar vooral om de vraag hóe de behartiging van die belangen en de vervulling van die taken het best kan worden georganiseerd en langs welke wegen daarover verantwoording wordt afgelegd. Bij dat organiseren dient kritisch te worden gezien welke verantwoordelijkheden de overheid op zich neemt en welke zij aan anderen overlaat. Dit betekent niet dat de overheid daarbij alle verantwoordelijkheid moet loslaten. Door het stellen van zekere algemene randvoorwaarden en procedurele waarborgen dient waar nodig de overheid de mogelijkheid te behouden in te grijpen teneinde de behartiging van publieke belangen zeker te stellen. Het terugleggen van verantwoordelijkheden heeft gevolgen voor maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met taken op terreinen als onderwijs, gezondheidszorg, kwaliteitszorg, cultuur, sport, milieubeheer en dergelijke. De overheid en de burger komen in een andere verhouding tot elkaar te staan. In een rechtsstaat beïnvloeden overheid en burger elkaar. In de afgelopen jaren is gebleken dat deze wederkerigheid spanningen veroorzaakt in de samenleving. In deze spanningverhouding zoekt het kabinet naar een nieuw evenwicht. De burger zal sterker op zijn eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken op de gebieden waar de overheid afstand neemt. Verwacht mag worden dat deze ontwikkeling in delen van de samenleving pijn zal veroorzaken. Sommige burgers zullen deze extra verantwoordelijkheden als een zware last ervaren.

In de huidige tijd wordt er op het terrein van regelgeving, uitvoering, dienstverlening en handhaving steevast een beroep op de overheid gedaan. Men verlangt van de overheid dat zij, in haar verschillende gedaanten, houvast biedt, uitvoerend presteert en diensten verleent, toezicht houdt, handhavend optreedt en een onafhankelijke arbiter is, én dat de overheid daarbij bovendien steeds beter presteert, geen gaten laat vallen, volstreekte rechtsgelijkheid betracht enzovoort. Het voortgaan op deze weg is uiteindelijk fnuikend voor de vitaliteit van de civil society en voor het vertrouwen van burgers in het recht. Deze ontwikkeling kan de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat ondergraven. Het risico daarvan wordt alleen nog maar vergroot doordat de overheid tegelijkertijd steeds minder middelen beschikbaar heeft. Het is onder zulke omstandigheden verleidelijk de rechtsstatelijke teugels te laten vieren. Want de handhaving van rechtsstatelijke waarden vergt de nodige middelen. De vraag is waar deze vandaan moeten komen in een tijd van bezuinigingen en een krimpemde overheid.

Het kabinet zoekt daarom een versterking van de rechtsstaat in een differentiatie van de overheidsrol in de samenleving. Daar waar mogelijk wordt meer overgelaten aan maatschappelijke organisaties. Daarvoor is het nodig weerstand te bieden aan de ambitie om iedere zich aandienende maatschappelijke misstand via concrete gedragsvoorschriften aan te pakken. Vaak kan worden volstaan met een afstandelijke rol van de overheid waarbij toezicht wordt gehouden op de behartiging van publieke belangen en waar nodig wordt ingegrepen. De wettelijke bevoegdheden kunnen zich dan daartoe beperken. De aldus vrijkomende capaciteit kan worden aangewend om de resterende taken beter te verrichten.

Wij gaan hier nader op in. Voor veel onderwerpen geldt, naar de mening van het kabinet, dat te vlug en te gemakkelijk aan de overheid een rol in de voorhoede is toebedeeld. Het is nodig dat, daar waar dat mogelijk is, de rol van de overheid in de eerste linie wordt teruggedrongen, waardoor haar rol in de tweede linie waar nodig kan worden versterkt.

#### *Minder regels*

Dat geldt allereerst voor de zeer omvangrijke productie van allerhande soorten regels. «Meedoen, meer werk, *minder regels*.», zo luidt het motto van dit kabinet. Het kabinet wil minder regels om zo meer ruimte te geven aan burgers en organisaties en – waar dit aan de orde is – ook aan de eigen uitvoerende en toezichthoudende ambtenaren en decentrale overheden. Om recht te doen aan maatschappelijke en professionele verantwoordelijkheden en om de dreiging tegen te gaan van moeilijke te verwezenlijken ambities van de overheid, is het nodig dat de wetgever (zowel regering als parlement) zich tot algemene doelstellingen, kaders en randvoorwaarden beperkt en zo weinig mogelijk zaken regelt («dicht timmert») op het niveau van concrete gedragsvoorschriften. Daar staat tegenover dat de wet juist een hoofdrol toekomt waar het aankomt op het borgen van publieke belangen en op het zeker stellen dat daarbij recht wordt gedaan aan democratisch overeengekomen doelstellingen en rechtsstatelijke eisen. Dan gaat het echter niet om gedetailleerde gedragsvoorschriften, maar om zaken als de verdeling van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden, vereisten inzake toegankelijkheid en kwaliteit van voorzieningen en procedures, de organisatie van toezichtrelaties, de manieren waarop verantwoording wordt afgelegd, de voorwaarden (zoals openbaarheid en transparantie) die vervuld moeten zijn wil dit alles werken.

Waar concrete gedragsvoorschriften noodzakelijk of gewenst zijn, zullen die vaak door de betrokken burgers en instellingen of hun vertegenwoordigers zelf kunnen worden vastgesteld. Daarvoor is nodig dat belanghebbenden zijn betrokken omdat zij de situatie «in het veld» kennen. Zij zijn het best in staat om adequate beoordelingen te maken voor de inhoud van de regels. Een vrijwillige en zelfgemaakte keuze voor bepaalde regels versterkt ook de acceptatie ervan. De wetgever dient zich zoveel mogelijk te beperken tot het stellen van de algemene kaders. Daarin worden niet zozeer de concrete normen en de wijze van rechtshandhaving vastgelegd als wel de procedures om eenzijdige belangenbehartiging te voorkomen in het proces van zelfregulering en handhaving. Dat dit proces totnu toe moeizaam verloopt, weerhoudt het kabinet er niet van zich hier volledig voor in te zetten. Het is niet het uitgangspunt de behoefte aan zekerheden te ontkennen, maar wel te benadrukken dat veel regels niet van de overheid afkomstig behoeven te zijn en dat beter ook niet kunnen zijn. Het kabinet ziet onder ogen dat, hoewel deze benadering moet leiden tot een verminderde en andersoortige bemoeienis van de overheid, dit niet noodzakelijkerwijs ook leidt tot minder formele wetgeving. Juist de differentiatie van overheidsinvloed in aangelegenheden die de overheid onmogelijk

lijk kan vervreemden en aangelegenheden waarbij zij meer afstand kan betrachten, kan numeriek leiden tot meer wettelijke bepalingen. Deze kunnen nodig zijn om rechtsstatelijke waarborgen te verzekeren bij de uitoefening van maatschappelijk relevante taken door particuliere organisaties. Minder regels in de zin van minder concrete gedragsvoorschriften in de praktijk, betekent dus niet zonder meer dat met minder wettelijke bepalingen kan worden volstaan op het niveau van de formele wet. Wel wordt een aanmerkelijke sanering beoogd in de regelgeving op lagere niveaus, met name in de sfeer van ministeriële regelingen. Overigens kan de overheidspositionering niet los worden gezien van het feit dat een steeds groter deel van de regelgeving voortvloeit uit internationale voorschriften. Een overstap naar een ander regelgevingstype is daarom niet steeds een nationale aangelegenheid. Voor een nadere uitwerking van een en ander in reactie op de beleidsmatige aanbevelingen van de WRR, verwijzen wij naar de slotparagraaf.

### *Toezicht en handhaving*

Een goede verdeling tussen de eerste en tweede linie is ook van belang voor het terrein van het toezicht en de rechtshandhaving, daaronder mede begrepen de opsporing en vervolging. Duidelijk is dat de overheid niet meer zelf – zo zij daartoe al ooit in staat is geweest – alle wetsovertredingen kan opsporen en daartegen dan vervolgens ook kan optreden. Nieuwe handhavingsstrategieën zijn nodig. Het kabinet acht het een zorgelijke ontwikkeling dat na een ingrijpende gebeurtenis in eerste instantie niet zozeer de verantwoordelijke personen in de samenleving worden aangesproken, maar de blik meteen op het openbaar bestuur wordt gericht. Weliswaar is goed toezicht buitengewoon belangrijk, maar niet mag uit het oog worden verloren dat in zeer veel gevallen primair een burger of een privaatrechtelijke organisatie te kort schoot. Te veel wordt nu nog, in een welhaast automatische reactie, primair naar de overheid gekeken. Die reactie berust op de onjuiste gedachte dat de overheid in staat is door middel van toezicht en handhaving iedere fout te voorkomen en daarom altijd verantwoordelijk is als er ergens iets misgaat. Te vaak is in het verleden de verantwoordelijkheid voor misstanden afgewenteld op de overheid. Het kabinet wil partijen in de samenleving ook op dit punt weer meer op hun eigen verantwoordelijkheden aanspreken.

Tegelijk behoort de overheid overigens haar publieke verantwoordelijkheden niet uit de weg te gaan. Deze kunnen echter op meer afstandelijke wijze worden vorm gegeven. Voorschriften over hoe een bepaald resultaat moet worden bereikt, kunnen bijvoorbeeld plaats maken voor voorschriften dat een bepaald resultaat wordt bereikt, vrijlatend hoe dit gebeurt. Het afleggen van verantwoording kan bijvoorbeeld meer dan nu het geval is vorm krijgen in horizontale relaties waar de overheid niet direct aan te pas hoeft te komen, bij voorbeeld tegenover cliënten, ouders, omwonenden. Wettelijke regels inzake openbaarheid, klachtrecht of procedures kunnen dit ondersteunen. Een en ander geldt evenzeer voor uitvoerende overheidsdiensten. De rol van de centrale overheid komt dan meer te liggen bij het scheppen van de voorwaarden die vervuld moeten zijn om dit te laten werken, bij het volgen van de gang van zaken en bij het zo nodig ingrijpen als zaken niet goed verlopen. Voor de wijze waarop aan deze meer afstandelijke rollen inhoud wordt gegeven, kan het bestuur op zijn beurt langs democratische weg ter verantwoording worden geroepen.

Op veel terreinen kan het primaire toezicht worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. De rol van de overheid als toezichthouder wordt dan een andere: zij houdt vaker toezicht op het

toezicht (de WRR spreekt in dit verband van meta-toezicht). De overheid dient er dan bij voorbeeld op toe te zien dat de deskundigheid en onafhankelijkheid van primaire toezichthouders zijn gewaarborgd. Dit betekent niet zonder meer dat de overheid minder toezichthoudende taken zal krijgen. Deze taken worden niet minder, maar anders. Voor een nadere uitwerking van deze gedachtegang, in reactie op de beleidsmatige aanbevelingen van de WRR, wordt ook hier verwezen naar de slotparagraaf.

Ook op het terrein van het strafrecht is een verdere differentiatie in de mate van overheidsbemoeienis mogelijk. Tot op zekere hoogte is die al aanwezig in zaken die bij politietransactie kunnen worden afgedaan, door het OM, door de enkelvoudige rechter, enz. Een vergaande differentiatie is mogelijk door de afhandeling van lichtere zaken verder te vereenvoudigen teneinde daarmee capaciteit vrij te maken voor de zwaardere zaken. De berechting van lichtere misdrijven behoeft met minder veel omvattende en gedetailleerde rechtswaarborgen te worden omkleed, dan zwaardere. In het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*<sup>1</sup> wordt op dit spoor verder gewerkt.

