

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014

O

VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJEENKOMST

Vastgesteld 8 april 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ heeft op dinsdag 4 februari 2014 gesprekken gevoerd ter voorbereiding van het debat over de Staat van de Rechtsstaat.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

Voorzitter: Duthler

Aanwezige leden: De Boer, Van Bijsterveld, Duthler, Engels, Franken, De Graaf, Holdijk, Ter Horst, Knip, Lokin-Sassen, Quik-Schuijt, Reynaers, Ruers, Scholten, Schouwenaar, Schrijver, Strik, Swagerman en Witteveen.

Algemene inleiding door de heer A.F.M. Brenninkmeijer, voormalige Nationale ombudsman

Thema 1 Rechtspraak

Mr. Dr. G.J.M. Corstens, president Hoge Raad

Mr. H.D. Tjeenk Willink, voormalig vicepresident Raad van State

Mr. W.F. Hendriksen, algemeen deken Nederlandse Orde van Advocaten

Thema 2 Strafrecht

Mr. Dr. Y. Buruma, raadsheer Hoge Raad

Mevrouw mr. J.M. Penn-te Strake, lid College van procureurs-generaal

Mevrouw mr. M.C.C. van de Schepop, voorzitter Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

Thema 3 Grondrechten

Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin, hoogleraar Rechten van de Mens, Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Nederlands en Europees Constitutioneel Recht, Tilburg University

Mr. dr. J.P. Loof, lid College voor de Rechten van de Mens

Algemene inleiding

De **voorzitter**: Zeer hartelijk welkom op deze bijeenkomst ter voorbereiding van ons debat over de Staat van de Rechtsstaat. In het bijzonder een zeer hartelijk welkom aan onze gasten, de heer Buruma, de heer Corstens, de heer Tjeenk Willink, de heer Brenninkmeijer, de heer Hendriksen, de heer Hirsch Ballin, mevrouw Van de Schepop en mevrouw Penn. Heel hartelijk welkom. Welkom ook aan alle leden. Heel fijn dat u allen de moeite hebt willen nemen om op deze ochtend met ons van gedachten te wisselen over diverse aspecten van de rechtsstaat. Ook een zeer hartelijk welkom aan alle mensen die via de livestream op internet meeluisteren of meekijken. Ik heb begrepen dat deze bijeenkomst op diverse werkplekken wordt gevolgd.

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft op initiatief van onze huidige Kamervoorzitter besloten om eenmaal in de twee jaar een debat te voeren over de Staat van de Rechtsstaat. Wij nemen in deze Kamer veel wetten in behandeling die aspecten raken van de rechtsstaat. Dit heeft bijna altijd, soms meer en soms minder, consequenties voor de toegang tot de rechter of raakt grondrechtelijke aspecten. Het leek ons goed om deze aspecten, deze consequenties, nu eens in hun totaal te beschouwen, dus niet afzonderlijk per wet, maar in hun geheel, in het licht van de vraag hoe het een samenhangt met het ander.

Zoals ik al zei, is de bijeenkomst van vandaag bedoeld om onze gedachten verder te vormen, zodat het debat op 11 maart aanstaande zo goed mogelijk kan plaatsvinden. Het was lastig om de precieze onderwerpen te groeperen, want we raakten niet uitgepraat over de vraag welke onderwerpen deze ochtend in ieder geval besproken moesten worden. Wij hebben de onderwerpen uiteindelijk in drie hoofdthema's gegroepeerd: de rechtspraak, het strafrecht en de grondrechten. We zullen straks wel zien of, als we het onderwerp «rechtspraak» hebben gehad en bij het onderwerp «strafrecht» zijn aangekomen, we toch weer bij de rechtspraak uitkomen.

De leden hebben ter voorbereiding van deze bijeenkomst vragen geformuleerd die alle sprekers zijn toegezonden. Het staat de sprekers vrij om al dan niet in te gaan op deze vragen. Indien de vragen onvoldoende worden beantwoord, is het aan de leden om eventueel nadere vragen te stellen.

Alle sprekers krijgen vijf minuten de tijd voor een korte inleiding.

Vervolgens hebben we bij het eerste thema 35 minuten de tijd, bij het tweede thema 30 minuten en bij het laatste thema 25 minuten om met elkaar van gedachten te wisselen.

De spelregels deze ochtend zijn als volgt. Straks beginnen wij met een algemene inleiding van de heer Brenninkmeijer. Hij zal de verschillende thema's met elkaar verbinden. Daarna beginnen we met het eerste thema, waarbij de drie sprekers en de heer Brenninkmeijer achter deze tafel zullen blijven zitten. Na elk thema zullen we wisselen van plaats. Wij moeten om twaalf uur klaar zijn. Er zijn verschillende leden achter deze tafel die dan gewoon weer aan het werk moeten. Sommigen zullen iets eerder moeten vertrekken; zij zijn bij dezen geëxcuseerd.

Misschien is het wel goed en aardig voor de inleiders en de sprekers dat we nog even de woordvoerders langslopen, zodat ook zij zich nog even kunnen introduceren: wie zij zijn en van welke partij zij zijn.

(De aanwezige leden noemen hun naam en de partij waaraan ze zijn verbonden.)

De **voorzitter**: Mijnheer Loof, u bent een van de sprekers en ik bedenk mij nu dat ik zojuist ben vergeten om u welkom te heten. Mijn excuses daarvoor. U krijgt straks volop de gelegenheid om te spreken.

Algemene inleiding door de heer A.F.M. Brenninkmeijer, voormalige Nationale ombudsman

De **voorzitter**: Mijnheer Brenninkmeijer, ik wil u graag als eerste het woord geven. U was tot mei van dit jaar Nationale ombudsman. U hebt veel ervaring, als rechter en als hoogleraar, met het bestuursrecht en de relatie tussen burger en overheid. U promoveerde zelfs op de betekenis van de onafhankelijke rechtspraak in de democratische rechtstaat. Als we dus iemand moeten spreken vandaag, bent u dat. Begin van dit jaar bent u lid geworden van de Europese Rekenkamer. Mag ik u het woord geven?

De heer **Brenninkmeijer**: Dank u wel, voorzitter. Ik wil u van harte gelukwensen met dit initiatief om aandacht te besteden aan dit onderwerp. Ik denk dat dat heel belangrijk is. Ik denk dat het ook heel belangrijk is dat juist in de Eerste Kamer aandacht wordt besteed aan dit onderwerp. Ik wil u van harte toewensen dat u zowel vandaag, de dagen die volgen, als op 11 maart een heel verrijkend debat hebt over dit onderwerp. Dat is namelijk heel erg noodzakelijk.

Gisterenavond keek ik naar de tv en zag ik bij Nieuwsuur de aankondiging dat de top van juridisch Nederland de Eerste Kamer zou voorlichten over de stand van de rechtsstaat. Daar bent u hier nu getuige van en dat is toch wel heel bijzonder. Dit betekent dat u straks vanuit verschillende invalshoeken, zoals strafrechtspraak, de rechtspraak als zodanig en de mensenrechten, veel voorbeelden zult horen waarbij je de vraag kunt stellen of de rechtsstaat niet te zeer onder druk staat. Voor u komt dan de vraag op of we op een aantal punten niet zijn doorgeschoten. Zoals mevrouw Duthler zojuist in de aankondiging al zei, wordt de Eerste Kamer steeds geconfronteerd met een beleidsnota en een bepaalde wet, waarbij de vraag dan steeds is of de Eerste Kamer die wet gaat aannemen. Hoe ziet het hele plaatje er echter uit?

De vraag is wat u aan het einde van deze dag aan deze bijeenkomst zult overhouden. Wat neemt u mee naar het debat van 11 maart? Misschien zou je kunnen zeggen dat we een aantal keer zijn doorgeschoten in het wetgevingsproces. Misschien moeten wij een aantal dingen een beetje terugdraaien of bijstellen, en misschien moeten we in de toekomst wat alerter zijn. Mijn aanbeveling aan u is om dit type vragen te stellen, maar om u wel te realiseren dat dat onvoldoende is. Mijn boodschap aan u luidt: als je naar de rechtsstaat kijkt, moet je naar het systeem kijken. U bent onderdeel van een statelijk systeem, zowel te midden van het Europese systeem als natuurlijk ook in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die wij zijn. U moet zich steeds bewust zijn van het feit dat u onderdeel van een systeem bent. Als er discussie is over de rechtsstaat en het functioneren daarvan, gaat het over het functioneren van het systeem. En het systeem is de democratische rechtsstaat.

Ik zou u ook van harte willen aanbevelen om democratie en rechtsstaat met elkaar in verband te bekijken. Mijn waarschuwing aan u luidt dan dat er sprake is van systeemfalen. Ik ben als de arts die zegt: «Ik neem een aantal dingen waar in de bloedsomloop, in de bloedwaarden en in de ademhaling, en ik zie ook dat u op verschillende plaatsen hoofdpijn hebt. Als arts constateer ik dat dat meer is dan dat u puistjes hebt waar u een zalfje voor krijgt.»

Het systeemfalen moeten we duiden in de context van deze tijd, een tijd waarin we eigenlijk tegenspraak niet meer aanvaarden. Eerder heb ik het begrip «unitas politica» gebruikt en daarvoor het begrip «duas politica». Dat was een soort escalatie in mijn benadering. Het systeemfalen bestaat

erin dat ons democratisch rechtsstatelijk systeem te veel eenheid gaat vertonen en te weinig ruimte laat voor een tegenstem. Eigenlijk kan het zelfs zo zijn dat wat ik nu zeg al wordt beschouwd als een wat overdadige tegenstem. Dat is het echter niet.

Waarom is er sprake van systeemfalen in de democratische rechtsstaat? Dat zit vooral aan de democratische kant. Onze democratie staat zwaar onder druk. De rol van de politieke partijen is zeer ongewis; het CDA komt inmiddels weer met nieuwe voorstellen. Echter, de verbinding tussen burgers en het functioneren van de democratie staat ernstig onder druk. We zien dat in het publieke debat allerlei populistische thema's met de grootste mogelijke vanzelfsprekendheid worden opgebracht. Vervolgens werpen die populistische thema's hun schaduw over de verschillende onderwerpen waar u als Eerste Kamer over moet beslissen. Wij zijn dit inmiddels zo gewoon gaan vinden dat je je kunt afvragen of deze analyse wel welkom is.

Dames en heren. Een sterke democratische rechtsstaat is een systeem waarin checks-and-balances, krachten en tegenkrachten echt fundamenteel aanwezig zijn en hun werk kunnen doen. Dat betekent dat democratie en rechtsstaat fundamenteel van elkaar afhangen, dus interdependent zijn. Als de vraag aan de orde is of de rechtsstaat is verzwakt, zeg ik: ja, en de reden van het afzakken van de rechtsstaat zit met name in het slecht functioneren van onze democratie. Onze democratie is verzwakt; ik heb daarnet een aantal indicatoren genoemd, ik ga daar nu niet verder op in.

Een zwakke democratie verdraagt geen sterke rechtsstaat. Dat is heel simpel de uitspraak waar ik op uitkom. Vandaar dat er in de afgelopen decennia sprake is geweest van een afglijden. Als merkteken gebruik ik daarin een eindreden die vaak in argumentaties tevoorschijn komt, namelijk het primaat van de politiek. In heel wat discussies zal uiteindelijk worden gezegd: «Maar het primaat van de politiek brengt met zich mee dat ...» Dames en heren, het primaat van de politiek bestaat niet in een democratische rechtsstaat. Het geheim van de democratische rechtsstaat is nu juist dat het een gedeelde rechtsorde is, waarin soms de democratie het voortouw heeft, maar waarin soms ook de rechtsstatelijke kant, bijvoorbeeld de mensenrechten, zijn uitwerking heeft. Dat betekent dan dat die mensenrechten op een gegeven ogenblik een grens stellen aan de discretionaire bevoegdheid van de wetgever. Echter, dames en heren, dit wordt in deze tijd niet aanvaard. Op het moment dat dit aan de orde is, wordt er eerder gezegd: «schaf dat dan maar af», of «treed dan maar uit dat verdrag». Dat zijn allemaal tekenen dat we geen kritische blik vanuit bijvoorbeeld de grondrechten of de rechtspraak verdragen bij ons dagelijks werk. Het primaat van de democratie hoor ik steeds vaker als beslissend argument. In feite echter, is het het meest krampachtige argument dat ik mij kan voorstellen.

Daarmee is een waarschuwing op zijn plaats. Wij leven in een gedeelde rechtsorde. De Europese Unie speelt een belangrijke rol, gemeenten spelen meer en meer een belangrijke rol en mensenrechten relativeren de keuzevrijheid van de politiek. Misschien zouden we constitutionele toetsing moeten hebben. Dat is iets wat in Nederland nooit echt van de grond is gekomen. Ten slotte noem ik de toegang tot de rechter als grondrecht. U haalde mijn proefschrift aan, mevrouw de voorzitter, dat ik verdedigd heb onder leiding van de heer Hirsch Ballin. De kern van dat proefschrift was dat de toegang tot de rechter een grondrecht is. Dat was echter in 1987. We zitten nu ruim 25 jaar later en er is niets veranderd. De toegang tot de rechter is echter een grondrecht. Natuurlijk, op het niveau van het Europees Verdrag en in de Europese Unie is het inmiddels grondrechtelijk gewaarborgd, maar in de Nederlandse Grondwet niet. En dan is het idee: ach, die Grondwet, daar mag de rechter toch niet aan toetsen, dus wat maakt het uit.

Mijn advies aan u luidt dus: als u zich zorgen maakt over de rechtsstaat, kijk dan ook eens in de spiegel en kijk dan ook eens naar het functioneren van de democratie. Je zou immers kunnen zeggen dat de rol van de Eerste Kamer een deel van het probleem is. U bent namelijk een chambre de réflexion. U hebt die plek, maar kunt u die plek ook waarmaken in het huidige bestel? Of is het zo dat tegen de tijd dat u in het maatschappelijke en politieke debat iets naar voren brengt wat tegen de haren instrijkt, wat een beetje ingaat tegen de hoofdcultuur, de overheersende stroom, direct de roep opkomt om de Eerste Kamer dan maar af te schaffen? Ik geloof dat die discussie vrij recent weer is gevoerd.

Mijn vraag aan u is dus: hoe gezond is het systeem van checks-and-balances eigenlijk in Nederland? In hoeverre zijn we in staat om het systeem van democratie en counterdemocratie, zoals Rosanvallon dat heeft beschreven, echt tot leven te laten komen? Wij zijn een bang landje aan het worden, waarin een heel grote behoefte is om tot steeds meer eenheid te komen. Dat wil zeggen, de meerdere krachten worden niet aanvaard.

Ik laat het hierbij, voorzitter.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik wilde u niet onderbreken in uw vloeiende betoog. Wij hebben heel mooie uitspraken gehoord van u. Er is sprake van systeemfalen en wij zijn zelf onderdeel van het probleem. Ik zou bijna willen zeggen dat het goed is dat wij nu eerst doorgaan met een volgende inleider. De leden krijgen straks voldoende tijd om te reageren op uw uitspraken. In ieder geval hartelijk dank voor nu.

Ik wil graag het woord geven aan de heer Corstens, die wij nu kennen als president van de Hoge Raad, maar die ook in verschillende andere rollen heeft deelgenomen aan de democratische rechtsstaat, als officier van justitie, als wetenschapper en nu dus als rechter. Mag ik u het woord geven, mijnheer Corstens?

Thema 1 Rechtspraak

Mr. Dr. G.J.M. Corstens, president Hoge Raad

Mr. H.D. Tjeenk Willink, voormalig vicepresident Raad van State

Mr. W.F. Hendriksen, algemeen deken Nederlandse Orde van Advocaten

De heer **Corstens**: Voorzitter. Ik wil u in de eerste plaats feliciteren met dit mooie initiatief, dat overigens in zekere zin ook een verlengde is van een eerder initiatief, toen we ook in deze Kamer spraken over grondrechten en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Ik wil op twee punten nader ingaan, doch niet dan nadat ik heb gezegd, in aansluiting op wat de vorige spreker, de heer Brenninkmeijer zei, dat in de democratie niemand het laatste woord heeft. Ik meen dat dat een essentieel punt is van de democratie. Het is de kern van onze democratische rechtsstaat: checks-and-balances, tegenspraak en dat soort zaken. Ik wil spreken over twee punten. In het debat krijgt u ongetwijfeld de gelegenheid om nadere vragen te stellen over andere punten die in de vragen naar voren zijn gekomen. Ik wil eerst iets zeggen over de toegang tot de rechter. Daarna wil ik iets zeggen over de kwaliteit van de rechtspraak.

Toegang tot de rechter betekent in de kern dat kwesties die op een serieuze manier raken aan iemands rechtspositie, ter beslissing kunnen worden voorgelegd aan de overheidsrechter. Deze overheidsrechter komt in een met waarborgen omklede procedure tot een deskundig oordeel. Daarbij heeft de rechter een controlerende functie ten opzichte van de uitvoerende overheid, en een toetsende, althans interpreterende, functie ten opzichte van de wet- en regelgevende overheid. Toegang tot de overheidsrechter behoort tot de checks-and-balances van de rechtsstaat. Is die toegang tot de rechter onvoldoende gewaarborgd, dan kan de

balans in de rechtsstaat verstoord raken. Toegang tot de rechter, wil ik nog eens heel nadrukkelijk zeggen, is geen consumptiegoed, zoals een bankstel dat je wel of niet kunt kopen, of een nieuwe auto die je wel of niet kunt kopen. Nee, het is een essentieel onderdeel van onze rechtsstaat. Ik denk dat deze gedachte in abstracto onomstreden is, getuige ook het met algemene stemmen door uw Kamer aangenomen voorstel tot opnemning in de Grondwet van een recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Ook al is er natuurlijk geen constitutionele toetsing door de rechter in Nederland, het is toch, denk ik, een heel belangrijk signaal vanuit de Eerste Kamer van de eerste macht van de overheid dat die zegt: en dat formuleren wij als een grondrecht. De symbolische betekenis daarvan is heel groot.

Het gaat daarbij om een complex geheel, waarin al enige tijd veel beweging zit. In reactie op de toegenomen en veranderde vraag naar geschilbeslechting en handhaving zijn de laatste decennia nieuwe vormen van afdoening komen opzetten. De stromen in de geschilbeslechtingsdelta en de handhavingsdelta zijn in sommige opzichten sterk verlegd. U kent de voorbeelden wel: arbitrage, mediation, bestuurlijke boete, OM-beschikking en in fiscale zaken de opkomst van het zogenaamde horizontale toezicht. Zaakstromen zijn verlegd. Voor een flink deel zijn ze bij de overheidsrechter weggeleid en dat niet alleen. Binnen de resterende mogelijkheden om civiele rechter, strafrechter of belastingrechter te bereiken, zijn de drempels verhoogd. Enerzijds is dit gebeurd door bagatelzaken binnen de rechtspraak uit te filteren, anderzijds door financiële prikkels.