### *Rechtspraak*

Voor de rechtspraak is de benadering van de overheid meer «in de tweede linie» eveneens van betekenis. Er kan een groot vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak worden geconstateerd. Dit is verheugend, maar hoewel dit vertrouwen groot is, staat het tevens bloot aan afkalving. Het vereist dan ook zorg dit vertrouwen zoveel mogelijk te handhaven. De rechter vangt voor een deel de problemen op waarop wetgever of het bestuur geen direct antwoord hadden. De rechter heeft daarmee een groeiend aandeel in het oplossen van belangrijke maatschappelijke problemen gekregen. Dit heeft het verwijt opgeroepen dat de rechter te veel op de stoel van de politiek en het bestuur is gaan zitten. Waar dat mogelijk is, zullen politiek en bestuur hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Zou immers te veel aan de rechter worden overgelaten, dan moet worden gevreesd voor toenemende druk op politieke benoemingen van rechters. Het kabinet zou dit een onwenselijke ontwikkeling achten. De rechtspraak dient onafhankelijk en onpartijdig te blijven.

Mede tengevolge van de internationalisering is de rol van de rechter ten opzichte van de andere staatsmachten zwaarder geworden. Hoewel het kabinet deze ontwikkeling onderkent, vormt zij voor het kabinet geen voldongen feit. Het kabinet merkt op dat de mogelijkheden van de rechter, evenzeer als die van de andere functies van de rechtsstaat, begrensd zijn. Daarom moet ook hierop een antwoord worden gevonden. Alleen maar meer rechters is geen oplossing. Het gaat er niet zozeer om dat de rechter in zo kort mogelijke tijd zoveel mogelijke zaken kan afdoen, maar dat zo min mogelijk zaken aan de rechter behoeven te worden voorgelegd. Het is van belang rechtsstatelijke tegenwichten te ontwikkelen die de druk op de rechter reduceren. In overleg met de Raad voor de rechtspraak zal worden bezien hoe het groeiend beroep op de rechter in banen kan worden geleid. Zoals in de Memorie van Toelichting op de Justiebegroting 2004 reeds is aangekondigd, zal in de loop van het volgende jaar een plan van aanpak verschijnen om de overbelasting van de rechtspraak tegen te gaan door de mogelijkheden voor een vereenvoudigde procesgang en de werkwijze van de rechter te verruimen en door de slagvaardigheid van de rechterlijke organisatie te versterken.

Op het gebied van de geschillenbeslechting voorziet de wet al lang in de mogelijkheid van arbitrage, waarbij in bepaalde gevallen een beroep op de rechter openstaat. Mediation maakt een snelle ontwikkeling door, zowel op civiel- als bestuursrechtelijk gebied. Tuchtrect, publiekrechtelijk

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 VI, nr. 69.

of op grond van een verenigingsverband, contracten die voorzien in bindend advies in geval van een geschil, organisaties als de Reclame Code Commissie, voorzien in geschillenbeslechting buiten de rechter om. Het kabinet zal de ontwikkeling van dergelijke buitengerechtelijke vormen van geschillenbeslechting bevorderen.

### *Nieuwe balans*

Het voorafgaande neemt niet weg dat de overheid op onderdelen onverminderd een eerste lijns taak toekomt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het terrein van de handhaving van de openbare orde. In een tijd van een terugtrekkende overheid dient de zorg voor de kwaliteit van de rechtsstaat gestalte te krijgen langs de weg van zorgvuldige selectie van primaire overheidstaken afgezet tegenover aangelegenheden die de samenleving zelf in eerste aanleg kan behartigen, overigens zonder dat de overheid daarbij haar mogelijkheden tot ingrijpen volledig uit handen geeft. Daar waar een intensievere overheidsbemoediging is vereist, dienen de vereiste bevoegdheden te worden toegesneden op het verschijnsel dat moet worden tegengegaan, in combinatie met passende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik. De nieuwe koers zal de overheid ook beter in staat stellen om zich te concentreren op die taken die van vitaal belang zijn voor de rechtsstaat en waar zij juist wel een rol in «de eerste lijn» heeft te vervullen.

Steeds dient te worden gezien ten aanzien van welke publieke taken de overheid een rol in de eerste of de tweede linie moet toekomen. In het licht van de recente economische ontwikkelingen neemt de druk om keuzes te maken toe. Juist nu de economische en budgettaire situatie van ons land veel slechter is geworden, is het van belang de rechtsstatelijkheid niet uit het oog te verliezen. Een goed functionerende rechtsstaat is een voorwaarde voor een bloeiende economie. Daarvoor is een scherp zicht nodig op de criteria om overheidsbemoediging te differentiëren naar de eerste en tweede linie. Het voortgaan op de platgetreden wegen van uitdijende overheidsambitie kan niet meer. Dat is een doodlopende weg. Er zal veel inventiviteit en creativiteit nodig zijn om voor een afslankende overheid de verantwoordelijkheden en bevoegdheden te selecteren die nodig zijn voor het behoud van de waarden van de rechtsstaat. Een nieuwe balans tussen staat en samenleving en een verdere differentiatie van rechtswaarborgen naar gelang het aan de orde zijnde belang, vormen daarvan elementen.

Het kabinet streeft – kortom – naar een overheid:

- die terughoudender is in wat ze regelt;
- die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten;
- die ondertussen wel voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- die hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.

### *Nieuwe koers richtinggevend voor wetten en beleidsprogramma's*

Dit is een visie op het functioneren van de overheid die richtinggevend zal zijn voor wetten en beleidsprogramma's die het kabinet tot stand wil brengen. Het kabinet ziet het als een belangrijke taak om de rol en het functioneren van de overheid «bij de tijd» te brengen door minder en anders te regelen, door de contacten tussen overheid en samenleving te verbeteren en door de rijksoverheid anders te organiseren.

De visie op de rol en het functioneren van de overheid is leidend voor het gehele kabinetsbeleid. In het bijzonder is dit het geval bij het Programma Modernisering Overheid (PMO), dat de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties coördineert, en bij het programma voor wetgevingskwaliteit en doorlichting regelgeving (deregulering) dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie wordt uitgevoerd. Maar ook met het programma vermindering administratieve lastendruk onder leiding van de ministers van Financiën en Economische Zaken is een relatie.

Zo zullen deregulering en vermindering lastendruk een organisatorische component hebben en wordt vanuit al deze programma's de relatie tussen overheid en samenleving beschouwd. Het kabinet zal in de personen van de minister van Justitie in verband met zijn integrale verantwoordelijkheid voor wetgeving en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in het kader van zijn verantwoordelijkheid voor de modernisering van de overheid de deregulering krachtig en voortvarend aanpakken. Ook de ministers van Financiën en Economische Zaken zijn nauw betrokken. Deze visie zal verder richtinggevend zijn voor het standpunt over de toekomst van mediation en de positionering in het rechtsbestel, dat in het najaar van 2003 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, alsmede voor het plan van aanpak om de overbelasting van de rechtspraak tegen te gaan, dat in de loop van 2004 zal verschijnen.

De nieuwe koers is overigens op verschillende plaatsen op onderdelen al ingezet. In het bijzonder kunnen worden genoemd het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving»<sup>1</sup> en het «plan van aanpak administratieve lasten».<sup>2</sup> Verder zij verwezen naar de verschillende beleidsprogramma's die hierna aan de orde zullen komen en waarvoor deze visie eveneens richtinggevend zal zijn.

## **II. Inhoud van het WRR-rapport**

Aangezien de WRR naar de mening van het kabinet in het rapport «de toekomst van de nationale rechtsstaat» belangrijke aanzetten heeft gedaan voor de hiervoor beschreven koerswijziging, wordt in deze nota tevens een standpunt ingenomen over de algemene beschouwingen en de aanbevelingen uit dit rapport. Alvorens dit te doen wordt allereerst de inhoud van het rapport kort weergegeven.

De WRR ziet als kernelement van de rechtsstaat dat al het handelen van de overheid is gebonden aan het recht. De Raad signaleert de toename van het belang van de rechtsstaat in een samenleving, waarin de samenstelling van de bevolking meer heterogeen wordt en waarin levensovertuigingen en levensstijlen sterk uiteen lopen. Daarbij vormen de waarden van de rechtsstaat en de daaruit voortvloeiende normen en gedragsregels de minimale binding tussen alle verschillende groepen. De universele beginselen van het recht, zoals onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak en eerbiediging van de mensenrechten, worden in een rechtsstaat vastgelegd in regelingen en rechten, die gehandhaafd worden, ook als gezagsdragers daartegen weerstand bieden.

De rechtsstaat wordt in de praktijk op verschillende manieren geïnterpreteerd. De waarden en beginselen van de rechtsstaat kunnen op verschillende wijzen worden vertaald in regelingen, afhankelijk van de tijd en omstandigheden. Aanpassing van deze regelingen aan de gewijzigde omstandigheden is noodzakelijk. Hiertoe bestaan mogelijkheden, zonder afbreuk te doen aan de basisbeginselen van de rechtsstaat.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 267.

De WRR onderkent twee langetermijnprocessen die van belang zijn voor de rechtsstaat, namelijk: internationalisering en individualisering. De rechtsstaat raakt daardoor ingeklemd tussen twee krachtenvelden. De internationale rechtsorde is steeds meer tot ontwikkeling gekomen op basis van verdragen. Daarbij zijn in Europees verband het supranationale recht en het nationale recht steeds meer verweven geraakt. De gebondenheid van de nationale wetgever aan de regels van de Europese Unie is daardoor sterk toegenomen. De individualisering komt tot uitdrukking in een relatieve verzelfstandiging van individuen ten opzichte van hun directe sociale omgeving.

De WRR formuleert in het rapport de volgende probleemstelling:

1. Welke consequenties hebben internationalisering en individualisering voor het goed functioneren van de rechtsstaat? Welke aanpassingen zijn nodig in de rechtsstaat of in opvattingen over de rechtsstaat om recht te doen aan de gewijzigde historische omstandigheden, waaronder de nationale rechtsstaat thans moet functioneren?
2. Welke praktische problemen en knelpunten in de bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving vormen op korte of langere termijn een belemmering voor het goed functioneren van de rechtsstaat?

De WRR wijst er op dat binnen de eigen samenleving de taken van de overheid, onder andere door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, in aantal en soort zijn toegenomen. De overheid moet daardoor veel presteren, waarbij ook de rechtsstaat hoge eisen stelt aan het overheids-handelen dat in principe altijd regelgeleid moet zijn. De druk op de overheid uit zich door het regelsysteem dat steeds complexer en bureaucratischer wordt en door de grote stroom van aanvragen, procedures, klachten en verweren, capaciteitsproblemen en handhavingstekorten.

De WRR concludeert dat de afgenomen soevereiniteit en de toegenomen mondigheid van de zelfstandige burgers gevolgen hebben voor de manier waarop het ideaal van de rechtsstaat moet worden ingevuld. De belangrijkste conclusie van dit WRR-rapport is dat deze toekomst er is, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan voor het goed functioneren van de rechtsstaat.