Positief in die ontwikkeling is dat burgers en bedrijven meer keuze hebben in de wijze waarop zij hun onderlinge geschillen willen beslechten, dat de handhavingscapaciteit is toegenomen en dat de soms kostbare rechtsgang voor de overheidsrechter minder met bagatellen wordt belast. Tegelijk echter, roepen deze ontwikkelingen de vraag op, waarmee u blijkens de ons voorgelegde vragen ook worstelt, of de toegang tot de overheidsrechter nog wel voldoende is gewaarborgd.

Deze vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Van wat concreet nodig is voor een adequate toegang tot de rechter kan ook ik u helaas niet zo snel even het recept aanreiken. Het komt erop aan dat u de vinger aan de pols houdt, zodat u zorgwekkende signalen tijdig oppikt en daarop adequaat reageert.

Niettemin is het een volstrekt veilige veronderstelling dat de drempels op dit moment eerder te hoog dan te laag zijn. De Raad voor de rechtspraak heeft onlangs gepleit voor flexibele griffierechten, mede naar aanleiding van cijfers van het CBS waaruit bleek dat er sprake is van een flinke daling van het aantal zaken en van het signaal dat voor ondernemers met vorderingen onder de € 1.500 de gang naar de rechter niet meer rendabel is. Dat vind ik alarmerend. Het mag niet zo zijn dat mensen hun vorderingen maar niet handhaven omdat dat te veel kost. Een gevolg daarvan zal zijn dat crediteuren het hoofd in de schoot leggen, ook al menen zij volkomen in hun recht te staan. Dan drijven recht en rechtvaardigheid uit elkaar. Dat geldt ook voor burgers in hun verhouding tot de overheid. Het is duidelijk dat de toegang tot de rechter niet onbeperkt kan zijn. Dat lezen we ook in de brief van de Minister en de Staatssecretaris van 13 december 2013. Differentiatie is nodig in de mate van toegankelijkheid, maar ook in waarborgen binnen de procedure. Het ijkpunt moet zijn adequate vervulling van de rechterlijke functie. Daar moeten wij alert op blijven.

Dan kom ik op het tweede punt: de kwestie van het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspraak. Hoge kwaliteit van rechtspleging is van essentieel belang voor de samenleving. Rechters moeten in de gelegenheid zijn om die kwaliteit te bieden. Inmiddels is volstrekt duidelijk dat de door zovele rechters ondersteunde noodkreet in het Leeuwarder manifest, u allen bekend, over dreigend kwaliteitsverlies door te grote

productiedruk, goede grond had. Ik heb daarna in een artikel in NRC Handelsblad en nrc.next erop aangedrongen dat de in het manifest geuite zorgen over de werkdruk uiterst serieus moeten worden genomen, niet zozeer vanwege die werkdruk als wel vanwege de kwaliteit van de rechtspleging. Ik had dat artikel als titel Accidents waiting to happen meegegeven. Daar gaat het om.

Inmiddels is er veel gebeurd. De Raad voor de rechtspraak heeft de gerechten bezocht en vernomen dat de zorgen mede voortkomen uit onacceptabel lange werktijden, een gebrek aan tijd voor reflectie, opleiding collegiaal overleg en permanente educatie, het uit productie-overwegingen breed inzetten van plaatsvervangers en het ontmoedigen van het aanhouden van zaken. Dat zijn signalen die u zeer serieus moet nemen en die direct raken aan de kwaliteit van onze Nederlandse rechtspleging. Gevolgen daarvan kunnen op termijn uiterst funest zijn. Ik onderken natuurlijk dat het tijdig afdoen van zaken een heel belangrijk aspect van kwaliteit is. Natuurlijk, dat is volkomen duidelijk. Er is niets mis mee als door mensen in de rechtspraak af en toe lang tot zeer lang moet worden doorgewerkt of als de permanente educatie er af en toe eens even bij inschiet. Dat mag echter geen structurele toestand zijn. Dat is het nu wel, zo volgt ook uit het onderzoek waar wellicht mevrouw Van de Schepop nog over zal spreken, het onderzoek dat de beroepsvereniging van officieren en rechters vorige maand presenteerde. In een brief die de Raad voor de rechtspraak op 21 februari van het afgelopen jaar zond aan alle rechters die werkzaam zijn in de gerechten binnen een beheersstructuur, wordt geconcludeerd dat minder eenzijdig op productie zal moeten worden gestuurd. Terecht is in die brief verder de stelling betrokken dat het cruciaal is dat rechters en raadsheren zelf consensus bereiken over wat in concrete situaties goede rechtspraak is. Dat is hun eigen taak. Zij zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en handhaven van expliciete professionele kwaliteitsstandaarden. Daar wordt hard aan gewerkt. Onderdeel daarvan vormt het vaststellen van productienormen op basis van uitkomsten van een actueel tijdschrijfonderzoek. Er is veel in gang gezet. Dat gebeurt in nauw overleg met rechters en raadsheren. Dat is heel goed, maar ook hier moeten we de vinger aan de pols houden en zo veel mogelijk steun bieden aan die loyaal doorbuffelende rechters.

In dit stadium zou ik het hierbij willen laten, mevrouw de voorzitter.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Corstens. Ik keek u al aan omdat uw vijf minuten allang gepasseerd waren. Ik wilde u echter ook niet meteen onderbreken. U hebt ene paar interessante uitspraken gedaan. «Niemand heeft het laatste woord in een democratische rechtsstaat». Die moeten we goed onthouden in dit huis. «Recht en rechtvaardigheid drijven uit elkaar». Dat geeft ons te denken. Maar we zitten niet voor niets bij elkaar deze ochtend, zou ik willen zeggen. Genoeg stof om met u verder van gedachten te wisselen.

Ik wil echter eerst de volgende spreker het woord geven. Dat is de heer Tjeenk Willink. U bent een goede bekende in dit huis, mijnheer Tjeenk Willink. U bent tien jaar lid geweest van deze Kamer. Verder bent u voormalig vicepresident van de Raad van State. U spreekt hier op persoonlijke titel hebt u vooraf gezegd. Ook u zou ik willen uitnodigen om in vijf minuten een korte inleiding op het thema te houden.

De heer **Tjeenk Willink**: Voorzitter. Ik zal mijn inbreng leveren op basis van datgene wat ik de afgelopen ruim 30 jaar heb menen te zien en heb geanalyseerd in het functioneren van de democratische rechtsstaat en de plaats van de rechter daarin. Ik heb vier korte algemene stellingnamen en zes meer op de rechtspraak toegespitst. Ik heb ze op papier, dus ik zal ze niet allemaal uitputtend behandelen.

Bij de vier algemene stellingnamen sluit ik heel sterk aan – dat zal niet verbazen – bij de heer Brenninkmeijer.

1. Het is bekend dat ik in de afgelopen decennia somberder ben geworden over de wijze waarop de politiek omgaat met de democratische rechtsstaat en zijn instituties. Voor mij was het dieptepunt het voorstel van een voltallig kabinet met een meerderheid in de Tweede Kamer voor een systeem van min of meer kostendekkende griffierechten. Het voorstel werd ingetrokken, maar daarmee is het politieke denken niet veranderd.
2. In aansluiting op Alex Brenninkmeijer, ben ik van mening dat veel problemen in de rechtsstaat worden veroorzaakt door het functioneren van de democratie. Dat betekent dat een vruchtbare discussie over de problemen in de rechtsstaat niet mogelijk is zonder het functioneren van de democratie daarin te betrekken. Dat betekent ook dat er opnieuw moet worden nagedacht over de functies van politiek en bestuur en over de relatie tussen en de wederzijdse afhankelijkheid van wetgever, bestuur en rechter.
3. Het denken over het recht is binnen de overheid gemarginaliseerd. Door politiek en bestuur wordt het recht als beleidsinstrument beschouwd en gehanteerd. Beelden en sentimenten winnen het vaak van feiten en waarden. Daar heeft de rechter extreem last van.
4. In tijden van crisis waarin voor de burger ingrijpende maatregelen moeten worden genomen en uitgevoerd, is het bij de overheid alle hens aan dek. De verschillende staatkundige instituties moeten zich dan op hun functie kunnen concentreren. Hun functioneren moet juist dan niet tegelijkertijd worden verstoord door van buitenaf, meestal door de politiek, opgelegde reorganisaties op grond van slecht geanalyseerde problemen. Dat is in tijden van grote inhoudelijke werkdruk onverantwoord en kostbaar. Denk aan de Belastingdienst. Toch gebeurt het voortdurend, steeds met goedkeuring van beide Kamers: adviescolleges, samenvoeging van provincies, taakverschuivingen tussen departementen, ingrepen in uitvoerende diensten en reorganisatie van de hele rechtspraakketen. Zo hol je in de crisistijd de democratische rechtsstaat uit.
Dan kom ik op mijn stellingnamen ten aanzien van de rechtspraak.
5. Geen van de reorganisaties van de rechterlijke macht van de afgelopen 30 jaar is gebaseerd geweest op het opnieuw doordenken van de rechterlijke functie in de maatschappij en binnen de overheid, waarbinnen de verhoudingen drastisch zijn gewijzigd. Alle veranderingen waren steeds gebaseerd op structuurmodellen. Het debat gaat over aansturing, governance, kwaliteit, innovatie en vele andere termen. Die verschillende termen staan voor verschillende rationaliteiten. Die rationaliteiten creëren een eigen dynamiek. Die dynamiek gaat voort voor zolang geen tegenwicht wordt geboden, en dat tegenwicht kan alleen worden gevonden in de inhoud van de rechterlijke functie zelf. Anders loopt ook de discussie over het Leeuwardens manifest dood. Daarover dient het debat te gaan, allereerst binnen de rechterlijke macht zelf. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft daartoe een initiatief genomen.
6. De rechter heeft een tweeledige functie. Wat die tweeledige functie inhoudt en waardoor en hoezeer die tweeledige functie van inhoud is veranderd en complexer is geworden, heb ik elders uiteengezet. Dat laat ik hier terzijde. Een gedeelte van die uiteenzetting is geloof ik toegezonden. Die veranderingen behoren consequenties te hebben voor het denken over de relatie tussen de rechterlijke macht en de medewetgever, zoals de Eerste Kamer, voor de erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid, voor de noodzaak van een constitutionele dialoog en voor de checks-and-balances binnen de rechterlijke macht zelf. In dit verband noem ik ook nog even het voordeel van meer dan één rechterlijke kolom en de wenselijkheid dat de rechter

over zijn rechtsvormende taak duidelijke rekenschap aflegt. Daarnaast moeten er consequenties zijn voor de competenties van de individuele rechter. Daarover moet worden gesproken.

7. Reflectie op de plaats van het recht, op de constitutionele positie van de rechter, op de morele dilemma's die rechters tegenkomen en op de gevolgen van een rechterlijke uitspraak is een van de voornaamste competenties waarover de individuele rechter dient te beschikken, zeker nu tijdsdruk toeneemt en het meervoudig zitten steeds meer wordt beperkt. Die competentie moet worden ontwikkeld en onderhouden. Binnen de juridische faculteiten zijn de vakken die daarop zijn gericht echter gemarginaliseerd: inleiding tot het recht, rechtsfilosofie, rechtssociologie en rechtsgeschiedenis. A fortiori geldt dat voor de beroepsopleidingen. De verbestuurlijking van de rechterlijke macht verandert immers de vraag naar opleidingen en op die vraag spelen de beroepsopleidingen en de faculteiten – wij hebben tenslotte ondernemende universiteiten – in. Het is een zichzelf versterkend proces dat moet worden gekeerd.
8. Een van de gevolgen van de verbestuurlijking van de rechterlijke macht, is de verandering in de positie van de presidenten. Vroeger hadden presidenten van rechtbanken een inhoudelijke, vaak richtinggevende rol. Zij deden dat vaak in kort geding. Zij waren primus inter pares. Ieder kent wel voorbeelden. Die voorbeelden zul je nu niet meer zien. Presidenten zijn in de eerste plaats bestuurders geworden. Dat is een voorbeeld van instrumentalisering van het recht. In hun benoeming speelt de Raad voor de rechtspraak een prominente rol. Komt het daardoor, vraag ik retorisch, dat zij afzonderlijk en gezamenlijk nauwelijks inhoudelijk tegenwicht weten te bieden tegen de verbestuurlijking? En was dat de bedoeling?
9. In de afgelopen decennia heeft het OM een hybride positie gekregen, die naar mijn weten in geen enkel ander land bestaat. Naast de kerntaak, namelijk opsporing van strafbare feiten en strafvervolgning, is er de bestuurlijke taak, met een greep op het openbare-ordebeleid. Er is ook steeds meer een rechterlijke taak, door afdoeningsmogelijkheden via transactie en strafbeschikking. Tegelijkertijd werd het OM steeds meer één organisatie met één bestuurlijke leiding onder één Minister. Wat blijft er over van de checks-and-balances en van de blinddoek van de rechter?
Mijn opmerking over de bestuursrechtspraak uit mijn schriftelijke introductie laat ik terzijde. Die kunt u lezen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Tjeenk Willink. Ik noemde zeer veel interessante punten, waarop wij straks pas kunnen ingaan. Misschien komt «verbestuurlijking van de rechterlijke macht» aan het eind van dit jaar wel in de top tien van NCR van nieuwe woorden, want ik kende die term nog niet. Deze onthouden we wel.

Voordat wij ingaan op deze inbreng en vragen gaan stellen, geef ik eerst het woord aan de heer Hendriksen, sinds 1 juli 2013 deken van de Nederlandse Orde van Advocaten. U valt met uw neus in de boter, want als de Tweede en de Eerste Kamer akkoord gaan dan bent u de verbindende figuur tussen lokale dekens en het systeemtoezicht. Van harte gefeliciteerd met uw aankomende nieuwe functie. Ik geef u het woord.

De heer **Hendriksen**: Voorzitter, dank u wel. Ik wil het daar niet over hebben. Wel wil ik u, en daarmee ook de Kamer, feliciteren met het feit dat u afgelopen vrijdag bent beëdigd als advocaat. Daar kunnen er niet genoeg van zijn in dit huis, en ook aan de overkant overigens. Ik wens u heel veel succes in die nieuwe loopbaan, mevrouw Duthler. Voor het overige wil ik het nu hebben over de toegang tot het recht en het behoud van de rechtsstaat, maar met name de toegang tot het recht. Het is buitengewoon zorgelijk dat er nu al sprake is van 20% vraaguitval bij

het civiel recht. Er zijn 20% minder zaken bij de handelskamers van de rechtbanken, wat wordt veroorzaakt door de hoge griffierechten. De zijn nu voor 30% kostendekkend door de verhoging van de eigen bijdragen. De vraaguitval bij civiel is dus 20%.

Bij het strafrecht is het ZSM-initiatief nogal losgebarsten. De gedachte van ZSM is afdoening buiten de rechter om. Het OM vervolgt en het OM berecht. De slachtoffers mogen meedoen, maar de advocatuur heeft een vrij marginale rol. De gedachte is dat 80% van de strafzaken die nu nog op zitting komen, straks niet meer op zitting komt. Die vraaguitval is meetbaar, maar men meet die niet. Die meetbaarheid zou moeten leiden tot een optelsom van bezuinigingen en kostenbesparingen. Die optelsom wordt echter niet gemaakt. Integendeel, zonder die optelsom te maken, wordt van de 400 miljoen die nu nog wordt besteed aan de gefinancierde rechtshulp 85 miljoen geschrapd.

Er is sprake van het excluseren van rechtsgebieden. Ja, u hoort het goed. Bijvoorbeeld het huurrecht gaat uit het stelsel. Een huurder die een ontruiming aangezegd krijgt, is eenvoudigweg niet meer in staat om een advocaat te raadplegen, tenzij hij dat zelf betaalt. Een groot aantal huurders kan dat echter eenvoudigweg niet.

Waarom nu deze voorgestelde maatregelen? Ongeveer 25% van de totale budget voor gefinancierde rechtshulp gaat eruit omdat, zo zegt de Staatssecretaris, er sprake is van een openeinde-financiering die niet langer houdbaar is. Die loopt uit de hand. Nou, ik kan u vertellen dat er helemaal niets uit de hand loopt. Als de afgelopen tien jaar de uitgaven binnen dat stelsel met de inflatie worden gecorrigeerd, zie je dat er op dat totaalbudget van 400 miljoen tien jaar lang jaarlijks maximaal 6 miljoen overschrijding is. Dat valt heel makkelijk te repareren, eenvoudigweg door volumeafspraken te maken. Die 6 miljoen is ongeveer 1% van het totale budget. Er loopt dus helemaal niets uit de hand. Er is sprake van een eenvoudige bezuiniging van 25%, die zal leiden tot een nog verdere beperking van de toegang tot het recht voor juist diegenen die het hard nodig hebben.

Ik wijs er nogmaals op – dat getal zingt al lang rond – dat 60% van het totale budget voor gefinancierde rechtshulp wordt besteed aan rechtshulp in zaken tegen de Staat. Ik som het op. U hoeft het niet te onthouden, maar het is van belang om het wat concreter in te vullen. Asiel 6%, vreemdelingen 6%, sociale verzekeringen 7%, sociale voorzieningen 7% en strafrecht 36%. Van die rechtsbijstand gaat 25% af. En dan wordt er niet meer gekeken naar de motie-Kox die hier is aangenomen. Nee, een integrale visie op het stelsel ontbreekt. Als de Staatssecretaris dan moet ingaan op die visie, zegt hij eenvoudigweg dat de mensen moeten worden verwezen naar alternatieve geschilbeslechting en dat zij moeten worden opgevoed tot zelfredzame burgers. Als er al zelfredzame burgers zijn dan zijn die relatief weinig te vinden aan de onderkant van de samenleving, juist waar dit stelsel voor is bedoeld. Die zelfredzaamheid daar is ver te zoeken en verminderd te vinden. Laat die mensen dan ook niet die zelfredzaamheid aan de dag hoeven leggen. Dat wordt niets. Zij worden aan de rechter onttrokken en gaan gewoon met elkaar op de vuist. Wij hebben gekeken of wij een bijdrage konden leveren, om toch niet alleen nee te hoeven zeggen. Wij hebben twee dingen gedaan. Wij hebben de besturen van de specialisatieverenigingen voor huurrecht, arbeidsrecht en noem ze allemaal maar op geraadpleegd om ze te vragen welke gaten zij zien in hun eigen rechtsgebied om te komen tot een eigen bijdrage aan de vermindering van de uitgaven. Wat wij hebben ontvangen, leidt tot een marginale opbrengst. Dat is niet omdat die besturen niet wilden meedoen. Nee, dat komt eenvoudigweg doordat er weinig vlees meer op de botten zit na de eerdere bezuinigingsronden die er al zijn geweest. Verder hebben wij Deloitte gevraagd om eens te kijken wat nu die grootverdienende advocaten allemaal verdienen. Die verdienen ongeveer € 55.000 per jaar. Als daar 25% vanaf gaat, wordt het

bestaan marginaal. Dat zal zonder enige twijfel leiden tot sluiting van advocatenkantoren, juist van de kantoren waarin de afgelopen decennia in is geïnvesteerd en die een specifieke knowhow hebben ten aanzien van juist de onderkant van de samenleving die niet beschikt over de zelfredzaamheid die de Staatssecretaris zo graag wil zien.

Zeggen wij dan alleen maar nee en zeggen wij alleen maar dat het slecht gaat? Nee, wij zijn onszelf verder aan het opvoeden. Uw voorzitter zal daaronder lijden. Wij hebben een nieuwe beroepsopleiding gestart die buitengewoon ambitieus is. Die kost ons 6 miljoen, op ons budget van ongeveer 14 miljoen. Wij zijn enorm aan het investeren. Het extra toezicht is al genoemd. Het toezicht heeft enorme aandacht. Wij zijn onze beroepsgroep aan het opschudden om de mensen hernieuwd strijdbaar en dienstbaar te maken, juist ook aan de onderkant van de samenleving. Wat zijn wij overigens aan het doen wat betreft de rechtstatelijkheid? Het voert te ver om daar vandaag uitvoerig op in te gaan. Wij hebben adviescommissies. De wetgevingsadviescommissies kent u, althans de rapportage ervan. Een nieuwe uitbreiding is de commissie rechtstatelijkheid. Wij gaan als orde proberen toezicht te houden en te monitoren wat er misgaat in onze rechtstaat. Wij hebben eigenlijk aan u, maar vooral aan de overkant, maar één advies en dat is: doe voorzichtig met het decennia lang opgebouwde systeem van rechtshulp, ook al kost dat geld. Natuurlijk kost het geld, maar rechtspraak kost geld.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer Hendriksen. Ook u hebt een aantal interessante uitspraken gedaan. Als je ze niet met elkaar in verband zou brengen, zou je het niet meer weten. Aan de ene kant zegt u dat er niets uit de hand loopt. Dat zei u in relatie tot de gefinancierde rechtshulp. Een paar zinnen later zei u echter: die zelfredzame burgers, ze gaan gewoon met elkaar op de vuist. Daar ben ik toch wel van geschrokken.

De heer **Hendriksen**: Ik kan u dat uitleggen. Ik heb gezegd dat er niets uit de hand loopt zoals het nu gaat. De Staatssecretaris zegt dat hij wil en moet bezuinigen. Hij zegt dat hij met de rug tegen de muur staat, omdat het uit de hand loopt. Ik heb willen aangeven dat het helemaal niet uit de hand loopt.

De **voorzitter**: Dat is volstrekt duidelijk. Dank u wel. Ik geef nu graag de leden het woord om vragen te stellen aan de sprekers en de inleider van deze ochtend. Ik kan mij zo voorstellen dat er diverse vragen leven. Wie mag ik het woord geven? Ik zie dat de heer Witteveen het woord wil.

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Wij hebben allemaal sombere geluiden gehoord over hoe het systeem dreigt weg te zakken. De heer Corstens wou eigenlijk niet concreet aangeven wat er zou moeten gebeuren om de toegang tot de rechtshulp weer op een enigszins adequaat niveau te krijgen. De heer Hendriksen wekte de indruk dat hij wel concreet weet wat er moet gebeuren. Ik zou het fijn vinden als de discussie zich daarop zo kunnen concentreren. Wat zouden wij vanuit de politiek kunnen doen om bij te dragen aan een betere toegang tot de rechtshulp? Ik denk dat wij het er allemaal over eens zijn hoe essentieel dat is, dus daar hoeven wij misschien niet heel erg principiële beschouwingen aan te wijden. Het verbeteren ervan is misschien niet alleen een kwestie van geld, maar ook een kwestie van goede organisatie. Daar zou ik graag meer over willen vernemen.

De **voorzitter**: De vraag is wat wij concreet kunnen doen om de toegang tot de rechter te verbeteren. Mag ik bij u beginnen, mijnheer Corstens?

De heer **Corstens**: Ja. Ik heb mij daar niet concreet over uitgelaten. Ik denk dat het aan de wetgever is om daar grenzen aan te stellen en

mogelijkheden in aan te reiken. Ik heb een belangrijk signaal willen geven, dat sterk in het verlengde ligt van wat de heer Hendriksen zei, door te zeggen dat rechtspraak geen gewoon consumentiegoed is. Dat sluit ook aan bij hetgeen de heer Tjeenk Willink naar voren bracht. In die termen moet je het niet zien. Je moet je realiseren dat er mensen zijn die in problemen raken. Dat kunnen civiele problemen zijn, belastingproblemen of problemen in de sfeer van de strafrechtspleging. Wij willen dat een rechter – ik ben ervan overtuigd dat u dat ook wilt – daar een oplossing voor biedt, een beslissing neemt en eventueel een veroordeling of een vrijspraak uitsprekt. Dan moet je daarbij behoorlijk kunnen worden gesteund. Je moet dan dus op een vrij gemakkelijke manier toegang kunnen hebben tot die rechter.

Het gaat naar mijn gevoel niet aan om te zeggen, zoals ook in de brief van de regering naar voren komt, dat er allerlei alternatieven zijn. Dat weet ik ook wel. Kwantitatief stellen die alternatieven overigens bijzonder weinig voor, in verhouding tot de 1,8 miljoen zaken die door de reguliere rechtspraak worden afgedaan. Dat wil ik nog eens benadrukken. Het is prachtig allemaal en ik juich het ook toe. Het gaat mij erom dat de mensen die – dan kom ik terug op wat de heer Hendriksen zei over het recht van de sterkste – geen toegang tot de rechter hebben, andere mogelijkheden zullen gaan zoeken. En waar dient de rechtstaat ook voor? Om ervoor te zorgen dat als er conflicten zijn, die op een behoorlijke, beschaafde en fatsoenlijke manier worden opgelost. Dat betekent dat je zowel in financieel-economische zin als in termen van geweldadigheid moet voorkomen dat het recht van de sterkste geldt. Wellicht moeten wij het dan wat meer gaan flexibiliseren, zoals ik al zei. Misschien kunnen wij de griffierechten flexibiliseren. Wij moeten in elk geval de gefinancierde rechtsbijstand niet enorm gaan bekorten. Dat is naar mijn gevoel de oplossing. De concrete vormgeving daarvan is aan u. Daar wil ik me niet over uitlaten.

De **voorzitter**: Dank u wel. Wilt u reageren op de vraag van de heer Witteman, mijnheer Hendriksen?

De heer **Hendriksen**: Ik kan het eigenlijk niet beter verwoorden dan de heer Tjeenk Willink drie weken geleden in het Nederlands Juristenblad heeft gedaan. Zijn artikel is buitengewoon lezenswaardig en komt er ongeveer op neer dat als de politiek het recht en de rechtspleging gaat zien als kostenpost, het uit de hand loopt in dit land.

De heer **Tjeenk Willink**: Misschien zouden wij ook nog iets meer kunnen kijken naar de oorzaken van de conflicten. Waarom gaan mensen naar de rechter toe? Denk met name aan de bestuursrechtspraak. Hoe neem je het gevoel bij mensen weg, vooral mensen aan de onderkant van de samenleving, dat ze eigenlijk nergens worden gehoord? Dat vinden zij politiek al niet en bij het bestuur niet. Dan hebben zij nog de rechter en die wordt ook afgegrendeld. Ik weet dat het niet gebruikelijk is om in preventieve zin te denken tegenwoordig, maar misschien is het toch iets wat nog enigszins kan.

De heer **Brenninkmeijer**: Ik zou graag aansluiten bij de woorden van de heer Tjeenk Willink, en daarmee een punt van reflectie voor de leden van de Eerste Kamer op tafel leggen. Wat je in deze discussie naar voren ziet komen, is dat je niet te veel moet bezuinigen op de rechtspraak omdat anders het systeem uit het spoor loopt. Ik denk dat de heer Hendriksen dat heel mooi heeft aangegeven. De heer Corstens zegt dat er wel wat wordt gesproken over alternatieven, maar dat dat eigenlijk nergens op slaat omdat het geen volume heeft. Nu heb ik acht jaar lang als Ombudsman gewerkt en ik heb gezien wat geschillen met met name de overheid nu eigenlijk betekenen voor burgers. Ik kan u zeggen dat het eenvoudige

antwoord op die vraag is: buikpijn en hoofdpijn. Een gang naar de rechter is wel het laatste waar burgers aan denken. Dat gaat maanden en misschien wel jaren duren. Er is lang onzekerheid en dat is alleen maar ellende.

Er is een omvangrijk onderzoeksproject – ik zeg daarbij: meten is weten – naar alternatieven, namelijk het programma Prettig contact met de overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het is een wat eenvoudige titel, dat geef ik toe. Als Ombudsman heb ik het van harte gesteund, om de volgende reden. Bestuursrechtelijke geschillen kunnen in ongeveer 60 tot 70% van de gevallen opgelost worden door gewoon menselijk contact van bestuursorganen met burgers die in de knel komen. U zou er dus op kunnen inzetten dat dat serieus wordt genomen. Het is een soft onderwerp, het is geen budget en het is geen wet.

Er is wel een alternatief, misschien. Het VVD-Tweede Kamerlid Van der Steur heeft een initiatiefwetsvoorstel ingediend over de regulering van mediation. Dat wetsvoorstel schiet ongelooflijk door, maar er zou eventueel een verplichting in kunnen zitten voor het bestuur om normaal menselijk contact te hebben met een burger die in juridische problemen komt met de overheid. Ik garandeer u dat dit zal leiden tot een geweldige vraaguitval van rechtspraak, maar ook tot heel veel gelukkige burgers.

De heer **Corstens**: Voorzitter. Voordat u denkt dat er een tegenstelling op dit punt bestaat tussen de heer Brenninkmeijer en mij, wil ik nog een opmerking maken. In mijn opmerking over de kwantitatieve betekenis van de rechtspraak zette ik die 1,8 miljoen zaken af tegen zaken die in de brief van de regering worden genoemd, zoals branchegeschillencommissies, arbitrages en dat soort zaken. Natuurlijk is het fantastisch als zaken buiten de rechter om worden opgelost. Je moet echter niet zeggen dat je alles kunt oplossen via arbitrage, branchegeschillencommissies en dat soort dingen. Dat was de strekking van mijn opmerking. Ik ben het overigens volkomen eens met wat de heer Brenninkmeijer hierover zei, maar dat is waar ik aandacht voor heb willen vragen.

De **voorzitter**: Dank u voor deze verduidelijking, mijnheer Corstens. Ik zag dat de heer Swagerman, de heer Schouwenaar, de heer Franken en mevrouw De Boer ook een vraag hadden. Wij hebben nog een kwartier. Ik begin bij de heer Swagerman. Er komt een microfoon.

De heer **Swagerman** (VVD): Ik hoopte met luide stem te spreken, maar dit gaat veel beter. Ik stel vast dat het debat zich afspeelt rond de vraag rond klassieke rechtspraak en alternatieve geschillenbeslechting. Althans, dat is een van de punten. Ik denk dat de deskundigen het erover eens zullen zijn dat alternatieve geschillenbeslechting vaak snel, doeltreffend en passend bij de belevingswereld van justitiabele kan zijn en dat de rechter eigenlijk complexe principiële zaken zou moeten behandelen. Als je dat uitgangspunt omarmt – ik geef toe dat dat ter discussie kan staan – zou u ons kunnen helpen bij criteria om die alternatieve geschillenbeslechting goed te organiseren als wetgeving?

De **voorzitter**: Aan wie stelt u deze vraag?

De heer **Swagerman** (VVD): Eigenlijk aan het hele forum.

De **voorzitter**: Nou, dan ga ik kiezen. Kunt u hier iets over zeggen, mijnheer Brenninkmeijer?

De heer **Brenninkmeijer**: Het probleem dat u hier op tafel legt, is het probleem van de timmerman die met de hamer problemen oplost, namelijk door spijkers in het hout te slaan. Als u de vraag stelt of dit met wetgeving opgelost kan worden, is mijn antwoord: nee, u kunt dit niet met

wetgeving oplossen. Dat is nu juist de grote uitdaging. Daarom ontwikkelt dit zich niet goed. Het kernprobleem is dat het vast komt te zitten op de vraag of je er een wet over kunt maken. Niet doen!

De **voorzitter**: We gaan op dit punt geen wet maken. Althans, dat moeten wij nog bespreken. Ik zag dat u ook iets wilde vragen, mevrouw De Boer.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): Ik kan de heer Hendriksen blij maken, want ik word volgende week ook beëdigd als advocaat.

De heer **Hendriksen**: Geweldig.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks): En wel in de sociale advocatuur. Ik deel niet slechts uit eigenbelang zijn zorgen daarover. Hij noemde al het huurrecht, maar er zijn ook andere rechtsgebieden waar vergelijkbare problemen aan de orde zijn. Het familierecht kent bijvoorbeeld extreem hoge eigen bijdragen, hoger dan in andere rechtsgebieden. Dat brengt het risico met zich mee dat mensen bijvoorbeeld maar in gewelddadige relaties blijven omdat zij simpelweg een echtscheiding niet kunnen betalen. In asielzaken krijg je het stelsel van «no cure, less fee», zodat je minder betaald krijgt als je niet succesvol bent in je hoger beroep. De vraag is hoe zich dat verhoudt tot de beginselen van de rechtsstaat en mensenrechten. Meer in het algemeen is onze indruk dat met kleine stapjes – met stukjes en beetjes: met verhoging van eigen bijdragen, verhoging van griffierechten en met uitsluiting van kleine stukjes van een rechtsgebied – het stelsel steeds een beetje afbrokkelt, zonder dat de wetgever daar all-over naar kijkt. Het gaat deels bij Algemene Maatregel van Bestuur, waarmee er weer een klein stukje afgaat. Uiteindelijk moet je dan constateren dat je niets meer overhebt.

De **voorzitter**: Aan wie stelt u deze vraag?

Mevrouw **De Boer** (Groen Links): Misschien dat de heer Hendriksen er iets over kan zeggen. Eigenlijk is de vraag op welk moment zou je moeten kunnen zeggen dat het bouwwerk zo rot is dat er fundamenteel herstel moet plaatsvinden en hoe wij het stukje bij beetje afbrokkelen van het stelsel kunnen voorkomen.

De heer **Hendriksen**: Dat was eigenlijk pal voor 12 juli vorig jaar, toen de Staatssecretaris die brief schreef over die 85 miljoen. Ik denk dat het stelsel zoals het er nu is nog net adequaat is. Als daar nog 25% vanaf gaat, valt het in duigen. Maar exact aan te geven is dat niet. Als orde zitten wij natuurlijk ook niet stil. Wij denken ook wel na over leven in tijden van economische bezuinigingsdriften en -noodzaken. Wij gaan proberen om samen met de andere ketenpartners te kijken of er efficiëncyslagen kunnen worden gemaakt zonder dat die leiden tot kwaliteitsverlies. Wij hebben gisteren – dat is vrij toevallig – aan tafel gezeten met de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten, die heel praktische concrete gedachten heeft over vermindering van de te besteden gelden in de hele strafketen. Daar gaan wij van harte aan meedoen. Dat willen wij ook graag breed binnen de keten gaan onderzoeken. Dat leidt dus niet tot een beperking van de instroom. Het leidt wel, althans dat denken wij, tot een efficiëncyslag binnen te keten. Dat is wat wij van plan zijn om te doen. Als u mij vraagt of het nog verder kan, is mijn antwoord nee. Ik wil nog één voorbeeld geven. Mevrouw Aschman heeft onderzoek gedaan naar civiele rechtspraak in Rotterdam. Tien jaar geleden waren er op de tien civiele zaken acht tussenvonnissen met bewijsopdrachten. Nu is er op de tien zaken nog maar één tussenvonnis met bewijsopdracht. Dat is niet omdat de feiten duidelijker zijn, maar gewoon omdat de productiedriften van die rechtbank hoger zijn. Dat is gevaarlijk.

De **voorzitter**: Ik zag mevrouw Ter Horst en de heer Franken. Zal ik eerst mevrouw Ter Horst het woord geven en daarna de heer Franken?

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA): Wat u wilt, voorzitter.

De **voorzitter**: Dan geef ik de heer Franken als eerste het woord. Sorry, ik heb zo mijn voorkeuren.

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA): Ben ik eens beleefd ...

De heer **Franken** (CDA): Dank u wel, mevrouw Ter Horst! Ik zou graag willen aansluiten bij de vraag van de heer Witteveen. Wij hebben nu allerlei systeemfalen en -feilen opgesomd gehoord. Dan moeten wij hier toch, ook al zijn wij een chambre de réflexion, de handen uit de mouwen steken en er iets aan gaan doen. Ik vraag mij af of toch eigenlijk de boodschap van met name de heer Tjeenk Willink, maar toch ook van de anderen achter de tafel, is dat het bestuur, de overheid, terughoudender moet worden. Wij zien dat er steeds, althans dat is mijn analyse, meer landjepik wordt gespeeld door het bestuur ten opzichte van de rechterlijke macht. Bevoegdheden die bij een rechter-commissaris hoorden, werden toegedeeld aan het OM. Wat het OM aan uitbreidingen krijgt, wordt voor een deel doorgespeeld naar hulpofficieren, dus de politie. Er gaat dus veel meer naar een voorfase in systeem. Dat klinkt heel efficiënt, want daar kun je het goedkoper en sneller afdoen. Het betekent echter wel dat de rechter er steeds minder aan te pas komt. Ik denk hierbij in eerste instantie aan de heer Tjeenk Willink, maar ook de heren Brenninkmeijer en Corstens hebben zich daarover uitgelaten.

De **voorzitter**: Ik geef de heer Tjeenk Willink het woord hierover.