De implementatie van bovennationaal recht is zonder medewerking van nationale staten ondenkbaar. De nationale rechtsstaat blijft als ankerplaats van internationale rechtsvorming onontbeerlijk. De internationalisering heeft wel grote gevolgen voor de verhoudingen in de nationale rechtsstaat. Een van die gevolgen is dat de rol van een van de klassieke staatsmachten in de trias politica, de rechter, belangrijker wordt. Naar de mening van de WRR is deze consequentie, in het kader van de rechtsstaat, volledig aanvaardbaar.

De WRR onderkent vijf voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat. Dit zijn:

- een effectieve rechtshandhaving, met name in de strafrechtelijke sfeer;
- een adequaat presterende overheid;
- een goed functionerende rechterlijke macht;
- een levendige civil society als draagvlak;
- voldoende vertrouwen van de bevolking in het recht.

Om aan deze voorwaarden te voldoen is voortdurend (soms groot) onderhoud noodzakelijk. Een belangrijke verandering die de WRR hierbij bepleit, naast de noodzaak tot een effectievere rechtshandhaving, is de invoering van nieuwe vormen van regulering, waarbij ook het werken met

open normen zal toenemen. Dit heeft ook een effect op de rol van de rechter, die hierdoor groter zal worden.

De overheid staat onder spanning doordat de verwachtingen omtrent de prestaties van de overheid toenemen terwijl de rechtsstaat daaraan beperkingen oplegt (bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel). De overheid wordt steeds meer beoordeeld op moderne criteria als efficiency en afwezigheid van bureaucratie. Dit komt steeds minder overeen met het klassieke patroon van overheidssturing met strikte regels.

De WRR heeft gezocht naar oplossingen om de geconstateerde spanningen in de moderne rechtsstaat te verminderen. De aanpassingen die nodig zijn, hebben vooral betrekking op het zoeken naar een evenwicht tussen tegengestelde eisen, wenselijkheden, waarden en belangen. De WRR doet hiertoe aanbevelingen, die in paragraaf IV samengevat worden weergegeven. Deze aanbevelingen zien niet op de abstracte waarden en principes van de rechtsstaat maar op de wijze van invulling in concrete wettelijke maatregelen en beleidsbeslissingen.

### **III. Reactie van het kabinet op de algemene beschouwingen**

#### *Het gewicht van het rechtsstatelijke belang*

Het kabinet heeft met veel waardering kennis genomen van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de toekomst van de nationale rechtsstaat. De WRR constateert dat het belang van de rechtsstaat toeneemt in een samenleving waarin de samenstelling van de bevolking meer heterogeen wordt en waarin levensovertuigingen en levensstijlen sterk uiteen lopen. Het ideaal van de rechtsstaat is onomstreden, maar de manier waarop daaraan in de praktijk vorm is gegeven, staat onder druk door de toegenomen individualisering en doordat de nationale staat te maken heeft met een proces van internationalisering. Deze ontwikkelingen kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor het functioneren van de rechtsstaat. Het kabinet vindt het daarom van groot belang om in de huidige tijd uitdrukkelijk aandacht te besteden aan het behoud van de waarden van de rechtsstaat.

Het kabinet ziet in het rapport van de WRR op veel punten een belangrijke ondersteuning van zijn beleid. Met name ten aanzien van het terugdringen van de criminaliteit en het bevorderen van de veiligheid ziet het kabinet belangrijke overeenkomsten tussen het rapport van de Raad en het door het eerste kabinet Balkenende gepresenteerde veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving». Het terugbrengen van de criminaliteit en van de overlast in de openbare ruimte maken duidelijke keuzes noodzakelijk. Bij het maken van deze keuzes moet worden gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds doeltreffende maatregelen en anderzijds de waarden die de rechtsstaat vertegenwoordigt. In het streven naar dit evenwicht kan het rapport van de WRR een waardevolle rol vervullen. Het kabinet ziet het rapport van de WRR tevens als ondersteuning van zijn beleid om door middel van het «plan van aanpak administratieve lasten» de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te beperken. Ook de aanbevelingen van de WRR op het punt van de bevordering van de rechtsstatelijkheid in bovennationale en internationale verbanden, ziet het kabinet vooral als een ondersteuning en aanvulling van de huidige koers.

Daarnaast bepleit de WRR maatregelen om te komen tot een beter presterende overheid en heroverweging van de rolverdeling tussen de overheid en de samenleving, waarbij zowel gedacht moet worden aan individuele burgers, als aan de vele maatschappelijke instellingen die een rol spelen

bij de uitvoering van publieke taken. Juist op deze punten is het advies van de WRR vernieuwend, maar ook juist op deze punten wil het kabinet nog een stap verder gaan. Individualisering en internationalisering, tezamen met het huidige economische tijden en de noodzaak tot bezuinigingen, dwingen tot een uitdrukkelijke keuze voor een nieuwe koers. Een koers die overigens geheel past in het kader dat het kabinet met het Hoofdlijnenakkoord<sup>1</sup> heeft uitgezet. De inhoud van deze koers heeft het kabinet in paragraaf I beschreven.

Het kabinet onderschrijft het pleidooi voor een effectievere rechtshandhaving, een beter presterende overheid en een beter evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Ook deelt het de opvatting van de WRR dat er een spanningsveld is tussen de nationale rechtsstaat en de internationale rechtsvorming alsmede tussen de drie staatsmachten onderling.

Dit neemt niet weg dat het kabinet van mening is dat met de door de WRR gekozen oplossingsrichtingen niet zonder meer kan worden volstaan. Er is meer nodig. Dat «meer» bestaat in het bijzonder uit een herbezinning op de positie en rol van de overheid in onze rechtsorde. Hiervóór zijn reeds de lijnen voor deze herbezinning uitgezet.

Juist in deze tijden, waarin forse bezuinigingen noodzakelijk zijn teneinde de weg naar herstel in te slaan, mag het niet zo zijn dat de waarborgen die de rechtsstaat beoogt te bieden, uit het oog worden verloren. Bij het maken van keuzes voor het overheidsbeleid – die, zoals in de regeringsverklaring is gesteld, helaas pijnlijke maatregelen kunnen inhouden – dient naast de financieel-economische dimensie steeds de rechtsstatelijke dimensie te worden betrokken.

De praktijk van politiek en bestuur gebiedt te erkennen dat dat laatste geen eenvoudige zaak is. Te gemakkelijk wordt in de praktijk nogal eens volstaan met het bewijzen van lippendienst aan de rechtsstatelijke waarden, om vervolgens op grond van louter financieel-economische motieven knopen door te hakken. Het kabinet acht het van groot belang dat, juist nu, óók de waarden van de rechtsstaat het volle gewicht krijgen dat ze verdienen. Het kabinet ziet in dit WRR-rapport een zeer waardevolle ondersteuning voor deze benadering.

De rechtsstaat vertegenwoordigt als historische verworvenheid een immaterieel belang van grote betekenis, ook al wijzigt de rechtsstaat zich in de loop der tijd wat betreft zijn concrete uitwerking. De WRR spreekt in dit verband terecht van «de toetssteen voor een beschaafde, moderne staat». Daarnaast staan er op langere termijn ook materiële belangen op het spel. In een slecht functionerende rechtsstaat staat de rechtszekerheid onder druk. Daardoor nemen de prikkels af om zich te gedragen overeenkomstig het recht. Wanneer contracten niet meer op een redelijke termijn uiteindelijk via de rechter kunnen worden afgedwongen of wanneer strafbare feiten behoudens uitzonderingen niet meer worden opgespoord en berecht, komt de samenleving terecht op een hellend vlak. De materiële schade daarvan zal al gauw een veelvoud bedragen van de bezuinigingen die op korte termijn kunnen worden behaald.

#### *Enige kanttekeningen bij de beschouwingen van de WRR*

In het WRR-rapport wordt uitdrukkelijk om voortdurend onderhoud van de rechtsstaat gevraagd. Het kabinet hecht eraan op te merken dat de nationale rechtsstaat een voorwerp is van aanhoudende zorg van de regering. Die zorg heeft in de eerste plaats betrekking op de zogeheten klassieke rechtsstaat, waarbij de gebondenheid van de overheid aan het recht en de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 28 637, nr. 19.

scheiding van machten vooral was ingegeven uit de zorg de vrijheid van de burger veilig te stellen tegenover de overheid. Deze vrijheid wordt in het bijzonder verwoord in concrete grondrechten waarop slechts onder stringente voorwaarden inbreuk kan worden gemaakt, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering en betoging. In het WRR-rapport blijven deze vrijheden tamelijk onderbelicht. De klassieke rechtsstaat staat voor het waarborgen van dit soort vrijheden en voor het voorkomen van willekeur in het overheidsoptreden jegens de burger. Maar ook gebeurtenissen in het recente verleden, zowel hier als in het buitenland, vestigen de aandacht op de kwetsbare kant. De risico's voor onze westerse samenleving zijn sinds tijden niet meer zo groot geweest.

Deze elementen van de klassieke rechtsstaat blijven ook in het huidige tijdsgewricht van grote betekenis. Zij behoeven aanhoudende aandacht, omdat zij, tengevolge van voortdurend wijzigende maatschappelijke omstandigheden, steeds opnieuw moeten worden afgewogen tegen de noodzaak de overheid in staat te stellen haar taken naar behoren te verrichten. Het zou een misvatting zijn te veronderstellen dat de klassieke grondrechten aan een krachtig optredende overheid in de weg zouden staan. De daartoe benodigde bevoegdheden dienen echter bij wet te worden toegekend en dienen zodanig te worden afgebakend dat zij niet verder strekken dan nodig is voor het doel waarvoor zij zijn gegeven. De verschillende grondrechten kunnen ook onderling botsen. Zij dienen dan in het concrete geval tegen elkaar te worden afgewogen. De uitkomst van deze afweging hangt mede af van de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Voor elke rechtsstaat is evenwel van essentiële betekenis dat eenieder – overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers – onderworpen is en blijft aan de inhoud en de procedures van wet en recht, zich daar ook aan houdt en de daaruit voortvloeiende waarborgen in en buiten rechte kan genieten.

De rechtsstaat staat nog voor veel meer. De aanhoudende zorg betreft ook het meer recente concept van positieve verplichtingen. Onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid en volksgezondheid zijn vanouds gebieden waar de zorg van de overheid wordt verwacht. Deze ontwikkeling heeft onder meer zijn weerslag gevonden in de verwoording van enige sociale grondrechten in de Grondwet en in Europese en andere verdragen. Van de overheid worden ook inspanningen verlangd om de vrijheid van de burger, ook tussen burgers onderling en tussen burgers en maatschappelijke instellingen, daadwerkelijk inhoud te geven.

Het kabinet acht het van belang het concept van de rechtsstaat ook in verband te brengen met het concept van de democratie. In het rapport van de WRR krijgt het concept van de democratie betrekkelijk weinig aandacht. Ook het parlement opereert binnen de grenzen van de rechtsstaat. Democratie mag niet uitmonden in een dictatuur van de meerderheid. Juist vanuit een rechtsstatelijk perspectief bezien is het daarom van belang daarvoor waarborgen te bieden.

De WRR vraagt speciale aandacht voor de positieve verplichting van de overheid een zeker niveau van veiligheid te bieden. Volgens de WRR dwingt het concept van de rechtsstaat zelf in bepaalde gevallen tot strafrechtelijk optreden (de WRR spreekt van de «klassieke rechtsstaat-plus»). De zorg van het vorige kabinet voor de veiligheid heeft zijn neerslag gekregen in het vigerende Veiligheidsprogramma; dit zal worden uitgevoerd en aangevuld. Recent heeft de nota «Terrorisme en de bescherming van de samenleving»<sup>1</sup> het licht gezien.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 27 925, nr. 94.

Het belang van de nationale rechtsstaat staat buiten kijf, ook in internationaal verband, hoewel gewaakt moet worden dat het aldaar niet in de verdrukking komt. De WRR signaleert terecht dat het hierbij gaat om een verworvenheid van de westerse samenleving, die waard is verdedigd en uitgedragen te worden in onze relaties met landen met een afwijkende traditie. Daarbij kunnen we onze ogen er evenwel niet voor sluiten dat er veel landen zijn die op voorlopig onafzienbare termijn andere opvattingen over de verhouding tussen staat en individu zullen koesteren. We kunnen de samenwerking met deze landen niet onder alle omstandigheden uit de weg gaan. De voortschrijdende mondialisering vergt dat voortdurend afwegingen moeten worden gemaakt tussen enerzijds het vasthouden aan en het uitdragen van onze (vaak ook Europese) rechtsstatelijke beginselen en anderzijds andere legitieme doelstellingen, zoals de bestrijding van ernstige vormen van internationale criminaliteit.

Een statische benadering van het begrip «rechtsstaat» kan de indruk wekken, dat niet zou mogen worden getornd aan de manier waarop de grondidee en de fundamentele beginselen van de rechtsstaat zijn uitgewerkt in juridische regelingen en in de concrete invullingen die daaraan worden gegeven in de dagelijkse praktijk. De WRR wil deze indruk wegnemen door erop te wijzen dat het hier om evenwichten gaat en dat in ieder tijdsgewricht naar nieuwe evenwichten moet worden gezocht. Ook het kabinet is van mening dat de rechtsstaat niet als een statisch en onveranderlijk kader mag worden opgevat, doch dat bij nieuwe problemen steeds een nieuwe balans moet worden gezocht.

De rechtsstaat staat onder druk. Over de uitwerking van het begrip «rechtsstaat» wordt verschillend gedacht. De waarden en de normen van de rechtsstaat worden weliswaar breed onderschreven, maar in een qua levensstijl en levensovertuiging steeds heterogener wordende samenleving kan de overtuiging dat het om wezenlijke waarden gaat gemakkelijk onder druk komen te staan. Een overheid die zich voor alles verantwoordelijk maakt, levert zelf ook een bijdrage aan het risico dat deze overtuiging bij velen verwatert, zowel rechtstreeks – doordat een te ambitieuze overheid onvermijdelijk tekort schiet, waardoor het respect voor recht en regels in het gedrang komt – als indirect doordat een dergelijke alomvattende rolopvatting geen ruimte laat voor de organisatie van verantwoordelijkheden binnen de samenleving zelf. Dit versterkt krachten in de samenleving die de sociale cohesie verminderen. Dat is een zorgelijke ontwikkeling. De rechtsstaat kan geen vervanging zijn voor een vitaal netwerk van maatschappelijke verbanden. Terecht brengt de WRR de steeds verdergaande individualisering in verband met de toekomst van de nationale rechtsstaat. De toegenomen mondigheid die daarvan het gevolg is, zou zich echter niet primair moeten uiten in het indienen van individuele tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen; zij zou juist primair tot gelding moeten komen in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven. De rechtsontwikkeling en rechtshandhaving moeten daarom meer dan voorheen gericht zijn op het ruimte laten voor en ondersteunen van sociale zelfwerkzaamheid en sociale organisatie.

De bijzondere aandacht die het kabinet vraagt voor de normen en waarden in onze samenleving, houdt hiermee verband. Daarbij komt een belangrijke taak toe aan de maatschappelijke instellingen, door de WRR aangeduid als de «civil society» (scholen, zorginstellingen, verenigingen en dergelijke), opdat burgers niet alleen door de overheid worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid tegenover derden. Deze gedachte wordt weerspiegeld in de leuze van dit kabinet: «*Meedoen, meer werk, minder regels*». Het overheidsoptreden dient zich te richten op de versterking van de rol van dit type instellingen. Dat

ontlast bovendien de overheid, zodat deze haar essentiële taken beter kan verrichten.

#### **IV. Reactie van het kabinet op de aanbevelingen**

Om het goed functioneren van de rechtsstaat nu en in de nabije toekomst te bevorderen heeft de WRR op vijf terreinen meer praktische aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zien achtereenvolgens op een effectievere rechtshuishouding (de wijze waarop de samenleving haar conflicten met behulp van het recht oplost) en rechtshandhaving, een beter presterende overheid, een betere verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid, de bevordering van de rechtsstatelijkheid in boven-nationale en internationale verbanden en een betere verhouding tussen de staatsmachten. In deze paragraaf reageert het kabinet op ieder van deze aanbevelingen.

##### **A. Aanbevelingen voor een effectievere rechtshuishouding en rechtshandhaving.**

*Aanbeveling 1.1: Omkering van het opportuniteitsbeginsel in de strafvervolgning (altijd vervolgen tenzij het openbaar belang zich verzet) is wenselijk voor een specifieke categorie delicten, met name ernstige geweldsdelicten.*

De WRR stelt voor om voor zwaardere delicten het negatieve opportuniteitsbeginsel tot leidraad te nemen. Dat houdt in, dat deze misdrijven in beginsel dienen te worden vervolgd, tenzij aan het algemeen belang zwaarwegende contra-indicaties zijn te ontleen. Alleen bij lichtere delicten is naar het oordeel van de WRR een grotere vrijheid bij het nemen van de vervolgingsbeslissing gewenst. Deze stellingname impliceert dat niet zozeer de mogelijkheden van preventie als wel de ernst van het gepleegde strafbare feit de strafvervolgning behoort te sturen. Het kabinet kan zich goed vinden in deze aanbeveling. Zij komt overeen met de bestaande praktijk, waarbij het OM bij zwaardere delicten het negatieve opportuniteitsbeginsel toepast.

Een maatschappelijk doelmatig niveau van strafrechtspleging veronderstelt in de eerste plaats dat de daders van alle zware misdrijven waarbij slachtoffers ernstig leed is berokkend van geestelijke of lichamelijke aard, kunnen worden opgespoord en berecht. Daarbij dient een straf te worden opgelegd waarvan de zwaarte recht doet aan de ernst van het feit. Met de WRR is het kabinet van mening dat het van zeer groot belang is dat de daders van zware misdrijven behoudens zwaarwegende contra-indicaties worden vervolgd, ook omdat een Staat die de terechte aanspraak van slachtoffers van ernstige misdrijven op strafrechtstoepassing niet honoreert, het gevaar van eigenrichting vergroot.

Deze stellingname ligt ook ten grondslag aan het beleid om door middel van prestatieafspraken met de politiekorpsen en het OM te komen tot een adequate justitiële reactie op alle aangiften. Daarnaast liggen de inhoudelijke keuzes ten aanzien van opsporing en vervolging vast in aanwijzingen van het OM (d.w.z. van het College van procureurs-generaal aan de hoofd-officieren en/of aan de politie). Deze aanwijzingen worden gepubliceerd in de Staatscourant en op de website van het OM.<sup>1</sup> In deze aanwijzingen is reeds het uitgangspunt neergelegd dat ernstige geweldsdelicten altijd worden vervolgd.

---

<sup>1</sup> [www.openbaarministerie.nl/beleidsregels/index.html](http://www.openbaarministerie.nl/beleidsregels/index.html)

*Aanbeveling 1.2: De werkwijze van het openbaar ministerie en van de politie bij de keuzes die zij maken bij opsporing en vervolging, vraagt om meer verantwoording en transparantie.*

Het kabinet ondersteunt van harte het standpunt dat de keuzes die worden gemaakt bij opsporing en vervolging transparanter moeten zijn en dat verantwoording moet worden afgelegd over bereikte resultaten. Die weg is al ingeslagen, waarbij wij wijzen op de reeds genoemde prestatieafspraken met politie en OM over de aantallen te verwerken zaken, op het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 en op de convenanten die met de korpsen worden gesloten. De keuzes die het OM maakt zijn neergelegd in het meerjarige beleidsplan «Perspectief op 2006» en in aanwijzingen van het College van procureurs-generaal. De resultaten van de politieregio's zullen periodiek publiekelijk bekend worden gemaakt. Hierdoor wordt inzicht gegeven in de daadwerkelijk gemaakte keuzes bij de opsporing.

*Aanbeveling 1.3: De effectiviteit in de politieorganisatie moet worden verbeterd. Het logisch vervolg hiervan is dat de capaciteit van de staande en zittende rechterlijke macht zich uitbreidt; dit laatste ter voorkoming van filevorming in de rechtspraak.*

Ook het kabinet is van opvatting dat de effectiviteit van de politieorganisatie zichtbaar moet worden verbeterd. Daartoe zijn met de politie op landelijk niveau afspraken gemaakt (het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006). Naast de hiervoor benodigde efficiencyverbetering, zal de politie zich meer dan in het verleden moeten richten op toezicht en opsporing. Dit zal ook gevolgen hebben voor andere taken die de politie momenteel verricht, bijvoorbeeld de algemene hulpverleningstaken en de inzet van de politie bij evenementen.

De gemaakte afspraken en de getroffen maatregelen zullen er toe leiden dat meer zaken voor de strafrechter worden gebracht, terwijl de rechtsprekende macht op dit moment al kampt met een tekort aan verwerkingscapaciteit en een gebrek aan zittingscapaciteit. In het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» heeft het kabinet maatregelen aangekondigd om de procedures rond het strafproces te verbeteren en de filevorming in de rechtspraak te bestrijden.<sup>1</sup>

*Aanbeveling 1.4: Bij lichtere overtredingen kan vaker met een door het bestuur (waaronder het openbaar ministerie) op te leggen boete worden gewerkt, met daarbij de mogelijkheid tot beroep op een rechter.*

De aanbeveling is in lijn met het beleid van het kabinet in dezen. In het belastingrecht en het economisch en financieel bestuursrecht is de bestuurlijke boete een gebruikelijke methode van sanctionering. Buiten deze rechtsgebieden wordt deze figuur minder toegepast. Lichtere verkeersovertredingen worden via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) afgedaan via een administratieve sanctie. Op milieuterrein wordt verder al enige tijd geëxperimenteerd met de vergelijkbare figuur van de strafrechtelijke transactie die door het bestuur kan worden aangeboden. Ook in het sociaal bestuursrecht zal de bestuurlijke boete meer dan tot nu toe worden toegepast. Het kabinet heeft het voornemen ook voor de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen het instrument van de bestuurlijke boete te introduceren.