De heer **Tjeenk Willink**: Een van de vragen die voorafgaand aan dit debat zijn gesteld luidde: wat doe je er nu aan? We zullen eerst duidelijkheid moeten geven over wat ieders eigen functie is: van de wetgever, het bestuur en de rechter, van politici, Ministers en ambtenaren. Ik heb wel eens het idee dat eenieder de behoefte voelt andermans functie uit te oefenen. Dat geldt voor politici en bestuurders en voor bestuurders en ambtenaren. Verder is kennis vereist van de verschillende eisen waaraan alle handelen en nalaten van de overheid in een democratische rechtstaat moet voldoen: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiency. Anders gezegd: de eisen van democratie en rechtsstaat zijn geen hinderpalen voor een daadkrachtig bestuur. Dat zal een aanzienlijke schok zijn, maar het zou toch handig zijn als vooral de chambre de réflexion daarvan overtuigd is. Verder noem ik het besef dat gematigdheid alleen gegarandeerd kan worden door een stelsel van checks and balances. Anders gezegd: geen evenwicht zonder tegenwicht en geen samenspraak zonder tegenspraak. Als er geen tegenwicht is, kan er ook geen evenwicht zijn, en als er geen tegenspraak is, kan er ook geen samenspraak zijn. Dat klinkt logisch, maar er wordt permanent tegen gezondigd. Elk tegenwicht wordt onmiddellijk gezien als tegenstand, en dat is een misverstand. Vandaar dat we zo slordig met onze instituties omgaan, wat ook geldt voor de politiek. Geen politieke democratie zonder maatschappelijke democratie. Voordat we in een discussie terechtkomen over de participatiesamenleving: een participatiesamenleving is alleen mogelijk als de rechtsstaat is gegarandeerd. Want anders is een participatiesamenleving een samenleving waarin het recht van de sterkste geldt. De redenering dat er meer aan de burger moet worden overgelaten, zodat we qua rechtsstaat wat meer kunnen terugtreden, is een onzinredenering. Dat werkt contraproductief.

De heer **Corstens**: Ik deel de woorden van de heer Franken over het verschuiven van zaken, weg van de rechter, en het afdoen van zaken op een lager niveau. Je ziet dat grote delen van het strafrecht in zekere zin zijn weggesaneerd: economisch strafrecht bestaat eigenlijk niet meer. Dat is helemaal overgegaan naar de sfeer van de bestuurlijke boete, weliswaar met achteraf een beroep op de rechter, maar je zou toch wensen dat, wanneer het gaat om het opleggen van zware sancties, daaraan een preventieve toets van de rechter voorafgaat. Ik denk dat we wat dat betreft niet verder moeten doorschieten dan we al gedaan hebben. Dat zeg ik ook tegen de Kamer als wetgever. Verder meen ik – dat sluit ook aan bij de eerder gemaakte opmerkingen – dat we moeten oppassen voor bureaucrativering van de rechterlijke macht. De rechter zelf moet verantwoordelijk zijn voor zijn beslissing. Dat moet niet in vergaande mate gedelegeerd worden aan het niveau daaronder. Je moet als rechter jezelf echt verantwoordelijk weten voor wat je doet. Dat betekent inderdaad, in de zaken die ertoe doen, dat je zelf je beslissingen moet nemen, waarbij je natuurlijk ondersteund moet worden. Je moet zelf helemaal de verantwoordelijkheid voor die beslissing kunnen nemen. In een tijd van bezuinigingen bestaat natuurlijk de neiging om de taken op een lager niveau af te wentelen. Dat lijkt mij in dit opzicht een geheel verkeerde ontwikkeling, want voordat je het weet zit je met een verbureaucratiseerde rechterlijke macht, wat mij geen goede ontwikkeling lijkt.

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA): Mijn vraag heeft betrekking op de checks and balances. Een aantal sprekers heeft over het belang daarvan gesproken. Ik heb met verbazing geconstateerd dat er heel weinig is gereageerd op het feit dat in het huidige en in het vorige kabinet de verantwoordelijkheid voor justitie en politie is gecombineerd met de plek waar de verantwoordelijkheid ligt voor de rechtspositie van de zittende magistratuur. Dat is volgens mij een combinatie van verantwoordelijkheden in een hand die, los van de manier waarop die combinatie op dit moment wordt gehanteerd, in theorie een machtsconcentratie betekent die ik gevaarlijk vind. Ik vind het interessant dat daar weinig op gereageerd is. Verder leven we wel in een gedeelde rechtsorde, maar er is niemand die een kabinet tot andere gedachten kan brengen als het gaat om de taakverdeling. De Tweede Kamer heeft daarbij geen verantwoordelijkheid, en de Eerste Kamer ook niet. Zijn er ideeën om de Eerste Kamer instrumenten te geven bij het tegengaan van dat soort machtsconcentraties?

De heer **Corstens**: Ik wil daar twee opmerkingen over maken. Ik ken die discussie, die al jarenlang speelt, over het verdelen van de macht over twee departementen, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat er tegenspraak is. Daaraan is helaas een einde gekomen, wat vanuit een oogpunt van democratische rechtsstaat een verlies is. Er is geen natuurlijke tegenstelling meer tussen die twee departementen, waarvan uiteindelijk de burger het slachtoffer wordt. Dat is een politieke keuze. Verder is bij de vorming van Veiligheid en Justitie onvoldoende onder ogen gezien dat justitie geen kwestie van eenzijdigheid is. Justitie betekent het afwegen van belangen, dus handhaving van het recht en bescherming van de burger en van andere belangen die een rol spelen. Door de naamgeving «Veiligheid en Justitie» is er een soort tegenstelling gecreëerd die er naar mijn gevoel niet is. In justitie zit nou juist dat punt van afweging van belangen.

De heer **Brenninkmeijer**: Over uw analyse van de positie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie kan ik vanuit het perspectief van de Ombudsman aangeven dat ik het inderdaad zo heb ervaren dat er zo veel macht bij elkaar komt. Dat heeft niet alleen effect op concrete zaken, het leidt tot een houding van het ministerie die neigt naar onaantastbaarheid.

Veiligheid en Justitie is een ministerie dat buitengewoon veel macht heeft. Wat kan de Eerste Kamer daarmee doen? Ik denk dat er een heel simpele vraag is die voor iedere wet moet worden beantwoord: wat is de rol van bestuurders en wat is de rol van de rechter? Je ziet dat de wetgever steeds meer de neiging heeft om de rol van het bestuursorgaan en die van de rechter te marginaliseren. Dat is de instrumentalisering van wetgeving. Ik noem in dat kader de Sanctiewet Sociale Zekerheid: de rechter kan daarbij niet tot een oordeel komen, omdat de wet alles vastlegt. Dat kan de Eerste Kamer concreet doen bij iedere wet. Er moet gewoon ruimte zijn voor een rechterlijk oordeel en voor normale bestuurlijke afwegingen.

De heer **Tjeenk Willink**: De beslissingen zijn tijdens kabinetsformaties genomen, en ze zijn niet teruggedraaid, ook niet als het gaat om de naam. Eerlijk gezegd heeft mij dat hogelijk verbaasd. Tegelijkertijd heeft het mij geleerd dat alle partijen eendimensionaliteit inmiddels in hun vaandel hebben staan. In mijn ogen is het echt een schande om het Ministerie «Veiligheid en Justitie» te noemen, in die volgorde. Als je nou één indicatie wilt hebben dat de democratische rechtsstaat in de politiek niet meer veilig is, is het die benaming wel. Het gaat erom dat politieke partijen, ook die van mevrouw Ter Horst, zich daarvan bewust worden en vervolgens daarover moties indienen. Ik heb die moties niet gezien, maar ik weet dat de Kamer terughoudend is bij de indiening daarvan. Als het zo doorgaat, gaat de volgende parlementaire enquête over de rotzooi bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat ministerie is namelijk fysiek veel te groot geworden. Het is een prachtig voorbeeld van wat er mis is.

De **voorzitter**: Mijnheer Hirsch Ballin, u bent Minister van Justitie geweest. U hoort weliswaar niet bij dit blokje, maar ik kan het niet laten u toch uit te nodigen om een reactie te geven.

De heer **Hirsch Ballin**: Ik heb hierover een iets meer genuanceerde mening. Maar laat ik vooropstellen dat de Tweede Kamer natuurlijk wel heeft ingestemd met deze departementale herschikking. Het maakte deel uit van de coalitieakkoorden van het eerste en het tweede kabinet-Rutte. Daarin is dat allemaal vastgelegd en uitgesproken. Ik zie het probleem dat zich nu voordoet, op twee niveaus. Ik zie het probleem niet in de betrokkenheid van justitie bij de politie, want die betrokkenheid is er al een eeuw of twee geweest. Dat is op zichzelf dus niet nieuw. Wat wel nieuw is, is dat de zeggenschap over de politie niet alleen uit de optiek van de strafrechtelijke rechtshandhaving, maar ook feitelijk uit een soort burgemeesterlijke optiek bij hetzelfde ministerie is gekomen. Dat punt betreft niet alleen de departementale herindeling, maar ook de relatie tussen de Minister van nu Veiligheid en Justitie tot het OM. De lijn van justitie naar de politie behoort die van het OM te zijn. Dat moet niet vermengd worden met een soort openbare-ordedenken over de politieke taken.

Mijn tweede aantekening betreft de naamgeving van het ministerie. Ik denk dat er alle ruimte en reden is voor een Kameruitspraak over de naamgeving van dat ministerie. Veiligheid wordt gediend door goed recht. Dus is er alle reden om Justitie voorop te stellen. Eigenlijk is dat ook voldoende.

De **voorzitter**: Dit lijkt mij een mooie afsluiting.

Thema 2 Strafrecht

Mr. Dr. Y. Buruma, raadsheer Hoge Raad

Mevrouw mr. J.M. Penn-te Strake, lid College van procureurs-generaal

Mevrouw mr. M.C.C. van de Schepop, voorzitter Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De heer **Buruma**: Voorzitter. Het is een prachtige keuze van de Kamer om te reflecteren op de staat van de rechtsstaat. Ik stel het erg op prijs dat ik hiervoor ben uitgenodigd, want het werk van uw Kamer en dat van een rechter mag dan nogal verschillen, maar het is mijn diepe overtuiging dat de wetgever, de magistraten en trouwens ook advocaten en andere juristen uit de civil society, er samen voor moeten zorgen dat onze democratische rechtsstaat werkt.

Het werk van de rechter onderscheidt zich zoals gezegd van dat van de wetgever. De wet is mede door deze Kamer gemaakt, vanuit een algemeen perspectief. Maar de rechter moet steeds opnieuw in het concrete geval beoordelen welke wet toepasselijk is. De rechter kijkt de rechtzoekende in het gelaat, zeg ik altijd. Die rechter is daarmee zelf het gezicht van de rechtsstaat. Dat gezicht is aan het veranderen. U ging net al in op de benaming van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Die benaming roept het beeld op dat er een soort verschil bestaat. Alsof mensen van het recht niet om veiligheid geven. Een neveneffect van die retorisch krachtige beeldvorming is dat dat zojuist genoemde verschil wegzakt, dus het verschil tussen het feit dat wetgever en bestuur doorgaans door het algemene worden gekenmerkt, en de rechter door het concrete. Ik geef een voorbeeld. Kinderporno moeten we aanpakken, daarover is eigenlijk iedereen het eens. Elke politicus zal dat in het algemeen beamen. Twee weken geleden moest ik oordelen over een zaak waarin voor mij andere rechters en ook een officier van justitie moesten oordelen over een jongen van vijftien die werd vervolgd wegens bezit van kinderporno. Die had hij gedownload. Dat was bekend geworden bij de politie, omdat hij aangifte deed tegen een man van 50 die hem foto's van hemzelf gaf. We hebben het nu dus over de vervolging van die jongen. Ik geef het voorbeeld om te onderstrepen hoe moeilijk zelfs een evidente opmerking als «tegen kinderporno moeten we optreden» in de praktijk kan uitpakken. Dat is het werk van de rechter. Het is daarom heel ongemakkelijk als de Minister-President in Buitenhof zegt: de politiek gaat over de wenselijke strafmaat. In het algemeen gesproken bepaalt de politiek inderdaad het strafmaximum, maar de wenselijke strafmaat hangt bij uitstek van de feiten en omstandigheden van het geval af, en dus bepaalt niet de politiek, maar de rechter dat.

Ik zei dat het gezicht van de rechtsstaat verandert. Ik wil dat nu niet te principieel maken, ik wil er zelfs niet al te zeer op ingaan, hoewel ik uiteraard bereid ben daar nog op terug te komen, en ik wil ook niet over geldkwesties praten. Het gaat mij om iets anders, om een ontwikkeling die tot nu toe te weinig aandacht heeft gekregen en waarmee deze Kamer misschien iets kan. Dat betreft de enorme uitbreiding van de ondersteuning van officieren van justitie, rechters en advocaten. Die vaak uitstekend werkende mensen dragen er niet alleen aan bij dat de dossiers veel dikker worden – het gemiddelde civiele dossier is in de afgelopen 10 jaar uitgedijd tot zo'n 150 bladzijden – maar vooral ook dat rechtspraak niet meer het werk is van een rechter en een officier van justitie, met twee ogen en een neus, van mensen die de burger en de bijzondere omstandigheden van diens zaak kennen. Rechtspraak is steeds meer iets geworden van een systeem. We hadden het zojuist over systeemfalen en dat soort zaken. Ik zou bijna zeggen: dat systeemfalen bestaat er in belangrijke mate uit dat geleidelijk aan de individuele verantwoordelijkheid wegzakt. Ik doel op de individuele verantwoordelijkheid voor het geheel. Een politieman denkt dat de zaak klaar is als hij zijn proces-verbaal heeft afgemaakt, maar wanneer denkt de officier van justitie dat zijn zaak klaar is? Als hij de zaak heeft kunnen overdragen aan een andere officier die haar ter zitting kan behandelen? De rechter denkt dat de zaak klaar is als hij deze heeft behandeld op de zittingsdag, terwijl hij weet dat er over drie maanden een volgende zitting komt, omdat de stukken niet volledig waren, of omdat er een getuige niet was opgeroepen. Zo kan ik wel doorgaan. Ik vrees dat dit

punt van uitdijende verambtelijking van het werk een van de grote problemen is waar wij nu mee te maken hebben.

Neem het voorbeeld van ZSM: een nieuwe techniek van het OM, waarmee veelvoorkomende criminaliteit Samen op Snelle, Slimme, Selectieve, Simpele en Samenlevingsgerichte wijze wordt aangepakt. Ik ga daar niet in z'n algemeenheid iets over zeggen, want je kunt daar als raadsheer bij de Hoge Raad ooit nog wel eens concrete zaken over krijgen. Een van de «mooie» punten van ZSM is dat beslissingen kunnen worden gemandateerd aan parketmedewerkers, of zoals ze nu heten, junior-officieren van justitie. Bij de term «officier van justitie» kan worden gedacht aan een grijze man, die goed wordt betaald, maar ik heb het over een jonge vrouw in schaal 9. Het eerste is prima, het laatste weet ik eigenlijk niet. Zo'n junior-officier van justitie is voor zo'n verdachte het gezicht van het recht. Die junior-officier van justitie kan op die OM-zitting eigenlijk niets anders doen dan aan de hand van een richtlijn boetes of werkstraffen opleggen. In andere gevallen kan het zijn dat een parketmedewerker of een van de jongere medewerkers een dagvaarding gaat schrijven aan de hand van allerlei algemene richtlijnen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan iets waarover overleg is geweest. Er wordt steeds meer overlegd: met jeugdzorg, bestuurders, politie, weet ik wat niet allemaal. Maar degene die een zaak uiteindelijk op de zitting krijgt, is op z'n best een van de managers die daarover is gegaan, en die enig zicht heeft op wat er is gebeurd. Vaak is dat ook niet geval en wordt de rechter geconfronteerd met een officier van justitie die met enige verbazing naar de tenlastelegging kijkt. Dan moet er iets veranderd worden, en dan kan het zijn dat het weer wordt uitgesteld.

Versta mij niet verkeerd: zowel de jonge medewerkers als de officier op zitting doen hun best. Daar zit het hem helemaal niet in. Het systeem is alleen zo geworden dat men nauwelijks meer ziet wat er binnen dat systeem allemaal gebeurt. Ik wil de vergelijking maken met de geneeskunde: zo nu en dan heeft een echte dokter iets te zeggen over een simpeler zaak. Inmiddels lijkt het in het recht haast zo te zijn geworden dat het meeste van het werk wordt gedaan door de junior-officieren van justitie, terwijl er door die echte officieren van justitie bijna niet meer gestopt kan worden. Ik geef een voorbeeld. Wat moet die wandelaar uit Oisterwijk denken? Hij werd vervolgd toen hij na een incident tussen zijn honden en die van een dame een stok toegeworpen kreeg door die dame, waarop hij die stok teruggooide. Mevrouw was niet gewond. Ze ging wel naar de politie toe, want ze vond dat die mijnheer op zijn vestje gespuwd moest worden. Maar de politie dacht dat dit een aangifte was en de meneer is vervolgd. Wij hebben die zaak uiteindelijk bij de Hoge Raad moeten behandelen. Dit is maar een voorbeeld, maar zo zijn er zeer vele. Niemand in de lange rij van de politieambtenaar die de niet-aangifte opschreef tot aan de Hoge Raad heeft gezegd: ho! Het kan niet meer gestopt worden. Er is niemand die wat dat betreft met een soort common sense optreedt. Deze zaak illustreert twee dingen. De rechter mag op dit moment niet eens zeggen: doe toch niet zo gek. Hij kan hooguit schuldig verklaren zonder strafoplegging om zo van zijn misnoegen blijik te geven. Maar hij krijgt heel wat onzin te verstouwen. Verder illustreert het dat de rechter niet de regie heeft over wat er gebeurt. Dat blijkt in enorm veel gevallen. De rechter wordt op het allerlaatste moment geconfronteerd met zaken die zijn misgegaan. Of het nou gaat om het ontbreken van een stuk, of om een verkeerde verstuurde dagvaarding: al dat soort sullige dingen, waar de Kamer te goed voor is, gebeurt wel. Dat is de dagelijkse praktijk. Daarin gaat het mis. Zegt dit iets over de rechtsspraak? Vanuit bestuurlijk perspectief is het natuurlijk een soort organisatorisch gejammer dat je voortdurend hoort. Vanuit het perspectief van de burger is het iets anders, want die burger rekent erop dat in die rechtsstaat een beslissing wordt genomen door een rechter met twee ogen en een neus, die weet waar het over gaat, die de verdachte kent en die het dossier kent. Inmiddels is dat

niet meer het geval. Het strafrecht is iets algemeen geworden, en er wordt niet meer ieder het zijne gegeven.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ook u hebt het weer over de verambtelijking van de rechtspraak. Als u het hebt over de schaal-9-officier weten wij allemaal wat u bedoelt!

Mevrouw **Penn-te Strake**: Voorzitter. Dank u wel voor de uitnodiging om vandaag met u van gedachten te wisselen over de staat van de rechtsstaat. Het doet me goed dat deze Kamer daaraan tijd en aandacht geeft, want dit houdt ons bij het Openbaar Ministerie echt bezig. De samenleving verandert, dat hoef ik niet uit te leggen. Ze verandert bovendien snel. Ze is er 24 uur per etmaal, en ook nog 7 dagen in de week, en ze wordt steeds complexer. Daarmee worden de eisen die aan de overheid worden gesteld, aan de rechtsstaat en aan overheidsinstellingen als het Openbaar Ministerie ook indringender. Het strafrecht verandert. Vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie denken we daarbij aan de positie van het slachtoffer, aan een ontwikkeling als de herziening ten nadele, aan de uitbreiding van voorwaardelijke sancties, aan de vervroegde invrijheidsstelling, maar ook aan de invoering van de OM-beschikking, aan het herstructureren van het Wetboek van Strafvordering en aan de verandering van de executietaken en -bevoegdheden. Dat zijn allemaal wetswijzigingen die op enigerlei manier de positie van het Openbaar Ministerie raken. Dan letten wij heel goed op, want de vraag is dan wat er gaat gebeuren met het Openbaar Ministerie. De rechterlijke macht, toch nog steeds een van de pijlers van onze rechtstaat, bestaat uit de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Wij vinden dat het niet vanzelfsprekend zo moet zijn dat die rechterlijke macht maar meezwabbert met alle ontwikkelingen. Wij zijn toch de grondvesten van de samenleving, en die laat je doorgaans intact, tenzij je van plan bent het hele gebouw tot aan de grond toe af te breken. Maar aan grondvesten moet je niet snel komen. Wij zien ook niet dat de ontwikkelingen heden ten dage zo zijn dat het hele bouwwerk moet worden afgebroken.

Het Openbaar Ministerie moet dus koersvast zijn als het gaat om zijn rechtsstatelijke positie als verantwoordelijke instantie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving. Maar natuurlijk verandert het Openbaar Ministerie ook. Het moet de bedoeling zijn dat met deze veranderingen de rechtsstaat wordt gediend, en niet anders. Zo hecht het Openbaar Ministerie groot belang aan externe oriëntatie en maakt het meer en meer verbinding met zijn omgeving, in zware en in lichte zaken. Het openbaar bestuur neemt daarbij een bijzondere positie in. Je zou kunnen zeggen dat het openbaar bestuur mede gezag heeft over de politie. Het voert meer en meer regie in het lokale veiligheidsbeleid. Ik denk aan de stelselherzieningen van de jeugdzorg, maar ook aan de rol van de Veiligheidshuizen. Hoe kunnen wij met 800 officieren van justitie ruim 400 gemeenten kennen en daarvoor een betrouwbare partner zijn? Dat is toch wel spannend. We zijn in verbinding met onze omgeving, maar tegelijkertijd – het is belangrijk om dat hier te zeggen – is een officier van justitie ook een magistraat. Dat impliceert wat ons betreft ook een bepaalde onafhankelijkheid. Daarmee komen wij op de hybride positie van het Openbaar Ministerie. De heer Tjeenk Willink noemde het al. Aan de ene kant zijn officieren van justitie magistraten die onafhankelijk moeten kunnen denken en besluiten. Aan de andere kant verkeren we in de wetenschap dat de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is voor alles wat een officier van justitie doet. Dat is een hybride positie, die vraagt om balanceren. Dat geldt temeer omdat de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie wel verschuiven. Dat is vanmorgen ook al genoemd. Er zijn bevoegdheden van de rechter die bij het Openbaar Ministerie terecht zijn gekomen. Onze bevoegdheden worden uitgebreid en de rechter komt er

minder aan te pas. Dat maakt dat het belangrijk is dat die magistratel-
lijkheid echt op het schild blijft en gezien en bewaakt blijft worden.
De inzet van het strafrecht gebeurt tegenwoordig niet alleen maar als
ultimum remedium, als laatste redmiddel. Wij spreken liever over een
optimum remedium. Het gebeurt alleen maar als dat het maximale effect
gaat sorteren. Dat betekent niet altijd zo zwaar mogelijk straffen of zo
hoog mogelijke straffen vorderen. Dat betekent maatwerk en recht doen
aan een individueel geval.

Het Openbaar Ministerie verandert ook zijn werkwijze. Het grote
voorbeeld daarvan is al genoemd. Dat is ZSM. Daar zijn zorgen over. Die
begrijpen wij ook. Zaakstromen verschuiven. Dat zei de heer Corstens ook.
Het Openbaar Ministerie doet steeds meer zaken zelf af. In het topsegment
van onze zaken, waar grote financiële belangen spelen, treffen wij grote
schikkingen met zware criminelen. Bij al deze veranderingen komt het
steeds aan op de balans. Het slachtoffer mag niet de regie krijgen in het
strafproces en de verdachte moet verzekerd zijn van adequate rechtshulp,
ook als zijn zaak ZSM wordt afgedaan. De strafrechtketen wordt
vernieuwd, maar bij al deze vernieuwingen moet wel worden bekeken of
de keten het aankan en of de balans is bewaakt.

In het licht van de vraag die voorligt, wil ik vandaag twee thema's in het
bijzonder aanstippen. Ik ontkom er niet aan om iets te zeggen over de
bezuinigingen die het Openbaar Ministerie treffen. In de afgelopen
maanden is er veel over geschreven en over gesproken. De vraag is of
deze bezuinigingen een bedreiging zijn voor de rechtsstaat. Het College
van procureurs-generaal is natuurlijk niet naïef. Het is niet alleen maar een
prachtige uitdaging en een kans om onze organisatie te innoveren en af te
slanken tot een schitterend orgaan dat precies de goede dingen doet.
Integendeel, die bezuinigingen zijn niet zonder risico's. Dat staat ook heel
scherp geformuleerd in het rapport van de Galan Groep. Ik weet niet of de
commissieleden daarmee bekend zijn. Dat rapport is in elk geval in de
Tweede Kamer uitvoerig aan de orde geweest. Wij erkennen de risico's die
worden beschreven in dat rapport. We zijn het er inmiddels over eens dat
de risico's te groot worden als niet wordt voldaan aan de randvoor-
waarden die in het rapport zijn genoemd en dat de rechtsstaat dan dus
wel onder druk komt te staan. Daarom heeft de Minister van Veiligheid en
Justitie het Openbaar Ministerie de hand toegereikt en in de Tweede
Kamer toegezegd om hulp te geven, ook op het financiële vlak, als die
risico's te groot worden. De kwaliteit mag immers niet nog verder onder
druk komen te staan. Dat zeg ik ook naar aanleiding van wat de heer
Buruma zojuist zei.

Het College van procureurs-generaal heeft inmiddels een werkprogramma
2020 in ontwikkeling. Ik kan u verzekeren dat dit er goed uitziet. We gaan
maximaal proberen om op een veilige manier die weg naar 2020 af te
leggen.

Het andere punt dat ik wil aanstippen, is de professional. Daar hebben we
net ook al wat over gehoord. In het werkprogramma dat ik noemde, zal
veel aandacht worden besteed aan de positie van onze professionals. We
hoorden gisteren de uitkomsten van het rapport dat de Nederlandse
Vereniging voor Rechtspraak heeft laten maken over de werkdruk bij de
rechterlijke macht. Die uitkomsten verrassen niet. Wij weten binnen het
Openbaar Ministerie al geruime tijd dat de druk heel groot is. Onze
officieren van justitie zullen gesteund moeten worden. Die zullen wij de
komende tijd maximaal in hun kracht gaan zetten. Dat is buitengewoon
belangrijk. Maar daar hoort ook professionele ruimte bij. Zo heeft het
netwerkende Openbaar Ministerie professionals nodig die aan de
voorkant ruimte en vertrouwen krijgen om een beslissing te nemen. Het is
toch anders dan de heer Buruma zei. Het is niet zo dat de ondersteuning
maar groeit en officieren er nauwelijks meer aan te pas komen.
Integendeel, in onze nieuwe aanpak zullen wij steeds meer officieren van
justitie aanstellen. In die zin zal de ondersteuning afgeslankt moeten

worden. Het wordt meer zoals in de medische wetenschap. Je komt binnen. De dokter kijkt naar je. Hij maakt een analyse van wat er aan de hand is. En dan word je doorgestuurd naar degene die jouw probleem kan oplossen.

Officieren van justitie moeten ruimte krijgen en ruimte behouden om zelfstandig beslissingen te nemen over strafvordering en, in geval van afdoening, over straftoemeting. Een en ander moet passen binnen de context. Ik vind het belangrijk om dat te zeggen. Ook bij geweld tegen bijvoorbeeld mensen met een publieke taak kan het niet zo zijn dat de officier van justitie maar klakkeloos 200% erbovenop doet. Zo werkt het niet in het recht. Stafvordering en straftoemeting is maatwerk. Onze professionals moeten de professionele ruimte kunnen houden om die afwegingen op deze manier magistratelijk te maken. Natuurlijk gelden daar kwaliteitsnormen bij, alleen al met het oog op de rechtsgelijkheid. Het mag echter niet leiden tot verstikkende richtlijnen. Wij zijn ons systeem van beleidsregels en richtlijnen aan het veranderen. Daarover zijn we in gesprek met het departement, juist om die professionele ruimte te garanderen. De officier van justitie is geen robot. Het recht is niet het domein van robots. Het Openbaar Ministerie hoopt en verwacht dat deze Kamer de balans zal inzetten bij al haar besluitvorming ter behoud van onze democratische rechtsstaat.

De voorzitter: Dank u wel. Ook uw laatste slotzin zullen wij zeker onthouden. Het strafrecht verandert en het vernieuwt. Dat is hoopgevend. U hebt net als de heer Buruma aangegeven dat de rechter en de officier van justitie het gezicht zijn van de rechtsstaat. Voordat wij vragen aan u gaan stellen, wil ik mevrouw Van de Schepop in de gelegenheid stellen om vijf minuten een korte inleiding te houden. Zij is sinds 1 juli 2012 voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Daarvoor heeft zij in diverse rollen als rechter gefunctioneerd.

Mevrouw Van de Schepop: Mevrouw de voorzitter. Ik dank u hartelijk voor de uitnodiging om vandaag met deze commissie te spreken over de Staat van de Rechtsstaat in het kader van het thema strafrecht. Als voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) vertegenwoordig ik de rechters en de officieren van justitie in Nederland, die dagelijks aan het werk zijn in het strafrecht, in het bestuursrecht en in de civiele hoek. Wij maken ons als collectief sterk voor de kwaliteit van de rechtspraak en de toegankelijkheid van het recht. Naast mijn voorzitterschap van de vereniging ben ik ook strafrechter bij de rechtbank in Den Haag.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen die de commissieleden hebben gesteld. Ik ga daar straks graag op in, maar ik wil de beantwoording van die vragen graag plaatsen in het grotere kader van de rechtspraak omdat ik vind dat de commissie dat van mij als voorzitter van de NVvR mag verwachten. Overigens kunnen de ontwikkelingen naar mijn mening niet los van elkaar worden beschouwd. Ik beperk mij vandaag tot het delen van twee zorgpunten.

Mijn eerste zorg betreft het volgende. De controle op de overheid wordt verkleind, terwijl diezelfde overheid drempels opwerpt voor burgers om hun recht te halen. Dat zijn twee bewegingen de verkeerde kant uit. Ik zie daarbij dat het rechtsverkeer tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid in toenemende mate buiten de rechter om wordt georganiseerd. De controlerende functie van de rechter op het bestuur en de toetsende functie van de rechter op de wetgever worden als lastig ervaren. Daar heeft de heer Corstens ook al over gesproken.

Het moet gezegd, een oordeel van een onafhankelijke rechter maakt het besturen inderdaad soms moeilijker, maar het is een prijs die we met elkaar graag zouden moeten willen betalen. Zoals u weet, wordt de NVvR vaak om wetgevingsadvies gevraagd. Daarbij zie ik de volgende trend.

Meer en meer wetgeving wordt ontwikkeld waarbij de positie van de onafhankelijke rechter wordt uitgehold. Deze uitholling gebeurt op twee manieren. Enerzijds gebeurt het door inperking van het rechterlijke domein, dat wil zeggen: de ruimte die de rechter nodig heeft om maatwerk te bieden in het individuele geval. Als voorbeeld noem ik graag de Wet beperking oplegging taakstraffen, **de OM-afdoening, het wetsvoorstel inzake elektronische detentie en het initiatiefwetsvoorstel van de heer Taverne waarbij de Nederlandse rechter niet langer toetst aan de internationale vragen.**

Anderzijds wordt de positie van de rechter uitgehold door het opwerpen van drempels die de toegang tot de rechter bemoeilijken. Voorbeelden hiervan zijn de verhoging van de griffierechten en de herziening van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook in het eerste blok zijn deze onderwerpen uitputtend aan de orde geweest. Het feit dat bewindslieden, leden van het parlement, het hoofd van de Nationale Politie of, gisterenochtend nog, de top van het OM zich in de media uitspreken over de wenselijke hoogte van de strafmaat in specifieke zaken of publiekelijk afstand nemen van een rechterlijk vonnis, maakt deze ontwikkeling naar mijn mening des te zorgelijker. Zoals ik al aangaf, dienen onafhankelijke rechterlijke vonnissen niet alleen een praktisch doel in een voorliggende concrete zaak, maar ook het doel van controle en toetsing ter bescherming van de rechten van justitiabelen. Het belang daarvan zou door de overheid niet alleen gezien maar ook gekoesterd moeten worden. De delicate balans in de trias verdient aandacht en onderhoud. Dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is van de uitvoerende, de wetgevende en de rechtsprekende macht, behoeft in dit huis, ook gezien het thema van vandaag, geen nader betoog.

Ik kom op de tweede zorg. De strafrechtketen staat voor een onmogelijke opdracht. De prestaties van de strafrechtketen geven al enige tijd aanleiding tot kritische beschouwing; het zal de commissie niet zijn ontgaan. Dit heeft geleid tot een grootscheeps programma voor verbetering van de prestaties in de strafrechtketen: VPS. Daarnaast werken het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid momenteel gezamenlijk in een taskforce om op korte termijn tot verbeteringen te komen. De NVvR is blij met dit initiatief. Het is van groot belang. Wij volgen deze ontwikkelingen nauwlettend. Maar ik vrees dat de taskforce een onmogelijke opdracht heeft meegekregen. We zeggen namelijk dat we de kwaliteit gaan verbeteren en de doorstroming in de keten gaan versnellen, terwijl het Openbaar Ministerie – dat is niet de minste schakel in de keten – financieel wordt uitgekleeft. Niet alleen het Openbaar Ministerie verkeert in zwaar weer. Het baart ons zorgen dat momenteel over de gehele linie, bij alle organisaties die deel uitmaken van de strafrechtketen, wordt verbouwd, gereorganiseerd, geïnnoveerd en geherstructureerd. We noemen het opgewekt «verbeterprogramma's» en «stelselherzieningen», maar als u goed kijkt – en dat doet u – en het terugbrengt tot de essentie, zijn het bezuinigingsmaatregelen. En ondertussen blijft de winkel gewoon open. Dat heeft repercussies op de prestaties van de hele keten. Dat merk ik ook in mijn werk als strafrechter, waar de werkdruk al immens hoog is. Recent wetenschappelijk onderzoek van de Hogeschool Utrecht in opdracht van de NVvR wijst dit ook uit. Magistraten werken structureel over om de problemen op te vangen. Dit gaat bijvoorbeeld ten koste van de eigen ontwikkeling, want al te vaak moet een studiedag, een intervisieactiviteit of een gewoon jurisprudentieoverleg worden afgezegd. Het zittingsrooster is heilig. Is dit werkelijk wat we willen?

Tot slot. Er is iets gaande in de rechterlijke macht. Magistraten zeggen namelijk steeds harder nee op de vraag of dit is wat wij willen. We zien dat we onze rol als derde staatsmacht niet langer goed kunnen pakken door overvraging en onderfinanciering. De rechters zijn momenteel bezig om kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen. Het gaat om standaarden die we

onzelf zullen opleggen. Kwaliteit heeft een ondergrens en die gaan wij niet passeren. Dat zijn wij namelijk aan de samenleving verplicht. Ik voorspel u echter de reactie vanuit de andere staatsmachten: als bepaalde zaken meer tijd vragen en als het meer geld gaat kosten, halen we toch nog meer zaken weg bij de rechter? Een dergelijke reactie holt de rol die de rechterlijke macht behoort te spelen, verder uit. Dat baart mij zorgen. Ik dank u allen voor uw aandacht.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mevrouw Van de Schepop. Ook u verbindt het onderwerp van het strafrecht en de strafrechtketen op een heel mooie manier aan de toegang tot de rechter en de rechtspraak. Ik nodig de leden uit om vragen te stellen. Ik zie dat de heer Engels zijn hand opsteekt. Hij mag als eerste een vraag stellen.

De heer **Engels** (D66): Ik kom even kort aanvliegen vanwege de tijd. In mijn waarneming is het Ministerie van Veiligheid en Justitie al een tijd lang flink bezig met de aanscherping van het strafrecht en het strafprocesrecht in meer repressieve zin. Er zijn al tal van voorbeelden gepasseerd: de Wet herziening ten nadele, de uitbreiding van voorlopige hechtenis, enzovoorts. Wat mij daarbij opvalt, is dat heel vaak voor de rechtvaardiging daarvan wordt gewezen op maatschappelijke onrust. We willen graag het signaal afgeven aan de samenleving dat wij het niet meer pikken. Er is opeens heel veel aandacht voor het slachtoffer in plaats van voor andere participanten in het proces. Dit gebeurt allemaal in het kader van het levende strafrecht, dat van groot belang is. Ik ben goed bekend met «levend staatsrecht». Dat is geen positieve term. Ik ben bang dat «levend strafrecht» ook geen positieve term is. Hoe beoordelen de deskundigen hier deze ontwikkeling, die in gang is gezet door een partijdige wetgever? De wetgever is «partijdig» in de zin van: aangestuurd door een coalitie, die tegenwoordig uit een zeer dunne meerderheid bestaat. Daarbij is er ook nog een dominante rol voor de uitvoerende macht, in dit geval met name het ministerie.

Ik kijk uiteraard vooral naar mevrouw Penn, die zichzelf als vertegenwoordiger van het OM ook als pijler en magistraat ziet onder de rechtsstaat. Dat doet mij deugd. Daarom is deze vraag voor haar misschien wat lastig. Hoe beoordeelt zij, als verlengde arm van het ministerie, deze ontwikkeling en de rechtvaardigingsgronden die worden gebruikt? Als zij een zelfstandige rol heeft ten aanzien van de bewaking van de rechtsstaat, waar kunnen wij dan, ook vanuit de Eerste Kamer, tegengeluiden verwachten die ons scherpen om een dam op te werpen tegen deze ontwikkeling?