Ten aanzien van de sanctionering van de kleine ergernissen in de publieke ruimte, zoals graffiti, vandalisme, wildplassen, hondenpoep, enzovoort, zijn er maatregelen genomen door de aanstelling van preventieve

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 27–29.

toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren. Op een aantal van deze terreinen zou mogelijk efficiënter en effectiever kunnen worden opgetreden met gebruikmaking van een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Naar verwachting zal in de eerste helft van 2004 aan de Tweede Kamer een kabinetsstandpunt worden voorgelegd omtrent de vraag of, in aanvulling op de reeds genomen maatregelen, toepassing van de bestuurlijke boete voor deze ordeningswetgeving tot de mogelijkheden behoort.<sup>1</sup>

Het kabinet onderzoekt tevens de mogelijkheid van een constructie waarin het openbaar ministerie een boetebevoegdheid krijgt. Een wetsvoorstel met deze strekking is eind 2002 in consultatie gegeven. Kern van het wetsvoorstel OM-afdoening is dat in de gevallen waarin thans een transactie kan worden aangeboden, een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd waartegen de verdachte beroep kan instellen bij de strafrechter. De aandacht verdient dat de in dit wetsvoorstel gekozen constructie ook mogelijkheden biedt bestuursorganen in te schakelen bij de strafrechtelijke handhaving. De Wet op de economische delicten kent een dergelijke mogelijkheid thans reeds: aan bestuursorganen kan onder beperkingen de bevoegdheid worden gegeven een transactie aan te bieden. Het wetsvoorstel OM-afdoening vervangt deze bevoegdheid tot een onder beperkingen en onder regie van het OM uit te oefenen boetebevoegdheid. Deze aanpassing heeft uit oogpunt van afstemming van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving aantrekkelijke kanten. Thans komt de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving in veel gevallen neer op een afweging waarbij de voordelen van een boetesysteem worden afgewogen tegen de voordelen van strafrechtelijke inkadering. De voorgestelde constructie combineert beide voordelen.

*Aanbeveling 1.5: Uit het oogpunt van preventie van criminaliteit zijn hogere straffen niet per se geboden; wel hebben veelplegers en jonge delinquenten extra aandacht en intensievere begeleiding nodig.*

Het kabinet acht het van belang op te merken dat de hoogte van de opgelegde straf niet uitsluitend wordt bepaald op grond van de speciaal preventieve betekenis ervan. De straf is immers mede bedoeld om de door het delict geschonden norm te herbevestigen en de inbreuk op het rechtsgevoel te herstellen. De hoogte van de strafmaat brengt de ernst van de schending van de rechtsorde en het rechtsgevoel tot uitdrukking en is in dat opzicht niet primair gerelateerd aan de effectiviteit ervan in termen van criminaliteitspreventie.

Het kabinet wil de aanpak van veelplegers en jeugdige delinquenten intensiveren. Maatwerk staat in de aanpak voorop.

De basis voor crimineel gedrag onder jeugdigen wordt, naast allerlei andere oorzaken, mede gelegd bij het spijbelen van school. Het frequent of langdurig spijbelen van school kan een signaal zijn van aankomende criminaliteit of van problemen in de persoonlijke of gezins sfeer. Dit betekent dat naar de mening van het kabinet meer gewicht moet worden toegekend aan het toezicht ter voorkoming van spijbelen. Daarbij is een goede samenwerking tussen de scholen, de leerplichtambtenaar en andere instellingen als de politie, Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming van groot belang. Het kabinet wijst op de Wet Regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) die in 2001 in werking is getreden. Het kabinet tracht verder de registratie van leerlingen in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse gemeenten te verbeteren door gemeentelijke ambtenaren te scholen in het opzetten van een goede leerlingenadministratie. Ten slotte wijst het kabinet op de pilots die in het kader van het kabinetsprogramma «Handhaven op niveau» zijn gestart in

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 36.

drie gemeenten en een regio, met als doel de ontwikkeling van een landelijk model voor leerplichthandhaving.

Delinquenten zullen stelselmatig gescreend gaan worden om vast te stellen in hoeverre er sprake is van een risico op herhaling van het delictgedrag, en om te bepalen welke aanknopingspunten er zijn om het gedrag in positieve zin te beïnvloeden. Instrumenten ten behoeve van deze screening zijn in ontwikkeling en zullen in de komende jaren worden geïmplementeerd. Als eenmaal is vastgesteld welke factoren ten grondslag liggen aan het herhaalde delictgedrag, zal een passende gedragsinterventie plaatsvinden. Zo'n interventie kan bijvoorbeeld bestaan uit een behandelingsprogramma voor verslaafde delinquenten, een gericht arbeidstoeleidingstraject of een training in sociale of cognitieve vaardigheden.

Juist in de gevallen waarin het doorbreken van patronen van herhaalde criminaliteit voorop staat bij het bepalen van de straf, blijken de opgelegde straffen vaak te kort om een effectieve gedragsinterventie te realiseren. Zo is uit recent onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie gebleken dat van de meest frequente veelplegers ruim 80% van de opgelegde vrijheidsstraffen een duur hebben van maximaal drie maanden; te kort om een duurzame gedragsverandering te bewerkstelligen. In het wetsvoorstel bestraffing veelplegen<sup>1</sup> wordt het mogelijk gemaakt dat veelplegers gedurende langere tijd worden gedetineerd. Gedetineerden die daarvoor in aanmerking komen, zullen in die periode aan een intensief reïntegratietraject kunnen deelnemen. De nieuwe wettelijke voorziening is een aanvulling op de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden. Deze wettelijke maatregel maakt het mogelijk om hardnekkige veelplegers die zijn verslaafd aan harddrugs langer te detineren en te onderwerpen aan een resocialisatieprogramma.

*Aanbeveling 1.6: Meer dan thans het geval is dient de reclassering te worden ingeschakeld bij de begeleiding en terugkeer van de groep veelplegers die verhoudingsgewijs de grootste kosten in de strafrechtssketen veroorzaakt.*

Het bestaande scala aan gedragsinterventies ten aanzien van plegers van delicten zal worden verbeterd en worden aangevuld. Met ondersteuning van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie wordt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de interventies. In deze aanpak vervult de reclassering een centrale rol.

Een adequate justitiële reactie moet tevens bijdragen aan een betere reïntegratie in de maatschappij. Het terugdringen van recidive, met name van veelplegers en plegers van gewelds- en zedendelicten, wordt bewerkstelligd door de uitvoering van het programma «Terugdringen Recidive».

Verder wijst het kabinet op de wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met het penitentiair programma en het elektronisch toezicht<sup>2</sup> waarin mogelijk wordt gemaakt dat gedetineerden na zes maanden detentie kunnen deelnemen aan een penitentiair programma, in plaats van na de huidige periode van één jaar.<sup>3</sup> Daarnaast streeft het kabinet naar een meer doelgerichte inzet van reclasseringswerkzaamheden bij taakstraffen. Taakstraffen worden thans steeds gekoppeld aan een begeleidingstraject dat wordt uitgevoerd door de reclassering. Naar schatting 40% van de taakgestraften zou echter de taakstraf ook kunnen vervullen zonder extra begeleiding. Hierdoor komen financiële middelen vrij die kunnen worden ingezet voor een meer intensieve begeleiding van veelplegers en voor het realiseren van meer taakstraffen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 980, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Wet van 3 april 2003, Stb. 142.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28 420, nrs. 1–2.

## B. Aanbevelingen voor een beter presterende overheid

*Aanbeveling 2.1: Bewust gekozen, tijdelijke vormen van niet-handhaving in het openbaar bestuur zijn aanvaardbaar. Alle andere vormen van gedogen – hetzij uit onmacht, hetzij uit capaciteitsgebrek – dienen niet meer te worden aanvaard. Ongecontroleerde vormen van gedogen kunnen plaatsmaken voor kenbaar gemaakte bestuurlijke handhavingsstrategieën.*

Het kabinet stemt in met deze aanbeveling. Een met deze aanbeveling vergelijkbare conclusie is in 1996 door het toenmalige kabinet getrokken in de nota «Grenzen aan gedogen»<sup>1</sup>. In het kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau»<sup>2</sup> is daar nog aan toegevoegd dat besluiten die er toe strekken dat een categorie strafrechtelijk te handhaven norm-overtredingen zal worden gedoogd, steeds op voordracht van de vakminister en de minister van Justitie aan de Tweede Kamer worden medege-deeld. Bij de ontwikkeling van «best practices» voor de handhaving in het kader van «Handhaven op niveau» wordt bijzondere aandacht aan gedoogsituaties gegeven.

In zijn begroting voor 2003 kondigde de minister van Justitie het project «Rijk aan handhaving»<sup>3</sup> aan. Het is de bedoeling met «Rijk aan handhaving» op een planmatige wijze de handhaving te versterken van daarvoor aangewezen wettelijke regelingen. «Grenzen aan gedogen», «Handhaven op niveau» en «Rijk aan handhaving» dragen alle drie bij aan de vanzelfsprekende rol die handhaving in beleidsprocessen dient te hebben en de afrekenbaarheid van de gepleegde handhavingsinspanningen.

*Aanbeveling 2.2: Het openbaar bestuur kan meer en systematischer experimenteren met nieuwe vormen van regulering, waarbij een grotere vrijheid ontstaat voor de uitvoerende instanties, maar waarbij een uiteindelijke toetsing door de onafhankelijke rechter blijft gewaarborgd.*

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling van harte. Maatschappelijke omstandigheden veranderen snel, de regelgeving ondervindt de gevolgen van mondialisering en de burger wordt mondiger. Gedetailleerde regelgeving maakt het moeilijk om soepel in te spelen op die snel veranderende maatschappelijke omstandigheden. Het is dan ook gewenst om te zoeken naar reguleringconcepten die dit wel mogelijk maken.

Het kabinet is met de WRR van mening dat er op dit terrein nog meer kan en moet gebeuren en dat de rechtsorde beter bruikbaar moet worden gemaakt voor overheid en burger. Het tegengaan van overregulering, zoals in de aanpak van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de stapeling van regels voor het bedrijfsleven geschiedt, draagt hieraan bij. Deze operatie zal in de komende jaren worden voortgezet.<sup>4</sup> In deze kabinetsperiode zal de omvang van de administratieve lasten met minimaal 25% worden gereduceerd. Daarnaast is een meer fundamentele herbezinning nodig op taken en verantwoordelijkheden en een sanering van toezichtrelaties en gedetailleerde gedragsregels. In het kader van het kabinetsprogramma «Modernisering overheid» zal hieraan uitwerking worden gegeven. Het kabinet wil hierbij uitdrukkelijk verder gaan dan kaasschaaf-achtige methoden. Nog eens de stofkam door het regelbestand halen zonder daarbij de structuur ter discussie te stellen, biedt onvoldoende soelaas. Dat betekent dat inderdaad nieuwe concepten moeten worden ontwikkeld, maar ook oude concepten die rekening houden met de verantwoordelijke burger, kunnen opnieuw en breder worden toegepast. Die concepten zullen meer het karakter moeten hebben van het vormen van infrastructuur voor het handelen van burger en overheid in bepaalde verhoudingen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25 085, nrs. 1 en 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1999/00, 26 800, VI, nr. 67.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 hoofdstuk VI, nr. 2.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 24 036, nr. 267.