Mevrouw **Penn-te Strake**: Ik wees al op de lastige positie van de officier van justitie. Dat geldt ook voor het Openbaar Ministerie. Aan de ene kant is het onafhankelijk en aan de andere kant valt het onder de verantwoordelijkheid van de Minister. Wij kijken daar natuurlijk naar en wij merken dat. Wij vinden dat wij sterk genoeg moeten zijn om in elk geval over de inhoud in gesprek te gaan. Dat doen wij ook. Daarom gaan wij op momenten dat wij denken dat het heel lastig zal worden voor het Openbaar Ministerie, in gesprek met het departement, met de Minister en de Staatssecretaris. Dan wordt er ook naar ons geluisterd. De vraag was hoe we het doen. Zo doen we het dus. De vraag wat we ervan vinden staat in het teken van de vraag of de rechtsstaat in stand kan blijven. Binnen die bandbreedte wordt het gesprek gevoerd. Ik kan er niet veel meer over zeggen. Ik weet niet precies of u aan een antwoord in die richting had gedacht.

De **voorzitter**: Het antwoord lijkt mij duidelijk genoeg voor dit moment. Ik zie dat de heer Schouwenaar ook zijn vinger opsteekt.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Helemaal aan het begin heb ik de prikkelende stellingen van de heer Brenninkmeijer gehoord. Die laten mij niet los. Vooral zijn medische uiteenzetting sprak mij erg aan. Hij zei ook dat een van de euvelen nu is dat wij bij de politiek geen tegenstem meer zouden accepteren, niet van de burger en ook niet van de rechter. Ik heb toch het gevoel dat dit wel meevalt. We zien heel veel initiatieven om ons heen van allerlei besturen en politieke organen, die op elk niveau contact proberen te zoeken met de burger. Ze proberen bijna om in het gevlij te komen bij de burger, en niet alleen in verkiezingstijd. Er zijn allerlei initiatieven op dat terrein. Ik zie ook bijna iedere dag in de krant dat, als het gaat om de rechterlijke macht, politici zich onthouden van een oordeel of van een mening, juist omdat de rechter aan zet is. Men legt zich neer bij de uitspraak van de rechter, ook als die uitspraak onwelkom is. De heer Corstens had het over het laatste woord. De burger heeft in het stemhokje toch altijd het laatste woord.

De wetgever heeft echter ook een verantwoordelijkheid. Hij wordt de laatste tijd geconfronteerd met een enorme massaliteit op ieder terrein. Wij hebben veel prachtige voorzieningen, maar die dreigen te bezwijken onder de massaliteit waarmee daar gebruik van wordt gemaakt. Dan kan die wetgever toch moeilijk anders dan zich uiten in het enige middel dat hem ter beschikking staat, namelijk wetgeving, en daarop zijn maatregelen treffen. Ik heb meer het beeld dat het eigenlijk wel meevalt met die ziekte. Dat blijft mij dwarszitten. Ik denk dat iedereen op zijn terrein doet waar hij goed in is, zodat het systeem van checks-and-balances redelijk functioneert, zeker in vergelijking met het buitenland.

De **voorzitter**: Wat is uw concrete vraag, mijnheer Schouwenaar?

De heer **Schouwenaar** (VVD): Deelt de heer Brenninkmeijer mijn opvatting dat het eigenlijk wel meevalt? Maar ik kijk ook televisie en weet dat hij wil jeuken, omdat hij dat tot zijn taak rekent. Misschien heb ik wel last van jeuk, of misschien ziet hij mijn opmerking als jeukpoeder. Dat weet ik niet.

De heer **Brenninkmeijer**: Dank u wel voor deze bespiegeling, mijnheer Schouwenaar. U zei dat het wel meevalt. Ik ben geen zachte heelmeester. Ik houd u voor dat het heel vaak voorkomt dat patiënten in de spreekkamer bij de huisarts, nadat zij de diagnose hebben gehoord, zeggen dat het wel meevalt. U moet ook bereid zijn om echt in de spiegel te kijken. Ik ben bang dat juist de gedachte dat het wel meevalt, de reden is waarom het probleem zo ver doorgaat. Ik haal maar even één onderdeel uit uw betoog, namelijk het in gevlij komen bij de burger. Dat is inderdaad een ernstig deel van het probleem. De politiek wil steeds vaker in het gevlij komen bij de burger. Daarom mist de democratische rechtsstaat de regie in de samenleving, die gericht is op het vinden van rechtvaardigheid. Dat zit hem in de verzuchting van de heer Buruma over de jonge knaap die wordt vervolgd wegens porno, waarbij sprake is van een situatie waarvan je je kunt afvragen: hoe kan dat nou eigenlijk? Ik refereer ook aan die meneer die de tak teruggooit. Het systeem werkt zo hard door dat de redelijkheid uit het oog wordt verloren, en dat stoort de burger steeds meer.

De heer **Buruma**: Ik denk dat het goed is om te onderkennen dat het in zekere zin inderdaad meevalt. De criminaliteit neemt immers af, zeggen ze. Dat kun je concluderen als je kijkt naar de vermogenscriminaliteit. Die is enorm afgenomen als het gaat om de vraag wat er bij het Openbaar Ministerie is binnengekomen. Maar goed, bij het Openbaar Ministerie komt van de vermogenscriminaliteit die bekend is bij de politie maar 13% binnen. Dat is ongeveer het oplossingspercentage. Als je dan een Minister hebt die het vanuit zijn politieke achtergrond belangrijk vindt om te

zeggen «daar moeten we meer aan doen», dan is het niet gek dat het toch drukker kan worden. Dat is een keuze. Je kunt zeggen dat je het laat zoals het was. Je kunt echter ook zeggen dat je er wat aan wilt doen. De Minister stelt vast dat het gebeurt. Het is een correcte waarneming dat mensen die een straf van de rechter hebben gekregen, uiteindelijk niet naar de gevangenis gaan. Dus zegt de Minister: daar gaan we wat aan doen. Dat is een politieke keuze. Daar heb ik als rechter verder niet zo veel over te zeggen. Vervolgens levert zo'n stap eventueel wel nieuwe problemen op. Ik neem als voorbeeld de executie ten aanzien van de geldboetes die niet worden betaald. Dan moet er worden opgetreden. Dan hoor ik een verpleegkundige in de gevangenis het volgende zeggen. Als iemand die bij gebrek aan geld zijn apk niet heeft laten plaatsvinden, toch rijdt, krijgt hij daar een boete voor. Als hij die niet kan betalen, gaat hij een paar dagen naar de gevangenis. Die persoon wordt dan gekeurd. Meestal gaat het om een sukkelige figuur die zo bureaucratisch incompetent en arm is dat ik als verpleegkundige nauwelijks weet wat ik zit te doen als ik hem opsluit.

Dat is zijn perspectief. Opnieuw betreft het een menselijk perspectief. Het gaat hierbij om een antwoord op wat de Minister wil, namelijk dat mensen die hun straf hebben gekregen, die straf ook moeten uitzitten. Daar ben ik als rechter trouwens ook wel voor. Aan de andere kant begrijp ik ook het perspectief van de verpleegkundige. Ik vind het zo moeilijk om in heel grote beelden te praten. Ik zie liever die individuele gevallen waarbij je het scherp ziet. Inderdaad vanuit een bepaald perspectief valt het mee, er is wat minder criminaliteit. Er is wat meer geweldscriminaliteit, maar er is ook heel veel onzin die als zodanig wordt opgeschreven. Maar de individuele gevallen waar je als rechter, als verpleegkundige in de gevangenis, als officier van justitie, als politieambtenaar of als boa – laten we de nieuwe gemeentepolitie niet vergeten – mee te maken hebt, daar draait het eigenlijk om in de rechtsstaat.

Mevrouw Van de Schepop: In aanvulling op wat de heer Buruma zegt, wil ik het volgende opmerken. Ik ben voorzitter van de commissie van toezicht van de Koepel in Haarlem. Dat is een bijbaantje dat je als rechter mag doen. Dat is volgens de regels. Er is een onderzoek uitgezet onder, ik meen, 125 of 126 Nederlands sprekende gedetineerden in de Koepel in Haarlem. De Koepel is een huis van bewaring. Het gaat dus om voorlopige gehechten. 80% daarvan komt uit de toets als zijnde licht tot zwaarder verstandelijk gehandicapt. Ik wil dat hier gezegd hebben, omdat dat de mensen zijn die bij mij voor het hekje staan. Als rechter wil ik de ruimte hebben voor maatwerk als het gaat om deze mensen. Deze mensen verzuipen in het Nederland van vandaag. Ik maak mij daar zorgen over. De Staatssecretaris wil namelijk dat deze mensen dadelijk worden geklinkerd, zonder penitentiair programma, met de elektronische enkelband. Er zijn zeer grote zorgen binnen het gevangeniswezen dat deze mensen het niet gaan redden. Ik zie ze en de heer Buruma ziet ze ook binnen de p.i.'s. Vandaar ook mijn pleidooi voor maatwerk. Wij hebben last van de gedachte dat er minimumstraffen moeten komen. Ik wijs op de Wet beperking oplegging taakstraffen. Je kunt niet meer bewegen als rechter. Er wordt ook omheen georganiseerd door ons. Dat realiseert u zich toch ook? Dat doen officieren van justitie, maar dat doen rechters dus ook. Wij hebben er last van. Het geeft ons onvoldoende ruimte om te doen wat wij moeten doen in het belang van de justitiabelen.

De voorzitter: Hartelijk dank, mevrouw Van de Schepop. Mevrouw Strik had al een paar keer haar vinger opgestoken, maar de heer De Graaf had ook zijn vinger opgestoken. Ik geef eerst de heer De Graaf het woord en dan mevrouw Strik.

De heer **De Graaf** (D66): Gelet op de tijd, zal ik het heel kort formuleren. Mijn vraag richt zich tot mevrouw Penn en gaat over de ontwikkeling van het Openbaar Ministerie. In mijn waarneming is het Openbaar Ministerie in de afgelopen twintig jaar veranderd van een organisatie van professionals tot een professionele organisatie. Dat was deels ook hard nodig. Ik praat nu over de jaren negentig. Ik krijg echter steeds meer de indruk dat het Openbaar Ministerie een bestuursorgaan is geworden en een ambtelijke organisatie met een sterke beleidsmatige positie, onder meer als het gaat om de wijze waarop het Openbaar Ministerie betrokken is bij de aansturing van de politie. Een en ander gebeurt namelijk niet meer puur op strafvorderlijke wijze in de zin van de opsporing van strafbare feiten en het gezag daarover. Er is ook steeds meer sprake van een bestuurlijke beheersmatige aansturing. Vindt mevrouw Penn dit een gelukkige ontwikkeling? Kan die ontwikkeling wel verenigbaar zijn met de magistratelijke rol?

Mevrouw **Penn-te Strake**: Ik heb toch nog een vraag ter verheldering. Kunt u een voorbeeld geven van wat u pijn doet in dit verband, als u het hebt over meer een bestuurlijk orgaan?

De heer **De Graaf** (D66): Pijn doet het me niet zo veel. Ik spits het in het bijzonder toe op de wijze waarop het Openbaar Ministerie betrokken is bij de organisatie van de politie. Daar heeft het Openbaar Ministerie zich in de afgelopen tien jaar, zowel onder de oude wet als nu onder de nieuwe wet, een heel sterke positie verkregen, niet alleen in de pure gezagsmatige aansturing van de politie in individuele zaken, maar ook in de strategie en de beleidsvorming van de politie. Daarbij geldt de voorzitter van het College van procureurs-generaal als een van de belangrijkste adviseurs van de Minister. Hij neemt ook deel aan het overleg met de burgemeesters over de taken en de taakuitvoering van de politie. Dat roept bij mij de vraag op of het OM niet steeds meer een beleidsvormend en beleidsuitvoerend orgaan is in plaats van een magistratelijk orgaan.

Mevrouw **Penn-te Strake**: Ik herken dat niet als zodanig. Ik weet wel – wij hebben samen in Wassenaar gezeten bij de vorming van de Nationale Politie, dus we zijn erbij betrokken geweest – dat het een worsteling is geweest, vooral als het woord «gezag» viel. Wie heeft het gezag? Hoe moet dat eruitzien? Hoe gaat het eruitzien als de Nationale Politie er is? Inmiddels is er het overleg met de Minister, de regioburgemeesters en de voorzitter van het college. Dat is in feite de nationale driehoek. Dit is echter nog niet uitgekristalliseerd. Ik hoop en verwacht dat dit er uit zal gaan zien als de klassieke beheersdriehoek die we vroeger regionaal hadden. Dat is in ieder geval het standpunt van het Openbaar Ministerie in dit verband.

De **voorzitter**: Omwille van de tijd wil ik mevrouw Strik als laatste bij dit blokje een vraag laten stellen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mijn vraag is gericht aan mevrouw Van de Schepop. Uw cri de coeur is heel duidelijk. Ook het gewicht ervan is heel duidelijk. Het is aan ons als medewetgever om te bekijken hoe we de verhouding tussen werklast en kwaliteit in balans kunnen krijgen of houden. U stelt dat de bezuinigingen hier een zware wissel op trekken en u noemt een aantal voorbeelden van wetgeving, als gevolg waarvan minder maatwerk en vakmanschap kan worden geleverd. Zijn er nog andere oorzaken voor de dreigende onbalans waar wij invloed op zouden kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld in de zin van een soort van wetgeving of andere vormen van controle om die balans wel te verkrijgen? Aan het eind van uw betoog gaf u aan dat het geen optie of oplossing is om meer zaken weg te halen bij de rechterlijke macht. Dat deed bij mij de vraag

rijzen wat u vindt van de huidige stand van zaken. Zijn er te veel zaken bij u weg? Ik denk aan het verhaal van de heer Buruma over de verambtelijking en de kwestie die al naar voren is gebracht, namelijk dat er meer naar het OM is gegaan. Vindt u dat er op dit moment sprake is van een juiste verdeling, of het is al te ver gegaan? In ieder geval zegt u dat het niet verder kan gaan.

Mevrouw **Van de Schepop**: Laat ik beginnen met de verambtelijking. Uit het werkdrukonderzoek dat de NVvR heeft laten doen, blijkt in ieder geval dat de magistraten, rechters en officieren van justitie, goede juridische ondersteuning zeer belangrijk vinden. Meer dan 90% geeft aan dat men dat zeer belangrijk vindt, het goed ondersteund worden dus. Er wordt wel geconstateerd, en dat heeft de heer Buruma ook aangeraakt, dat de regiefunctie van de rechter is weg georganiseerd. Dat is gekomen door de hoeveelheid zaken en werkstromen, zoals die de laatste tien jaar in de organisatie van de rechtspraak tot ontwikkeling zijn gekomen. Dat maakt dat de managers gaan over de zittingsroosters. De klassieke rechter bepaalt zijn appointment niet zelf meer. Hij bepaalt niet meer wanneer hij een zitting doet. Dat is het gevolg van de hoeveelheid zaken die weggezet moet worden, om het even oneerbiedig te zeggen. Ik zou menen dat het een goede ontwikkeling is als de slinger weer enigszins terug kan. De slinger zou terug moeten naar de taak van de rechter, zoals die ook in strafvordering ligt, namelijk dat de voorzitter gaat over het appointment. Er zijn ook ontwikkelingen gaande. Ik noem Rinus Otte. Hij meldt zich met enige regelmaat met zijn prikkelende ideeën. Dat zijn goede gedachten, al zijn ze nog niet verder tot ontwikkeling gekomen binnen de rechtspraak. Ik zie wel dat er een belangrijke kern ligt bij de professionaliteit van de rechters zelf. De heer Tjeenk Willink heeft gezegd dat de NVvR een initiatief heeft genomen wat betreft het herbezinnen op de kernfunctie van de rechters en de officieren. Wij hebben de heer Tjeenk Willink gevraagd om met ons mee te denken. Ik denk dat het een heel belangrijke ontwikkeling is binnen de rechterlijke macht zelf, bij de officieren en de rechters, dat men meer komt tot een collectief bewustzijn. Daar ontbreekt het aan. Het rechterlijk DNA, dat collectief bewustzijn moet meer worden ontwikkeld. Daarbij spelen vragen als: waar staan wij als rechters en officieren in het huidige klimaat? Wat is onze rol? Wat is onze verantwoordelijkheid in een wereld die de laatste tien, vijftien, twintig jaar enorm is veranderd? Die herbezinning is ontzettend belangrijk. Ik denk dat daar ook een taak voor mijn vereniging ligt. Die pakken wij ook graag op.

De **voorzitter**: Veel dank. Dat klinkt hoopgevend. Mevrouw Quik, u de allerlaatste vraag.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik heb een beetje moeite met het combineren van het verhaal van de heer Buruma met de opmerking van mevrouw Penn-te Strake dat de officier van justitie de regie heeft over welke zaken wel en niet worden vervolgd. Of is dat iets wat zij in de toekomst weer hoopt te pakken? Ik zie dit soort zaken, ik zie ruzies op het schoolplein, allemaal dingen die helemaal niet bij de rechter thuishoren. Als mevrouw Penn stelt: wij hebben toch de eindregie, dan is mijn vraag of dat nu al zo is of dat zij hoopt die weer terug te pakken. Ik heb ook nog een vraag, een beetje buiten de orde, over grote boetes bij fraudezaken. Mevrouw Penn bracht dat als iets positiefs, maar ik vind dat die mensen gewoon in het cachot moeten, maar dat even terzijde.

De **voorzitter**: De rechters gaan over de wenselijke strafmaat, heb ik eerder gehoord.

Mevrouw **Penn-te Strake**: Ik heb niet het idee dat de officieren van justitie de regie kwijt zijn als het gaat om de vervolging. Ik had ook niet

het idee dat de heer Buruma dat zo strak bedoelde, maar dat moet hij misschien nog even toelichten. Het gaat erom dat wij steeds meer, in verbinding met de buitenwereld, in individuele gevallen kijken of vervolging wel de meeste effectieve aanpak is. Het verhaal van de man met de stok horend, vind ik ook dat die niet had moeten worden vervolgd. Daar ben ik het helemaal mee eens. Voor een diefstal van een rookworst moet je niet meer naar de rechter. Dat is zonde. Dat kunnen wij op andere manieren afdoen. Dat kunnen we veel beter doen. Dan kunnen we beter voor slachtoffers zorgen. Dat is een zoektocht, maar daarover verschillen wij niet van mening. We zijn er echter nog niet. Dat is in verandering. Dan nog iets over wat mevrouw Van de Schepop zei over wat mijn collega, Marc van Nimwegen, in de Volkskrant heeft gezegd over hoge financiële straffen voor zware criminelen. Ja, wij vinden dat wel, op basis van de informatie die wij hebben uit onderzoeken. Als je kijkt waar zware criminelen door worden gedreven, dan is dat door financieel gewin. Wij vinden – en ik vind dat mijn collega dat mag zeggen – dat moet worden overwogen of wij die niet beter al hun geld en goederen kunnen afpakken dan ze in gevangenis zetten. Ik vind dat wij dat mogen zeggen.