De projecten die door het vorige kabinet zijn gestart in het kader van de operatie Beter bestuur voor burger en bedrijf, dragen hieraan bij. Het doel van deze projecten is ruimte voor de samenleving te scheppen door de regeldruk te verminderen, de kwaliteit van het overheidsoptreden te vergroten en de keuzevrijheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te vergroten. Tot die projecten behoren uitdrukkelijk ook activiteiten die tot doel hebben tot nieuwe reguleringconcepten te komen. Wij denken hierbij in het bijzonder aan het ontwikkelen en toepassen van (een kader voor) zorgplichten en aan het ontwikkelen en toepassen van (een kader voor) nieuwe toezichtinstrumenten. Ook de sanering van bestuursregels, in het bijzonder de vermindering, vereenvoudiging en verbetering van ministeriële regelingen en regels van zelfstandige bestuursorganen staat op het programma.

Het kabinet wil de overheid moderniseren en voortgaan met het ontwikkelen van nieuwe wetgevingsconcepten. Burgers en maatschappelijke organisaties moeten in de gelegenheid worden gesteld verantwoordelijkheden te dragen in het publieke domein. De invoering van zelfregulerende systemen moet er toe bijdragen, dat ook de rechter wordt ontlast. Burgers moeten ook in staat worden gesteld hun geschillen zelf op te lossen met passende instrumenten.

*Aanbeveling 2.3: De overheid zal vormen van zelfregulering en zelfhandhaving moeten stimuleren, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, voedsel en veiligheid en gezondheidszorg. De overheid krijgt daarbij een toezichthoudende rol.*

Het kabinet onderschrijft ook deze aanbeveling van harte. De bestaande overheidssturing door middel van regelgeving heeft het voordeel van kenbaarheid en voorspelbaarheid voor de burger. Het aanvullen en uitbreiden van overheidsregels is een welhaast automatische reflex geworden op allerlei grote en kleinere misstanden, maar daardoor wordt ook de verantwoordelijkheid voor calamiteiten en misstanden naar de overheid geschoven, waarbij de verantwoordelijkheid in de private sector minder sterk wordt gevoeld. De overheid beschikt niet altijd over de kennis die nodig is om inzicht te verwerven in de gevaren die dreigen in de samenleving en om het algemeen belang voldoende te behartigen. In het licht van de zich ontwikkelende «kennissamenleving» – de WRR heeft daar ook in eerdere rapporten op gewezen – is het niet meer van deze tijd te verwachten dat de overheid daartoe steeds in staat is. Er is mede daarom aanleiding om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke en private sfeer opnieuw te bezien. Ook dit hoeft niet noodzakelijkerwijs vanuit de overheid geïnitieerd te worden. Bedrijven en private organisaties trachten bijvoorbeeld door middel van «maatschappelijk verantwoord ondernemen» invulling te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Verdere toepassing van zelfregulering en zelfhandhaving hebben een verandering in de verhouding tussen overheid en burger tot gevolg. Hierdoor zal de private sector meer op haar verantwoordelijkheid worden aangesproken. Dit betekent bijvoorbeeld dat van een bedrijf mag worden gevraagd dat de bedrijfsprocessen worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen, ook al heeft de overheid deze nog niet vastgelegd in de vergunningvoorschriften. De verandering in verhouding brengt dan ook een andere vorm van regulering met zich. In dit systeem dient de overheid geen nauwkeurig uitgeschreven regels tot stand te brengen, maar kan zij volstaan met globale zij het fundamentele regels die de randvoorwaarden bevatten van hetgeen vereist is. Het is aan maatschappelijke instellingen, beroepsgroepen of marktpartijen om die regels zelf nader uit te werken voor de op hun situatie toepasselijke omstandigheden. Deze uitwerking

kan, bij de aanwezigheid van een publiek belang, niet vrijblijvend zijn, maar dient voldoende waarborgen te bevatten. Daarop dient het toezicht uitdrukkelijk te zijn gericht.

Zo heeft de Staatssecretaris van VWS naar aanleiding van de evaluatie van de Kwaliteitswet zorginstellingen elke sector in de gezondheidszorg opgeroepen een concreet plan te maken om te zorgen dat alle aanbieders een goed werkend en geborgd kwaliteitssysteem hebben. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van activiteiten en kennis van het Centraal Begeleidingsorgaan voor de Intercollegiale Toetsing (CBO), het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), de Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de zorgsector (HKZ) en het Nederlands Instituut voor Accreditatie van Ziekenhuizen (NIAZ). De Inspectie Gezondheidszorg wordt nauw betrokken bij de uitwerking daarvan.

Het streven naar meer zelfregulering en zelfhandhaving zal een belangrijk uitgangspunt zijn bij de herbezinning op regelgeving en op de verdeling van verantwoordelijkheden die zal worden ondernomen in het kader van het kabinetsprogramma «Modernisering overheid». Daarbij kan worden voortgebouwd op eerdere acties en kan gebruik worden gemaakt van eerder ontwikkelde concepten en instrumenten.

Wat de rol van het bedrijfsleven en consumenten betreft, heeft het Ministerie van Economische Zaken bij voorbeeld onderzoek laten uitvoeren naar 22 bestaande instrumenten van zelfregulering en zelfhandhaving (al dan niet binnen een wettelijk kader). In kaart is gebracht wat de voor- en nadelen zijn alsmede op welke vormen van markt- en overheidsfalen deze instrumenten toepasbaar zijn. Het onderzoeksrapport<sup>1</sup> is thans beschikbaar en zal op grote schaal worden verspreid onder marktpartijen en binnen de overheid ten einde het gebruik van (geconditioneerde) zelfregulering te bevorderen. In aanvulling hierop is een handreiking in ontwikkeling waarmee per beleidsprobleem/marktstudie kan worden vastgesteld of en hoe gebruik gemaakt kan worden van zelfregulering en wordt een kosten-batenanalyse uitgevoerd van zelfregulering in vergelijking met wetgeving.

Voorts voert het kabinet een actief beleid op het gebied van normalisatie en certificatie, dat private instellingen en het bedrijfsleven in staat stelt zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteitsborging van producten en processen. Een kabinetsstandpunt Accreditatie en Certificatie over deze zelfreguleringsinstrumenten is in voorbereiding.

Nieuwe vormen van regulering en handhaving vergen ook nieuwe vormen van toezicht. De WRR spreekt in dit verband van «meta-toezicht». Er moet, daar waar mogelijk, toezicht worden uitgeoefend op welke wijze een private instelling of een bedrijf zijn verantwoordelijkheid heeft genomen: welk soort toezicht oefent men zelf uit of laat men door anderen uitoefenen? Welke vormen van kwaliteitsbeheer worden toegepast met het oog op het toezicht? Bij een systeem van meta-toezicht wordt de bewijslast in eerste instantie bij de instelling of bij het bedrijf gelegd. Men dient zelf aan te tonen dat de voorschriften niet worden overschreden. Dat kan gebeuren door een verklaring over te leggen waarin wordt aangegeven of aan de eisen is voldaan. Die verklaring kan afkomstig zijn van een onafhankelijke keuringsinstantie (certificerende instelling). Accreditatie en certificering kunnen de geloofwaardigheid van dit soort verklaringen vergroten. Bij meta-toezicht is de rol van de overheid terughoudend. De overheid moet er vooral op toezien dat de deskundigheid en onafhankelijkheid van de private toezichthouders (certificerende instellingen) voldoende zijn gegarandeerd.

---

<sup>1</sup> SEO, Zelf doen? inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten, Amsterdam 2003. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

### **C. Aanbevelingen voor een betere verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid**

*Aanbeveling 3.1: De sanering, in de zin van een weloverwogen beperking, van bestuursregels dient gepaard te gaan met een actualisering van rechtswaarborgen, vooral op het brede terrein van publieke en publiek-private rechtsbetrekkingen.*

De WRR is van mening dat voor de sanering van bestuursregels niet zonder meer een dereguleringsoperatie nodig is, zoals in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw van start is gegaan, maar een «post-dereguleringsoperatie», waarbij vooral de consistentie van de visie op de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en burgers en de controle op de uitoefening van deze verantwoordelijkheden centraal staan. Het kabinet is het hier volkomen mee eens.

De «post-dereguleringsoperatie», die de WRR voorstelt, zal gestalte krijgen in diverse programma's. Verschillende vakdepartementen, zoals SZW en VROM, voeren al operaties uit om hun regelgeving te herijken. Andere departementen zullen dit voorbeeld volgen in het kader van het kabinetsprogramma «Modernisering overheid». Daarnaast zal de wetgevingstoets worden aangepast aan de nieuwe koers. De minister van Justitie zal een programma ontwikkelen om tot nieuwe wetgevingsconcepten te komen en bestaande wetgeving op onderdelen door te lichten. De Minister van Economische Zaken neemt het initiatief tot projecten waarin regelgeving in interdepartementaal verband wordt doorgelicht vanuit het perspectief van het wegnemen van belemmeringen voor ondernemers en het goed functioneren van markten. Met de WRR acht het kabinet van belang dat, bij de aanwezigheid van een publiek belang, ook de in het kader van zelfregulering totstandgekomen regels worden getoetst op consistentie in de uitvoering, op voldoende rechtsbescherming, op kwaliteitscontrole, transparantie en verantwoording.

In het kabinetsstandpunt over de «Visitatiecommissie Wetgeving»<sup>1</sup> heeft het kabinet aangegeven aan de Raad van State te vragen jaarlijks verslag uit te brengen over de staat van de wetgeving, in het jaarverslag of anderszins. Het kabinet zal daarop dan een reactie geven en bezien of het nodig is om op bepaalde punten extra aandacht te geven aan het wetgevingsbeleid.

Voor verantwoordelijkheid is noodzakelijk dat men zich bewust is van de risico's. Actualisering van rechtswaarborgen zal dan ook onder meer moeten worden gerealiseerd in het aansprakelijkheidsrecht. Van private partijen mag ook worden verwacht dat zij tot op zekere hoogte zelf financiële voorzieningen treffen om de schadelijke gevolgen van risico's op te vangen. Dat gebeurt al in aanzienlijke mate. Deze voorzieningen zullen bij calamiteiten ook een groot deel van schade voor benadeelden wegnemen. Tot het maatschappelijk (verantwoord) ondernemen behoort ook dat, behalve optimale veiligheidsmaatregelen, adequate voorzieningen worden getroffen om mogelijke schade ten gevolge van bedrijfsactiviteiten aan benadeelden te beperken.

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp (de Commissie-Oosting) is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een commissie ingesteld voor het vraagstuk van het onverplicht tegemoet komen door de overheid van door ondernemers c.q. bedrijfsleven of particulieren geleden schade bij rampen of calamiteiten. Er zal worden bekeken wat de huidige schade-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 475, nr. 2.

regeling is, welke praktijk is ontstaan en of daarbij grenzen moeten worden getrokken. De werkzaamheden van deze commissie zijn in volle gang.

*Aanbeveling 3.2: Er is een noodzaak tot sanering en actualisering van systemen van rechtsbescherming, kwaliteitscontrole en verantwoording van particuliere organisaties die publieke taken uitvoeren (o.a. in de gezondheidszorg, het onderwijs, welzijnsinstellingen en bij culturele voorzieningen).*

Het kabinet onderkent deze noodzaak, maar waarschuwt daarbij wel dat met name het saneren van wet- en regelgeving bepaald geen gemakkelijke opgave blijkt te zijn. Hoewel velen dit bepleiten, wordt zelden of nooit aangegeven welke regels kunnen verdwijnen. Sterker nog, betrokkenen vragen even zo vaak om nauwkeurige regels, omdat zij van te voren zo precies mogelijk willen weten waar zij zich aan te houden hebben. Wanneer zij niet zo gauw in staat zijn deze regels zelf tot stand te brengen, en dat is nogal eens het geval, kijken zij naar een onafhankelijke derde – de overheid – die in staat is de knopen door te hakken. Er is een aanzienlijk spanningsveld tussen de behoefte aan zekerheden enerzijds en de wenselijkheid van minder regels anderzijds. Bovendien laten de internationale en Europese kaders vaak niet de ruimte voor de sanering van wettelijke regels. Het uitvoering geven aan deze aanbeveling vergt daarom dat de overheid telkens consequent eerst de vraag naar haar eigen rol en verantwoordelijkheid aan de orde stelt. Bij de voorgenomen sanering en actualisering van systemen van rechtsbescherming, kwaliteitscontrole en verantwoording, gaat het kabinet uit van een sectorale benadering. Per sector zal moeten worden bezien welke rol voor de overheid is weggelegd. Algemene inzichten over de rol en het functioneren van particuliere organisaties die taken van publiek belang uitvoeren (ook wel: maatschappelijke ondernemingen) worden daarin uiteraard verwerkt.

Ook hierbij kan worden voortgebouwd op eerdere acties. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld, heeft de Kwaliteitswet zorginstellingen geleid tot een verbetering van het kwaliteitsbeleid binnen de zorginstellingen. Deze kaderwet legt de verantwoordelijkheid voor de formulering van normen voor kwalitatief goede zorg en de vormgeving van systemen voor kwaliteitsbewaking en -bevordering in eerste instantie neer bij de zorgaanbieders. Het kabinet geeft een nieuwe impuls aan deze wet door aan de zorgverzekeraars, patiënten en consumenten meer ruimte te geven door deregulering en vermindering van administratieve lasten. Op het terrein van de milieuregelgeving kan titel 15.10 van de Wet milieubeheer worden genoemd. Hier wordt de mogelijkheid geregeld voor de minister van VROM om overeenkomsten over het afdragen van een afvalbeheersbijdrage algemeen verbindend te verklaren voor een ieder die de desbetreffende stof, preparaat of ander product in Nederland invoert of op de markt brengt. De uitvoering en handhaving van een algemeen verbindend voorschrift ligt bij de branche, met de mogelijkheid om steun van de minister te krijgen voor het verzamelen van bewijsmateriaal tegen degenen van wie vermoed wordt dat zij de bepalingen niet na leven.

In de traditionele manier van kwaliteitscontrole en verantwoording, stelt de overheid de regels vast en zien door de overheid aangewezen functionarissen vervolgens toe op de naleving en zorgen er voor dat sancties worden toegepast. Hoewel deze aanpak in veel gevallen adequaat is, kan daar lang niet altijd mee worden volstaan en is zij ook niet altijd geschikt. Zij is minder goed toepasbaar op terreinen waar bijzondere kennis of hoogwaardige expertise, die aan snelle veranderingen onderhevig is, worden vereist. Deze vorm van toezicht kent bovendien als nadeel dat het een aanzienlijk beslag legt op de financiële en personele middelen van de

overheid. Daarbij wordt de naleving gebaseerd op de dreiging die uitgaat van repressief overheidsoptreden. Het kabinet meent dat andere sturingsmechanismen in veel gevallen effectiever en goedkoper zijn.

Het kabinet zal het initiatief nemen om tot nieuwe toezichtsinstrumenten te komen. Instrumenten als prestatievergelijking, kwaliteitsmeting, verslaglegging en openbaarmaking, die bij de overheid en in de collectieve voorzieningen al regelmatig worden toegepast, worden daarbij betrokken. Het is de bedoeling om tot een zekere kaderstelling en juridische borging van dit soort instrumenten te komen teneinde deze consequenter te kunnen gebruiken.

#### **D. Aanbevelingen voor de bevordering van de rechtsstatelijkheid in bovennationale en internationale verbanden**

*Aanbeveling 4.1: Het buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking moeten worden ingezet bij de bevordering van de rechtsstatelijkheid in landen waarin die nu ontbreekt.*

Het kabinet deelt het standpunt van de WRR dat bevordering van rechtsstatelijkheid in landen waarin die nu ontbreekt onderwerp van zorg dient te zijn in het buitenlands beleid waaronder de ontwikkelingssamenwerking. Bevordering van rechtsstatelijkheid is in haar algemeenheid relevant vanuit elk van de vijf hoofddoelstellingen van buitenlands beleid.

Bij landen waarin rechtsstatelijkheid ontbreekt gaat het om twee, deels schuivende en elkaar overlappende, groepen van landen: enerzijds landen waarin de rechtsstatelijkheid als gevolg van conflict of anderszins onder aanzienlijke druk is komen te staan, en anderzijds landen waarin rechtsstatelijkheid op historische gronden zwak is. Het betreft met name, maar niet uitsluitend, ontwikkelingslanden.

Het buitenlands beleid van Nederland in 2003 en 2004 staat in het teken van de voorzitterschappen van achtereenvolgens de OVSE, de Raad van Europa en de EU. Bij zijn aantreden als Chairman-in-Office van de OVSE heeft de minister van Buitenlandse Zaken «veiligheid» als leidend thema gekozen: «De rechtsstaat en de volledige deelname van alle burgers aan het politieke leven zijn essentieel voor de bestrijding van de gevaren van instabiliteit en onveiligheid».

In het kader van het Matra-programma, dat gericht is op maatschappelijke transformatie en dat openstaat voor zestien landen in Midden- en Oost-Europa, worden initiatieven ondersteund ter versterking van de rechtsstaat en maatschappelijke organisaties.<sup>1</sup> In dit verband kan ook worden gewezen op het Phare-programma «Rule of Law» bij de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.

De rechtsstatelijkheid kan ernstig in gevaar komen door onder meer corruptie. Daarom stelt Nederland zich ten doel, bij voorkeur in samenwerking met andere donoren, de strijd tegen corruptie te ondersteunen, o.m. door bij te dragen aan capaciteitsopbouw van op dit gebied relevante instellingen (zoals een goed justitieel apparaat).<sup>2</sup>

Wanneer het gaat om landen waarin deze rechtsstatelijkheid (vrijwel) volledig ontbreekt, wordt gesproken van een falende staat. De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie hebben de Adviesraad internationale vraagstukken (AIV) en de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) advies gevraagd over het te voeren beleid ten aanzien van falende staten. De AIV en de CAVV zijn gevraagd een analyse te geven van deze complexe problematiek, en te adviseren over de rol die Nederland in de internationale gemeenschap kan spelen,

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 V, nr. 2, p. 74.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 V, nr. 2, p. 77.

alsmede over de optimale mix van instrumenten op diplomatiek, politiek en militair gebied als ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

*Aanbeveling 4.2: Het Nederlandse parlement zal bij de totstandkoming van Europese regelgeving een grotere betrokkenheid moeten tonen en een proactieve houding bij de besluitvorming moeten aannemen.*

Het kabinet kan deze aanbeveling in beginsel onderschrijven. Het kabinet stelt groot belang in de actieve betrokkenheid van het parlement bij de voorbereiding van Europees beleid en regelgeving. Hiertoe stelt het op diverse wijzen en op verschillende momenten in het besluitvormingsproces informatie ter beschikking aan het parlement. Genoemd kunnen worden de BNC-fiches (fiches van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen), de geannoteerde agenda's als ook de verslagen van de bijeenkomsten van de Raad van Ministers, de notitie «de staat van de Unie» die jaarlijks wordt opgesteld, alsmede specifieke beleidsnotities over actuele onderwerpen die regelmatig aan het parlement worden toegestuurd. Daarnaast vindt ter voorbereiding van elke Raad een overleg met de Kamer plaats, waarbij gedebatteerd wordt met de betrokken Kamercommissie(s). Voorts wordt jaarlijks verslag gedaan aan de Tweede Kamer van de voor Nederland meest relevante uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Het nationale parlement heeft vanuit zijn controlerende taak een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de Nederlandse inbreng in het besluitvormingsproces in de Raad. Daarnaast ziet het kabinet een bijzondere taak voor het nationale parlement op die terreinen waar het Europees Parlement niet ten volle de normale controlerende rol in het besluitvormingsproces heeft toegekend gekregen, zoals op het gebied van de tweede en derde pijler. Hierbij kan zich wel het praktische probleem voordoen dat Nederland in het internationale verkeer – in het bijzonder bij de onderhandelingen in het kader van de Europese Unie – aan een strak tijdschema is gebonden.

*Aanbeveling 4.3: Een constante Nederlandse inbreng zal in internationale juridische rechtscolleges en bij wetenschappelijke en praktijkgerichte beoefening van het internationale recht gehandhaafd moeten blijven.*

De Nederlandse rechtsstaat is als vestigingsplaats van internationale juridische instellingen van groot belang. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Mede gelet op het door de WRR aangehaalde artikel 90 van de Grondwet ( «De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde») heeft Nederland op het veld van het internationaal recht in het verleden altijd al een actieve rol gespeeld. Dat gebeurt ook nu en zal worden voortgezet.

Ten aanzien van de bepleite constante Nederlandse inbreng in internationale rechtscolleges moet worden opgemerkt dat het in beginsel Nederlands beleid is om geschillen die niet door onderhandelingen kunnen worden opgelost, te onderwerpen aan internationale geschillenbeslechtingsmechanismen (internationale arbitrage en het Internationaal Gerechtshof). Een aantal door Nederland gesloten verdragen verplicht Nederland ook daartoe.

Er is overigens sprake van een constante Nederlandse betrokkenheid bij internationale rechtscolleges, zoals het Internationaal Gerechtshof, het ICTY (Joegoslaviëtribunaal), het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EG. Daarnaast levert ons land een actieve inbreng bij de wetenschappelijke en praktijkgerichte beoefening van het internationale recht.

Nederland is gastland van een groot aantal internationale juridische instellingen. Daarmee is ons land in een unieke positie een bijdrage te leveren aan de bevordering van de internationale rechtsorde.<sup>1</sup>

Gelet op de vele voordelen van de aanwezigheid van het grote aantal internationale juridische instellingen, zal het kabinet samen met de gemeente Den Haag verder blijven werken aan het imago en vestigingsklimaat van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld. Hiervoor zijn recent drie initiatieven (in samenwerking met – en soms gestart door – genoemde organisaties, de gemeente Den Haag en het ministerie van Justitie) van start gegaan. Het eerste initiatief betreft het virtuele «the Hague Legal Capital Portal». Hier wordt actuele informatie verzameld over internationale gerechtigheid alsmede vrede en veiligheid, bereikt door internationaal recht en internationale betrekkingen ([www.thehaguelegal-capital.nl](http://www.thehaguelegal-capital.nl)). Verder kan worden genoemd de door de gemeente Den Haag ingestelde Haagse Prijs voor Internationaal Recht die in 2004 voor het eerst zal worden uitgereikt aan een privé- of rechtspersoon die door publicaties of anderszins een speciale bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van internationaal publiek- en/of privaatrecht ([www.thehagueprize.nl](http://www.thehagueprize.nl)). Het derde initiatief betreft het «International Criminal Law Network» dat zich richt op professionele en sociale interactie tussen de rechtspraak, de wetenschap en beleidsmakers op het gebied van het internationale strafrecht ([www.icln.net](http://www.icln.net)).