De **voorzitter**: Dank. Dat lijkt mij een mooie afronding en slotzin van het tweede blokje, het strafrecht.

Het is nu 11.10 uur. We hadden een korte koffiepauze van tien minuten in gedachten, maar ik stel een pauze van vijf minuten voor. Daar is iedereen het mee eens, zie ik.

De vergadering wordt van 11.10 uur tot 11.15 uur geschorst.

Thema 3 Grondrechten

Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin, hoogleraar Rechten van de Mens, Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Nederlands en Europees Constitutioneel Recht, Tilburg University
Mr. dr. J.P. Loof, lid College voor de Rechten van de Mens

De **voorzitter**: We gaan nu verder met het derde blokje, het thema grondrechten, als één van de pijlers, de grondvesten van onze rechtsstaat. Als eerste heeft het woord de heer Hirsch Ballin. Mijnheer Hirsch Ballin, u bent meerdere keren Minister geweest, Minister van Justitie. U bent ook lid van dit huis geweest, lid van de Eerste Kamer. Op dit moment bent u hoogleraar Rechten van de Mens aan de UvA en ook nog hoogleraar in Tilburg. U heeft vijf minuten de tijd voor uw inleiding.

De heer **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Het is mij een voorrecht om weer in uw midden te zijn. Ik heb ook in gedachten dat ik ooit uw Kamer, die toen onze Kamer was, heb mogen vertegenwoordigen toen het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie door de eerste Conventie die met deze taken in de EU werd belast, werd opgesteld. Ik moet bij voorbaat een verontschuldiging uitspreken omdat ik zo tegen 12.00 uur wegsnel. Zoals voor rechters het zittingsrooster heilig is en voor een Minister de verplichting om in uw Kamer te verschijnen, zo is het voor hoogleraren hun taak om college te geven. Als ik de trein naar Tilburg mis, ben ik daarvoor niet op tijd.

De **voorzitter**: Dat snappen wij helemaal. We hebben zojuist afgesproken dat na de beide inleidingen eerst alle vragen aan de heer Hirsch Ballin worden gesteld, zodat wij daarna ruimschoots de gelegenheid hebben voor de heer Loof, maar dan haalt u uw trein en maakt u uw studenten gelukkig, want daar moeten wij het voor de toekomst uiteindelijk van hebben.

De heer **Hirsch Ballin**: Ik ben het eens met veel van wat er vanochtend is gezegd. Ik wil er wel een kanttekening bij plaatsen die precies betrekking heeft op een onderwerp waarvan ik ook in de voorbereiding al dacht dat ik het niet onbesproken mag laten. Dat is de wederkerigheid die in een democratische rechtsstaat nodig is in de verhouding tussen degenen die politieke verantwoordelijkheid dragen en degenen die in het rechtsbestel verantwoordelijkheid dragen. Ik zou bezorgd zijn als wij hier op een spoor komen van een tegenstelling tussen de wereld van het recht en die van de politiek. Misschien ben ik mij daarvan des te scherper bewust omdat ik met veel genoeg van beide werelden deel heb uitgemaakt. Ik heb vaak het gevoel gehad dat er een risico is, wederzijds ook, van het elkaar niet verstaan en niet begrijpen hoe belangrijk het is dat de democratische rechtsstaat als een geheel wordt gezien. Ik heb wel eens gezegd dat democratie en rechtsstaat niet los verkrijgbaar zijn. Daarom is het ook zo waardevol dat juist u als deel van de Staten-Generaal deze bijeenkomst, deze hoorzitting belegt en over de Staat van de Rechtsstaat met de regering in discussie gaat. Ik herinner mij ook voorbeelden van de manier waarop die confrontatie kan worden gesuggereerd. In de tijd dat ik hier en in de Tweede Kamer achter de regeringstafel zat, vroeg een van de leden van de Tweede Kamer mij op een gegeven moment, als het ware verlangend naar een bevestigend antwoord: hebt u niet erg veel last van dat Europees Hof voor de Rechten van de Mens? Dat had betrekking op vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. Mijn antwoord was toen ook: nee. Maar het was een nee met een uitleg. Natuurlijk zijn er situaties geweest, en zullen die zich in de toekomst voordoen, waarin een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of van een andere rechter aanleiding moet geven tot een herziening van het beleid. Maar daar hebben wij dat Hof ook voor. Mijn antwoord was dan ook dat wij democratisch zelf hebben gewild dat ons rechtsstelsel gebonden zou zijn aan de Europees aanvaarde rechtsnormen op het gebied van de rechten van de mens, zoals in een moeizaam proces, – een resultaat van strijd, – tot stand gekomen een resultaat waarvoor wij dankbaar moeten zijn. Een zekere mate van internationale standaarden op het gebied van de rechten van de mens is hiermee vastgelegd, net zoals onze Grondwet en de grondrechten in de Grondwet het resultaat zijn van een politieke strijd. Daar moeten wij politiek niet op reageren in termen van: daar hebben wij last van. Wij hebben het zo gewild. Wij hebben dus ook gewild dat we geconfronteerd kunnen worden met uitspraken die aanleiding moeten geven tot correctie.

De waarborgen van het recht voor mensen die in de knel komen, maar ook voor degenen die initiatieven nemen, ondernemend zijn op een of andere manier, zijn democratisch besloten en democratisch gewenst en dus ook iets waar de politiek trots op mag zijn. Dat betekent niet dat ze speelbal worden van de politiek en dat op elk moment dat zich iets onwelgevalligs lijkt voor te doen de politiek als het ware aan de knoppen van het referentiekader moet gaan draaien. Dat geldt heel in het bijzonder voor de grondrechten die het resultaat zijn van democratische strijd en worsteling. Zo hebben ze in onze rechtsorde een hogere rang gekregen als verdragsbepalingen, verdragsrechtelijke normen, bepalingen van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, en als bepalingen in hoofdstuk 1 van onze Grondwet.

Er wordt vaak over grondrechten gesproken in termen van normen die de politiek in toom houden. Zeker, er zijn situaties waarin ze die betekenis hebben en moeten hebben, maar ik maak me zorgen dat zo her en der de gedachte de kop opsteekt dat fundamentele rechten en democratie elkaars tegenpool zijn. Dat is een misverstand, een gevaarlijk misverstand op het moment dat men denkt dat de werking van de grondrechten afbreuk doet aan de democratie.

Het is, zou ik willen zeggen, net andersom. Een democratisch staatsbestel wint door die binding aan de grondrechten die de democratie zelf heeft

gewild en heeft aanvaard, aan houdbaarheid en overtuigingskracht. Een democratie moet altijd iets waarmaken dat op het eerste gezicht onmogelijk is, namelijk dat bij meerderheid beslissen de vorm van beslissen van de democratie is en toch ten opzichte van de minderheid legitiem gezag blijft. Het blijft legitiem gezag ten opzichte van de minderheid omdat meerderheid en minderheid gezamenlijk weten dat de meerderheidsbesluitvorming aan die fundamentele rechten gebonden is. Daarom wordt over besloten in de bijzondere vorm van een twee derde meerderheid en in de processen van internationale afstemming die tot een verdrag leiden. Die overtuigingskracht van de democratie heeft het nodig dat meerderheid en minderheid een gezamenlijke grondslag houden. Dat is de Grondwet met haar grondrechten. Omdat en zo lang die voor de minderheid verzekerd zijn en dus de meerderheid alleen «limited government», zoals dat in de historie is genoemd, mag uitoefenen, zijn de stabiliteit en legitimiteit verzekerd. Zo helpen het twee derdeverste en het rechterlijk toezicht om de gezamenlijkheid van onze democratische rechtsstaat in stand te houden. Dat wil ik opmerken over het onderwerp in algemene zin. Ik heb mij ook voorbereid op een antwoord op de specifieke vragen die vooraf zijn gesteld, maar het lijkt mij het beste dat ik daar even mee wacht.

De **voorzitter**: Hartelijk dank voor uw positieve benadering. Ik ga snel door naar de heer Loof. Ook u heet ik hartelijk welkom. U bent gepromoveerd op het onderwerp mensenrechten en veiligheid, destijds een heel actueel thema. U bent nu lid van het College voor de Rechten van de Mens. Ook u hebt vijf minuten om over dit onderwerp een inleiding te geven.

De heer **Loof**: Voorzitter. Te midden van alle eerbiedwaardige personen en vertegenwoordigers van colleges en organisaties die vandaag al het woord tot u hebben mogen richten, is het College voor de Rechten van de Mens een jonkie. Wij zijn operationeel sinds oktober 2012. Uiteraard beoordeelt het college nog altijd, net als zijn voorganger, de Commissie gelijke behandeling, individuele klachten over vermeende ongelijke behandeling, maar het adviseren over en het stimuleren van de discussie over het bevorderen van de naleving van alle andere mensenrechten vormt tegenwoordig een zeker zo groot aandeel in het werk van het college. Ik nodig de Kamer graag uit om gebruik te maken van onze expertise op dit terrein. Dat mag best vaker dan een keer per twee jaar, ter voorbereiding van het debat over de Staat van de Rechtsstaat. Ik wil u een aantal algemene beschouwingen, waarnemingen met betrekking tot de mensenrechtenbescherming in Nederland voorhouden en een viertal wat concretere punten aanstippen. De eerste waarneming. Wij hebben in onze jaarrapportage 2012 aangegeven dat de mensenrechtenbescherming in Nederland best goed voor elkaar is, maar als je tot een impopulaire groep behoort, vanwege buitenlandse afkomst, omdat je wordt verdacht van een misdrijf, omdat je gedetineerd bent, of omdat je er geen mainstream religieuze opvattingen op nahoudt, heb je het een stuk moeilijker. Dat geldt ook voor personen die vanwege bijvoorbeeld een beperking afhankelijk zijn van zorg of ondersteuning door de overheid. In de sfeer van het tegengaan van misbruik van uitkeringen of maatschappelijke ondersteuning wordt de wetgeving zodanig ingericht dat personen die daarvan afhankelijk zijn voor een belangrijk deel hun privacy moeten inleveren omdat ze min of meer worden gedwongen om allerlei huisbezoeken en andere vormen van controle te ondergaan. Natuurlijk is fraudebestrijding belangrijk, maar hier rijst de vraag of de overheid, de wetgeving niet doorschiet. De tweede waarneming. Bij beleidsmakers en ook bij het brede publiek is volgens het college sprake van een zeer geringe herkenning van mensenrechtenkwesaties als die spelen buiten het klassieke terrein van justitie,

vrijheidsbeneming. Ook als het gaat om de gevolgen van gaswinning in Groningen en de grote decentralisatieoperaties in het zorgdomein speelt de verplichting van de overheid om de naleving van mensenrechten te verzekeren een rol. Die verplichting zit niet automatisch op het netvlies van de beleidsbepalers. Ook in de rechtspleging is de mensenrechtenbril misschien soms wat beslagen. De zogenoemde ZSM-afdoening door het OM die vandaag al een aantal keren is genoemd en die op grote schaal wordt toegepast, kent een enorm gebrek aan feitelijke rechtsbijstand voor de betrokkene. Daar maakt het college zich zorgen over.

Een derde waarneming. Nederland heeft een opvallende krampachtigheid als het gaat om discussies over racisme en discriminatie. Bij kritische vragen, aanbevelingen van internationale instanties, misschien van ngo's, schieten beleidsbepalers min of meer automatisch in de ontkenningstand en is de bereidheid om na te denken over de vraag of de Nederlandse praktijk op bepaalde punten misschien toch niet helemaal oké is, gering. Ook meer mensenrechtenbreed lijkt het zo te zijn dat er pas actie wordt ondernomen als er een juridisch bindende uitspraak ligt van bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. U moet zich realiseren dat aan zo'n uitspraak vaak al diverse signalen zijn voorafgegaan van een minder dwingend juridisch karakter, maar die zijn heel gemakkelijk aan de kant geschoven met als argument: het is niet bindend, dus daar hoeven wij voorlopig niets mee te doen.

Dan een viertal wat concretere punten en deels een reactie op de vragen die ons zijn voorgelegd. Er is veel discussie over de constitutionele toetsing. Daar zijn allerlei argumenten voor. Ik ga die niet allemaal noemen. Het is wel van belang dat u zich realiseert dat de grondwettelijke grondrechtencatalogus op dit moment niet zeer goed is toegesneden op constitutionele toetsing en ook niet echt een adequate catalogus is. Te veel grondrechten ontbreken, of lopen achter bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, ook Grondwetsbepalingen. U hebt het kabinet al de toezegging kunnen ontlokken om het recht op een eerlijk proces toe te voegen aan de Grondwet, of daartoe een wetsvoorstel te ontwikkelen. Dat is mooi. Er wordt ook gewerkt aan een wetsvoorstel met betrekking tot artikel 13 van de Grondwet, het briefgeheim en het telecommunicatiegeheim, maar dat is eigenlijk niet genoeg. Kijk naar het conceptwetsvoorstel over artikel 13 van de Grondwet dat sinds begin vorig jaar openbaar is. Je ziet dat in dat kader de discussie speelt over het verschil tussen de bescherming van de inhoud van de communicatie, die zwaarder wordt beschermd, en de verkeersgegevens die minder zwaar beschermd worden. Kijk naar het huisrecht. Dan zie je dat daar een zware grondwettelijke bescherming geldt tegen binnentreden zonder toestemming, terwijl technologisch veel van wat zich binnen woningen afspeelt inmiddels is vast te stellen zonder enige vorm van binnentreden, door middel van trahertz camera's en dat soort dingen. Het is nodig dat de gedachtevorming over het privacydomein binnen de Grondwet verder wordt doorgevoerd de komende jaren.

Het tweede punt is de ratificatie en de implementatie van mensenrechtenverdragen. Ik denk dat er met de Nederlandse procedure op zichzelf niet veel mis is. Het wachten met ratificatie tot implementatiewetgeving op orde is, hangt volgens mij nauw samen met het feit dat Nederland een monistisch stelsel heeft waarin internationale bepalingen van verdragen doorwerken in de Nederlandse rechtsorde en er ook een beroep op kan worden gedaan. Als ratificatie en voorbereiding van implementatiewetgeving heel lang op zich laten wachten, is het in de eerste plaats aan het parlement, aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, om de druk te verhogen om het proces te bespoedigen. In de praktijk zien we bijvoorbeeld bij het CIPD-verdrag of het verdrag inzake de rechten van personen met een beperking, dat voorbereiding van ratificatie soms heel lang op zich laat wachten en vooral door financiële overwegingen wordt bemoei-

lijkt. Zelfs als er dan zo lang gewacht wordt, zie je dat er op een gegeven moment voorstellen voor uitvoeringswetgeving liggen die maar heel beperkt zijn. In de manier waarop die ratificatie en uitvoeringswetgeving worden voorbereid, is er een soort van minimalistische houding van de zijde van de regering.

Het derde punt betreft de mensenrechten in Caribisch Nederland. Het college heeft zorgen over de manier waarop in de praktijk wordt omgegaan met de mogelijkheid om voor Caribisch Nederland andere regels te laten gelden dan voor Europees Nederland. U bent natuurlijk allemaal bekend met de zogenoemde differentiatieclausule in het Statuut die daarvoor een bepaalde ruimte biedt, maar die clausule staat naast het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet dat evenzeer geldt. Dit vergt dat onderscheid niet op willekeurige gronden wordt gemaakt en dat er redelijke en objectieve criteria aan ten grondslag moeten liggen. En dat is over de hele breedte op dit moment niet het geval.

Op 10 december is het Nationaal Actieplan Mensenrechten gepresenteerd. Mooi dat dit er nu ligt. Dat geeft de aanzet tot een soort integrale beleidscyclus over mensenrechtenkwesies. Om te zorgen dat dit actieplan niet blijft steken in goede bedoelingen van het huidige kabinet, denk ik dat ook het parlement, dus ook uw Kamer, werk moet maken van de controle op de voortgang van de implementatie ervan. Ook vergt het wat betreft alle beleidsterreinen van de rijksoverheid een verdieping van de discussie over mensenrechtenkwesies. Zoals nu ook de rijksoverheid het op een nieuwe manier organiseert, interdepartementaal, vergt het van uw zijde dat er een nieuwe structuur voor wordt neergelegd om de aandacht voor mensenrechten in uw controlerende taak een verdieping en versterking te geven. Het college is graag bereid om met u mee te denken over welke vorm dat zou moeten krijgen.

De voorzitter: Zeer veel dank, mijnheer Loof. Heel mooi dat u uw licht werpt op de grondrechten en dit ook koppelt aan actuele thema's zoals de gaswinning en ICT-ontwikkelingen. U hebt het over de geschiktheid van grondrechten in de informatiesamenleving. Genoeg stof voor ons om ook over na te denken. Gezien het feit dat de heer Hirsch Ballin naar zijn studenten moet, zou ik de leden willen verzoeken om de vragen die zij hebben aan Hirsch Ballin nu als eerste te stellen.

De heer Ruers (SP): Er is veel gesproken over bezuinigingen op de gefinancierde rechtshulp. We weten dat dit onder andere betekent dat de vergoeding voor de advocaten wordt verlaagd en dat de eigen bijdrage voor justitiabelen wordt verhoogd. Een belangrijk aspect is ook, waarbij ik verwijs naar de laatste visiebrief van de Minister, dat een heel deel van het rechtsgebied uitgezonderd wordt. Ik noem geschillen op het terrein van het verbintenissenrecht, Boek 6, en het huurrecht, die integraal uitgesloten worden van toevoegingen. Ik vraag mij af of een dergelijk besluit dat de Minister kennelijk wil doorzetten, niet in strijd is met de artikelen 17 en 18 van de Grondwet. Artikel 17 betreft het bekende «ius de non evocando», terwijl in artikel 18, lid 2, staat dat er sprake moet zijn van gefinancierde rechtshulp. Is er volgens u geen strijd tussen enerzijds het voornemen van de Minister en anderzijds deze twee grondwettelijke bepalingen? Wat zou naar uw mening hier moeten prevaleren?