Hierdoor wordt een klimaat geschapen, waarin het overbrengen van ons juridisch gedachtegoed aan de internationale gemeenschap en rechtspraak kansen krijgt. Op basis van de uitkomsten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de werving en omvang van internationale organisaties zal het kabinet zich binnenkort buigen over voorstellen ter verdere verbetering van de randvoorwaarden voor een goed vestigingsklimaat. Verwacht wordt dat met instituties in Den Haag als het Internationaal Gerechtshof, het Joegoslavië-tribunaal en het recent opgerichte Internationaal Strafhof het in de toekomst verder aantrekkelijk zal worden voor internationale instituties op het gebied van het recht zich in Nederland te vestigen.

*Aanbeveling 4.4: Onderzoek naar de gevolgen van de internationalisering voor het nationale recht, in het bijzonder voor het functioneren van de Nederlandse wetgever, rechter en advocatuur, dient te worden gestimuleerd.*

Het kabinet kan ook deze aanbeveling onderschrijven. Bij de voorbereiding van verdragen wordt reeds geruime tijd steeds bezien, welke effecten hiervan zouden kunnen uitgaan op de Nederlandse wetgeving. Verder wordt al lang gekeken naar de effecten van (in voorbereiding zijnd) Europees recht op nationaal recht. Dit gebeurt o.m. door de Permanent Vertegenwoordiging (PV) van ons land bij de EU te Brussel, de BNC, de Coördinatiecommissie (CoCo) en door de Interdepartementale commissie Europees recht (ICER). Ook universiteiten laten zich hier niet onbetuigd. In het kader van de ICER wordt hiernaast stelselmatig onderzocht wat de effecten op de Nederlandse wetgeving (zouden) zijn van (in voorbereiding zijnde of) gewezen vonnissen van het Gerecht van eerste aanleg en het EG Hof van Justitie te Luxemburg. Met de instelling in 1998 van de ICER<sup>2</sup> werd het mogelijk de interdepartementale en intradepartementale coördinatie van de voorbereiding en uitvoering van het Europese recht in Nederland beter te verzekeren, en zorg te dragen voor een meer effectieve en doelmatige inschakeling van Europeesrechtelijke expertise door de departementen bij de voorbereiding en uitvoering van het Europese recht.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 V, nr. 2, p. 43.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 389, nr. 32.

Relatief nieuw en steeds belangrijker is het feit dat, in het bijzonder Europese regelgeving in steeds sterkere mate invloed uitoefent op domeinen die tot nu toe vooral nationaal werden bepaald.

De steeds verdergaande communautarisering en internationalisering kan niet plaatsvinden zonder uiteindelijk te raken aan de nationaal en cultureel bepaalde principes en ordeningsrelaties van de nationale rechtsstaat. De ruimte voor nationaal bepaalde regelgeving wordt steeds kleiner. Naarmate ook de burgers en het bedrijfsleven meer vertrouwd raken met buitenlands recht en buitenlandse instituties, zal de vraag naar de betekenis van de nationale rechtsorde scherper op tafel komen. Dat geldt niet slechts voor het nationale recht zelf, maar ook voor de instituties die dat recht vorm geven en laten functioneren: rechtspleging, advocatuur, wetenschap.

Zoals reeds in paragraaf I is aangegeven, kan de overheidspositionering niet los worden gezien van het feit dat een steeds groter deel van de regelgeving voortvloeit uit internationale voorschriften. Een overstap naar een ander regelgevingstype is daarom niet steeds een nationale aangelegenheid. Tegen deze achtergrond zal Nederland ook in de onderhandelingen omtrent nieuwe Europese regelgeving het motto «meer ruimte en minder regels hanteren». In het kader van het komende Nederlands EU-Voorzitterschap in de tweede helft van 2004 zal het kabinet zich sterk maken voor de verbetering van de kwaliteit van de Europese regelgeving. De inzet daarbij zal onder meer gericht zijn op het bevorderen van de naleving en handhaving van de richtsnoeren inzake de redactionele kwaliteit van EG-regelgeving, uitbreiding van deze richtsnoeren met meer inhoudelijke criteria voor de kwaliteit van de Europese regelgeving en meer aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van (ontwerp-) EG-regelgeving.<sup>1</sup>

## **E. Aanbevelingen voor een betere verhouding tussen de staatsmachten**

*Aanbeveling 5.1: Ten aanzien van de rechtsvormende taak van de rechter zal een duidelijke taakverdeling moeten worden aangebracht tussen hoogste en lagere rechter.*

De WRR constateert naar het oordeel van het kabinet terecht dat in een rechtsstaat ook de rechter een belangrijke rechtsvormende taak heeft. Met de WRR is het kabinet van oordeel, dat de hoogste rechter op een bepaald rechtsgebied voor de uitoefening van deze rechtsvormende taak een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

Eén van de manieren om een duidelijker taakverdeling tussen de hogere en lagere rechter te bewerkstelligen is invoering van het zogenoemde verlostelsel. Voor strafzaken en civiele procedures bestaan drie rechterlijke instanties. In een verlostelsel beoordeelt de Hoge Raad als derde instantie alleen die zaken die naar zijn oordeel van belang zijn voor de rechtsontwikkeling. Een tweetal noties zijn naar het oordeel van het kabinet van belang bij de vraag of een dergelijk stelsel ook in Nederland zou moeten worden ingevoerd, namelijk: de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid enerzijds en de rechtsbescherming anderzijds. De Hoge Raad heeft als hoogste nationale rechter een belangrijke functie in de rechtsontwikkeling en in het bewaren van de rechtseenheid. Het verlostelsel zal aan deze functie niets afdoen, immers voor het in behandeling nemen van zaken zijn de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid de doorslaggevende criteria. Als het gaat om de rechtsbescherming zijn de gevolgen van een verlostelsel minder eenduidig. De burger heeft dan immers minder mogelijkheden om zijn recht te halen. Het kabinet ziet in het advies van de WRR om te komen tot een duidelijker taakverdeling

---

<sup>1</sup> Vgl. Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid, Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2, p. 22.

tussen hoogste en lagere rechter, aanleiding om de mogelijkheden van de invoering van een verlofstelsel te onderzoeken. De gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak, met name ten aanzien van de rechtsbescherming, zullen daarbij zorgvuldig worden onderzocht.

In het bestuursrecht is er in mindere mate sprake van een taakverdeling tussen de hoogste en lagere rechters, maar daar ligt de situatie dan ook wezenlijk anders doordat niet in drie, maar slechts in één of twee instanties recht wordt gesproken. Dit neemt niet weg dat ook in het bestuursrecht een goede taakverdeling tussen de laagste en de hoogste rechter van belang is. Een verlofstelsel ligt, gelet op het vorenstaande, in het bestuursrecht minder voor de hand, maar een grievenselsel zou mogelijk-kerwijs kunnen bijdragen aan een goede taakverdeling. Bij het kabinets-standpunt over de tweede evaluatie van de Awb zal hieraan aandacht worden besteed.

*Aanbeveling 5.2: De voorlichting van de rechter door deskundigen uit de samenleving kan worden uitgebreid, onder andere door amicus curiae en andere rechtsfiguren.*

Het kabinet onderschrijft het belang van professionaliteit in kennis en vaardigheden van de rechter. Daarbij deelt zij vooral het door de WRR aangegeven belang van specialisatie van rechters. Specialisatie is ook één van de speerpunten van de Raad voor de Rechtspraak, zo blijkt uit zijn strategische agenda (2002–2005).

De zorg voor de opleiding en bijscholing van rechters is in hoofdzaak een taak van de rechterlijke macht zelf. Het kabinet heeft echter ook een eigen verantwoordelijkheid om te waarborgen dat de kwaliteit van rechtspraak ook in de toekomst verzekerd zal zijn. Op tal van manieren wordt op dit moment nagedacht en met de rechterlijke macht meegedacht over mogelijkheden tot het waarborgen en verbeteren van de deskundigheid van de rechter. Naast specialisatie betreft dat onder meer zaken als nevenfuncties, relatieve competentie, de inzet van rechter-plaatsvervangers en lekenrechtspraak.

Het is de vraag of de deskundigheid van de rechter dient te worden bevorderd door ongevroegde inbreng in het proces vanuit de samenleving, bijvoorbeeld door een *amicus curiae*. Soms kan specialistische inbreng vanuit de samenleving wenselijk zijn. Het kabinet wil waken voor de introductie van nieuwe procedures in de rechtspraak die de helderheid en toegankelijkheid van rechtspraak kunnen verminderen. Het is bovendien de vraag of deze inbreng buiten de verantwoordelijkheid van de rechter en de partijen in het conflict dient plaats te vinden. De figuur van *amicus curiae* lijkt in deze zin overbodig, daar hij de zaken onnodig compliceert en vertraagt.

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat de grootste deskundigheid om geschillen te beslechten vaak ligt bij de partijen in het conflict zelf. Zij zijn de ware deskundigen met betrekking tot het geschil. Initiatieven om de verantwoordelijkheid van de burger te vergroten, zoals mediation en arbitrage in het civiele recht, worden ondersteund. Indien vanuit de rechterlijke macht desondanks behoefte bestaat aan de introductie van een sterkere inbreng vanuit de samenleving op de wijze door de WRR geschetst, zal het kabinet vanzelfsprekend bereid zijn mee te denken over het uitbreiden van deze mogelijkheden.

*Aanbeveling 5.3: Professionele verantwoording en transparantie van de rechterlijke macht als geheel (vertegenwoordigd in de Raad voor de Rechtspraak) zijn van belang voor de kwaliteitsbevordering en kwaliteitsbewaking in de rechtspraak.*

Het kabinet onderschrijft de conclusie van het belang van een professionele verantwoording over de kwaliteit van en transparantie door de rechterlijke macht. Met de uitvoering van het moderniseringsprogramma «rechtspraak 21ste eeuw» zijn hiertoe in de periode 1998–2002 belangrijke aanzetten gegeven, onder andere door het project «Meetsysteem rechterlijk functioneren» van het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO).

In aanvulling op de ontwikkeling van een meetsysteem rechterlijk functioneren werkt de Raad voor de rechtspraak thans aan een gemeenschappelijk kwaliteitssysteem, gebaseerd op de systematiek van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Naast het meetsysteem rechterlijk functioneren zal in dit systeem vooral een belangrijke rol zijn weggelegd voor kwaliteitsstatuten. Kenmerkend voor een kwaliteitsstatuut is dat het aan de «klanten» van een gerecht inzicht geeft in de mate waarin deze op het gebied van verschillende kwaliteitsaspecten «goed» is georganiseerd.

Het kabinet juicht dergelijke initiatieven die door de rechterlijke macht op het gebied van de kwaliteitszorg worden genomen toe. Informatie afkomstig uit een kwaliteitssysteem voor de rechterlijke macht, gecombineerd met kwantitatieve en financiële informatie kan in de nabije toekomst een belangrijke bron voor het ministerie van Justitie vormen, om een effectieve toezichthoudende functie mogelijk te maken. In aanvulling hierop stimuleert het kabinet de toegankelijkheid van informatie over de kwaliteit van de rechtspraak voor burgers en overige klanten van de rechtspraak.