De heer Hirsch Ballin: Er is uiteraard de vraag – dat is overigens ook het onderwerp van de dissertatie van de heer Brenninkmeijer – of het recht op toegang tot de rechter voldoende omschreven is in onze Grondwet met het ius de non evocando. Er komt overigens een voorstel op dit terrein. Dat is een van de weinige overgebleven voornemens tot grondwetsherziening. De rechter zal een strijd met de grondwetsbepalingen niet kunnen constateren om de redenen die hier al voldoende besproken zijn vanochtend, maar er zijn uiteraard wel de verdragsbepalingen over de

toegang tot de rechter. Op het moment – dat is iets wat gevestigde jurisprudentie is en ook nooit in twijfel is getrokken – dat de financiële barrières voor de toegang tot de rechter zo hoog worden dat een deel van de rechtzoekenden de rechter niet meer kan vinden, is er een probleem wat betreft de verdragsbepalingen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank voor dit concrete antwoord.

De heer **Franken** (CDA): Mag ik de opmerking van de heer Hirsch Ballin over de checks and balances zo samenvatten dat de reden dat er nu zo veel kritiek is op het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erin is gelegen dat het Hof ons als bestuurders weleens tegenspreekt, wat we eigenlijk niet leuk vinden?

Verder heeft de heer Hirsch Ballin gezegd dat de meerderheid de minderheid moet respecteren. We zien echter toch ook dat er een bepaalde gelijkheidsideologie daartegen wordt ingebracht, waardoor grondrechten van minderheden, zoals religieuze minderheden, in het gedrang kunnen komen?

De heer **Hirsch Ballin**: De eerste vraag van de heer Franken wil ik met «ja» beantwoorden, met de aantekening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de aanleiding en de oorzaak voor deze negatieve houding die inderdaad soms waarneembaar is, zowel in het politieke als in het publicitaire discours. Er zijn schrijvers van opiniestukken die daaraan deelnemen en er zijn ook leden, misschien niet van deze maar wel van de Tweede Kamer, die dit standpunt innemen. De aanleiding is het moment dat er een uitspraak wordt gedaan door de rechter die onwelgevallig is, bijvoorbeeld toen het Hof in Den Haag uitsprak dat de intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars niet zonder overgangsregeling mocht plaatsvinden. Dan is de reactie «nu hebben we een probleem met de toetsingsmaatstaf» in plaats van «nu hebben we een probleem met het eigen voornemen tot wetgeving». Dat is de aanleiding. De oorzaak is mijns inziens een andere, en wel dat uit het zicht is verdwenen de gemeenschappelijkheid waar ik net in mijn inleiding over sprak, dus dat de democratische rechtsstaat niet alleen een woordverbinding is waarbij de ene professionele groep voor de rechtsstaat moet zorgen en de andere voor de democratie, maar dat ze allebei een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben.

De tweede vraag van de heer Franken is eigenlijk te complex om nu goed te beantwoorden. Hij gebruikte het woord respect, het respecteren van mensen in hun verscheidenheid. Dat is ook de ondergrond van het erkennen van de gelijkheid. Dus zorg voor gelijkheid en gelijke behandeling moet niet een soort bekeringsprogramma zijn ten opzichte van degenen die in de ogen van de bekeerders een achterlopende opvatting hebben, maar moet zijn gebaseerd op de wil om het wederzijdse respect te starten met gelijk behandelen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dank voor de inleiding. Ik heb twee concrete vragen aan de heer Hirsch Ballin Hij heeft gezegd dat we een uitspraak van het EHRM dienen te respecteren. Uiteraard, zou ik zeggen. Het is in ieder geval goed dat hij dat hier nog eens zo zegt. Dat geldt ook waar het gaat om het harmoniseren van internationale standaarden. Nu krijgen we ook steeds vaker uitspraken van het Europese Comité voor Sociale Rechten, onlangs nog naar aanleiding van een klacht van de PKN, waarbij de Staat aangeeft: die zijn niet bindend, daar behoeven we ons niet aan te houden. Toch zien die uitspraken ook op naleving van het Europees Sociaal Handvest. Is dat volgens de heer Hirsch Ballin een andere situatie of geldt hiervoor hetzelfde als voor het EHRM? Met betrekking tot het initiatiefvoorstel-Bosman over de toelatingsregeling beroept de initiatiefnemer zich op een voorbehoud dat Nederland

heeft gemaakt bij het vierde protocol van het EVRM. Mijn vraag is of dat eigenlijk nog wel hout snijdt gelet op dat voorbehoud van 30 jaar geleden, terwijl we inmiddels het twaalfde protocol hebben. Daarnaast hebben we nog het internationaal verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie en nog een aantal andere instrumenten. Wat stelt zo'n voorbehoud in dit licht dan nog feitelijk voor?

De heer **Hirsch Ballin**: Ik denk dat we in het oog moeten houden dat al naar gelang de positie die een beoordelaar inneemt inzake vragen rond het respecteren van grondrechten, de binding die van het oordeel uitgaat verschillend kan zijn. Dat geldt ook voor rechterlijke uitspraken. Er zijn rechterlijke uitspraken die wel zeggen en kunnen zeggen wat niet mag en wat verkeerd is, maar die hebben daarmee nog niet voor de wetgever vastgelegd wat er wél moet gebeuren. Dus er is een schakering in. In dat tableau van precisie van uitspraken zijn de comités die toezien op de rechten van de mens in internationaal verband niet gelijk te stellen aan rechters. Daarvan zeggen dat het alleen maar adviserende instanties zijn, doet te weinig recht aan hun positie, want het is geen kwestie van «alleen maar». Het zijn echter geen instanties die op basis van een procedure van hoor en wederhoor, zoals een rechter, uitspraken doen. Dus de mate van binding die daarvan uitgaat, is minder dan die van een rechterlijke uitspraak, maar behelst ongetwijfeld wel meer dan zomaar een opinie van een adviseur of iemand die er nog iets van vindt.

Dan het wetsvoorstel over de vestigingsregeling, zoals de heer Bosman het noemt in het initiatiefvoorstel dat in de Tweede Kamer aanhangig is maar dat wel uitmondt in een besluit over de toelating tot vestiging. Ik zie dat wetsvoorstel als hoogst problematisch, zowel juridisch als praktisch. Praktisch omdat alle Nederlanders Europees burger zijn en dus het recht op vrij personenverkeer van de Europese Unie hebben. Juridisch omdat voor het eerst sinds we de gelijke status qua staatsburgerschap in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden hebben aanvaard in 1954, er een tweedeling wordt gemaakt binnen het staatsburgerschap. Het is bovendien een tweedeling die is gebaseerd op afstamming en herkomst waarbij de herkomst in feite ook een kwestie van afkomst is. Daarin ligt ook het probleem dat mevrouw Strik aansnijdt ten aanzien van de verenigbaarheid met de verdragen, waaronder het voorbehoud dat ooit is gemaakt omdat er een behoefte bestond aan bescherming van de kleine gemeenschappen van de toenmalige Nederlandse Antillen tegen een te grote instroom vanuit Nederland. Dat is een andere ratio dan die welke hier aan de orde is. Het wetsvoorstel is dan ook wezenlijk anders dan het door het eervorige kabinet voorbereide voorontwerp van de Rijkswet personenverkeer, dat juist de vrijheid van personenverkeer als uitgangspunt had en dat gemodelleerd was naar de vrijheid van personenverkeer in de Europese Unie.

De **voorzitter**: Heel hartelijk dank voor dit uitgebreide antwoord. Ook zeer veel dank voor uw aanwezigheid hier en uw bereidheid om uw gedachten met ons te delen. Veel succes met uw studenten. De griffier zal u nog een prachtig boek overhandigen over dit huis. Wij wensen u een goede reis en nogmaals veel dank.

Den geef ik de leden nu graag de gelegenheid om nog vragen te stellen aan de overige gasten.

De heer **Kox** (SP): Wij bereiden het debat over de Staat van de Rechtsstaat voor. Van de kant van de tafel zijn nogal wat alarmerende opmerkingen gemaakt. Dat lag ook voor de hand want als u de «praat van de dag» had willen verkondigen was u waarschijnlijk niet gekomen. Vanuit de Kamer zijn er een aantal relativerende opmerkingen gemaakt. Ik zou de heer Brenninkmeijer aan het einde van deze zitting de vraag willen voorleggen of er nu alleen nog wat bijgesteld moet worden of dat er echt

een wissel om moet wat betreft de Staat van de Rechtsstaat. Ik herinner mij dat ik 40 jaar geleden met anderen in Tilburg aan de gevel van de rechtswinkel – dat was de eerste rechtswinkel in Nederland – een spandoek ophing met de tekst «Ook Jan met de pet heeft recht op de wet». Daarna is er veel ten goede veranderd. Ik noem de gesubsidieerde rechtshulp, de collectieve bureaus voor rechtshulp et cetera. Dat is er allemaal gekomen en op een gegeven moment is het omgedraaid. Moeten we nu echt weer een wissel omzetten of kan het met wat reparatiewerk toch in orde worden gemaakt?

De heer **Brenninkmeijer**: Dit is een heel interessante vraag, waarbij ik even wil ingaan op het punt van positief/negatief. U reflecteerde op de woorden van de heer Hirsch Ballin en u beklemtoonde vreugdevol dat hij een verbinding legde tussen rechtsstaat en democratie die een positieve ondertoon heeft. Dat steun ik natuurlijk ook van harte, in die zin dat de democratie de rechtsstaat ondersteunt en dat de rechtsstaat de democratie ondersteunt. Zoals de heer Hirsch Ballin zei: de een kun je niet zonder de ander benaderen. Toch heb ik een heel kritisch geluid laten horen. De oorzaak daarvan is dat ik zie dat de democratie op dit moment te veel onder druk staat en dat we met betrekking tot die democratie nog te veel de gebaande paden bewandelen. Ik kijk met grote zorgen naar de verkiezingen voor de gemeenteraad en voor het Europees Parlement en ook naar de verkiezingen die we daarna hebben voor de Tweede Kamer. Ik ben benieuwd wat er dan gebeurt met het loskomen van onvrede in onze samenleving. Er is heel veel onvrede in de samenleving en er zijn populistische tendensen. Niet alleen in Nederland maar ook in andere landen van Europa zie je een verzet tegen de politiek-bestuurlijke elite die aan geloofwaardigheid verliest. Daar moet aandacht aan besteed worden en dat moet ook snel gebeuren. Dit is een proces dat in de komende jaren hard gaat. Europa staat zwaar ter discussie, terwijl iedereen toch wel aanvoelt dat Europa heel erg belangrijk is. Mensenrechtenverdragen staan ter discussie, terwijl een heel simpel college van prof. Hirsch Ballin duidelijk maakt dat die juist heel essentieel zijn.

Dan de vraag of de wissel om moet als het gaat om de rechtsbescherming van de burger. Vanuit mijn perspectief als Ombudsman wil ik aangeven dat de burger het traditionele systeem van wetgeving, de besluiten over zijn rechtspositie en bezwaar en beroep conform de Algemene wet bestuursrecht gewoon niet meer snapt. Het is gewoon niet meer te begrijpen wat er gebeurt. Dat betekent dat de verbinding met elementaire gevoelens van rechtvaardigheid over de uitkomst weg beginnen te vallen. Vraag mensen hoe men een bezwarenprocedure heeft ervaren. Vond men die rechtvaardig en paste die bij wat men verwachtte? Ik heb er eerder op gewezen dat we heel onconventioneel om kunnen gaan met de vraag naar rechtsbescherming. Een week geleden las ik het Algemeen Dagblad een heel kort maar buitengewoon interessant stukje over een ondernemer die traditioneel zijn debiteuren benaderde met dreigbrieven, vervolgens met de deurwaarder en daarna via juridische procedures. Die ondernemer had ontdekt dat het veel gemakkelijker ging door de debiteur gewoon op te bellen en te vragen: hoe komt het dat u niet betaalt? Wat bleek? Met een fractie aan kosten, überhaupt buiten het hele juridische systeem om, kon heel veel geld geïncasseerd worden. We hebben een buitengewoon complexe rechtspraakmachine gemaakt, ook in het strafrecht, waarbij er steeds meer de nadruk op wordt gelegd dat het heel precies en strikt moet via de rechter. En dan moet het ook nog allemaal gefinancierd worden. Het is een machine die buitengewoon ingewikkeld is, terwijl het heel vaak niet eens nodig is. Dus ik zou u willen zeggen: bepaal uw gedachten over echte alternatieven. De heer Corstens zei dat mijn kritiek langs zijn punt heenging, maar dat was niet zo. Ik merk binnen de rechtspraak echt te weinig urgentie ten aanzien van het op een andere manier omgaan hiermee. Er is een project gaande in het bestuursrecht rondom de

regiezittingen. Ook in de civiele rechtspraak is dat aan de orde. Je ziet tegelijkertijd dat rechters heel veel moeite hebben om die overgang te maken. Dus als u de vraag stelt of er echt iets fundamenteels om moet, dan is mijn antwoord: naar het denken over rechtspraak en rechten, waaronder die voor minderheden, moeten we heel anders gaan kijken.

De heer **Loof**: De heer Franken stelde de vraag of het gelijkheidsdenken soms niet ten koste gaat van de bescherming van (religieuze) minderheden. Kijkend naar de oordelen van het college in gelijkebehandelingszaken, lukt het in de praktijk heel goed om daarin een goede balans te vinden. Waar het gaat om oordelen van het college in het verleden die bekritiseerd werden, denk ik dat dit vaker gebeurde omdat personen, ook politici, van mening waren dat in die gelijkebehandelingsoordelen personen van religieuze minderheden eerder te veel bescherming kregen dan te weinig. Dus de toepassing van de Algemene wet gelijke behandeling en andere Nederlandse wetgeving inzake gelijke behandeling door het college geeft volgens mij geen aanleiding te zeggen dat daardoor rechten van religieuze minderheden in het gedrang komen. De discussie over constitutionele toetsing en de vraag of er een constitutioneel hof zou moeten zijn om die toetsing te verrichten moet je mijns inziens niet isoleren van de verdragstoetsing en de toetsing aan EU-grondrechten die nu al plaatsvinden. Het EU-recht staat in de weg aan concentratie van de toetsing bij één hof. Verdragstoetsing is nu verspreid over alle rechters. Als je de constitutionele toetsing zou isoleren bij een constitutioneel hof terwijl dat voor andere grondrechten niet het geval is, leidt dat tot Belgische toestanden. In België is dat namelijk wel gebeurd en dat is niet in het belang van de rechtzoekenden. Het leidt namelijk tot enorme competentieconflicten tussen het constitutionele hof en rechters, tot vragen of personen hun klacht over privacyschending onder de Grondwet moeten indienen bij het constitutioneel hof dan wel of ze hun klacht over privacyschending onder verdragen moeten indienen bij een andere rechter. Ik denk niet dat de burgers daarmee gediend zijn. Dat is een belangrijk punt dat u in het oog moet houden bij deze discussie.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk dat uw interventie wat te somber is. In ongeveer alle continentaal-Europese landen zijn er constitutionele hoven. Het gaat dan niet alleen over de grondrechtentoetsing maar ook over de toetsing van de constitutie inclusief de spelregels en de sociale grondrechten. Ik zie absoluut niet waarom het constitutioneel hof in Duitsland onder uw kritiek valt. Ik vind het eigenlijk een bewijs van iets te weinig hebben doorgedacht over de consequenties. Ik denk dat we heel sterk toe zijn aan een constitutioneel hof maar dan wel in de Duitse variant, waar overigens het begrip voor instituties van de democratische rechtsstaat en de kwetsbaarheid daarvan aanzienlijk groter is dan in Nederland. Het is volgens mij ook een van de niet-economische redenen waarom het met Duitsland beter gaat dan met Nederland.

De **voorzitter**: Heel hartelijk dank voor deze aanvulling, mijnheer Tjeenk Willink. Ik was even bang dat we toch nog een uitgebreide discussie zouden krijgen over de constitutionele toetsing omdat die nog wat onderbelicht was gebleven. Dat gaan we niet doen en bovendien hebben we daarvoor de tijd nu niet meer. Ik zie dat mevrouw Quik nog een prangende vraag heeft.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik heb nog een vraag aan de heer Loof over Caribisch Nederland. Als commissie Koninkrijkszaken proberen we hier greep te krijgen op de verscheidenheid; de ene keer wordt gezegd dat het hetzelfde is als in Nederland en een andere keer wordt gezegd dat het juist niet hetzelfde is als in Nederland. Het is voor ons heel moeilijk. De ene Minister zegt iets wat in strijd lijkt te zijn met de antwoorden van een

andere Minister. Wij komen er niet zo heel goed uit. Zou uw college daarbij behulpzaam kunnen zijn?

De heer **Loof**: Een lid van het college en een medewerker hebben de afgelopen jaren twee keer een bezoek gebracht aan Caribisch Nederland om daar te peilen hoe het gaat met de mensenrechtenbescherming. De vraag in hoeverre de differentiatieclausule gecombineerd met artikel 1 van de Grondwet ruimte biedt voor een verschillende behandeling is een van de hot issues die ook zeker op een adequate manier aandacht moeten krijgen in het evaluatieproces ten aanzien van de nieuwe Koninkrijksverhoudingen waarover nu wordt nagedacht en dat in 2015 moet plaatsvinden. We hebben inmiddels wel heel veel informatie verzameld over de manier waarop de discussies hierover in Caribisch Nederland worden gevoeld. Wij zijn zeker bereid om uw Kamer daarover van informatie te voorzien. Wij ervaren ook dat aan de argumenten van regeringszijde om onderscheid te maken soms een adequate grond zit maar soms ook niet. Zoals we in een advies vorig jaar hebben aangegeven over de bescherming van kinderrechten in Caribisch Nederland, is dat een punt waarin het nadenken aan regeringszijde tekortschiet.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ook over dit onderwerp is nog veel meer te zeggen maar de klok is inmiddels voorbij de twaalf. Het is vijf over twaalf. Dus ik wil deze bijeenkomst afsluiten, maar niet nadat ik alle sprekers hartelijk heb bedankt voor hun aanwezigheid en bijdragen aan deze expertmeeting. Het helpt ons zeker om de voorbereiding van het debat verder ter hand te nemen. Mijnheer Tjeenk Willink, mevrouw Van de Schepop, mijnheer Loof, mijnheer Brenninkmeijer, mijnheer Hendriksen en degenen die al zijn vertrokken omdat het gewone werk weer wachtte, ontzettend bedankt dat u hier was. We hebben een attentie voor u die u straks mee naar huis kunt nemen. Het is een prachtig boek over de rijke historie van het Binnenhof. Alle leden hebben die voor de kerst al meegekregen. Dus mocht u over iets anders willen nadenken of lezen, dan beveel ik u dit boek van harte aan. Ook alle leden hartelijk dank voor hun bijdrage aan de discussie en het debat. Wij zien uit naar 11 maart!

Sluiting 12.05 uur.