

*0: EK

*1: 2005-2006

*2: 12

*3: WordXP

*4: 12de vergadering

*5: Maandag 19 december 2005

*6: 14.00 uur

**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 51 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Dupuis, Eigeman, Engels, Franken, Van Gennip, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Pruiksma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuyer, Swenker, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie, mevrouw Verdonk, minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en mevrouw Van der Laan, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

alsmede de heer Neleman, regeringscommissaris Nieuw Burgerlijk Wetboek.

**

*N

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

Van Heukelum, wegens verblijf buitenlands;

Schuurman en Van Driel, wegens bezigheden elders;

Doek en Woldring, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**. De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor het voornemen tot het sluiten van uitvoeringsverdragen, de verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, voorgenomen rechtshandelingen en de algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nrs. 27659, nr. 66, 30345, nr. 1, 30353, nr. 1, 30366, nr. 1, 30367, nr. 1, 30369, nr. 1, 30378 (R1804), nr. 1 en 30379, nr. 1 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van dit voornemen deze verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

**

*B

!Diverse wetsvoorstellen!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (29436);**

- het wetsvoorstel **Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 25 juni 1973 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de havenarbeid, 1973 (Verdrag nr. 137, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar achtenvijftigste zitting; Trb. 1974, 70) (30007);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van enige bepalingen van het Burgerlijk Wetboek omtrent de overeenkomst inzake geneeskundige behandeling en van artikel IV van de wet van 17 november 1994, Stb. 837 (30049);**

- het wetsvoorstel **Uitvoering van Richtlijn nr. 2002/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juni 2002 betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten (30138);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie) (30188);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van enige socialeverzekeringswetten in verband met de beëindiging van de verzekeringsplicht van in het buitenland wonende uitkeringsgerechtigden (30223);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van een aantal socialeverzekeringswetten en enige andere wetten (Verzamelwet sociale verzekeringen 2006) (30238);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten in verband met het toekennen van tegemoetkomingen aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet of de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten**

en enkele aanpassingen in de berekening van de uitkeringen (30314);

- het wetsvoorstel Intrekking van de Veewet (30331);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten (30337);

- het wetsvoorstel Verlenging van de zittingsduur van de raden van de gemeenten Obdam en Wester-Koggenland in verband met de samenvoeging van deze gemeenten (30349);

- het wetsvoorstel Verlenging van de zittingsduur van de raden van een aantal gemeenten in de provincie Zuid-Holland in verband met de voorgenomen herindeling van deze gemeenten (30357);

- het wetsvoorstel Verlenging van de zittingsduur van de raden van een aantal gemeenten in Midden-Limburg in verband met de voorgenomen gemeentelijke herindeling van deze gemeenten (30361).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!VOETTEKST!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Monumentenwet 1988 inzake de rol van het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur bij de rijkssubsidiëring van beschermde monumenten alsmede het wijzigen van de voorhangbepaling van artikel 34. (29734).

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van harte welkom in de Eerste Kamer.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Witte**man (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Geheel in de sfeer van de komende feestdagen ontving ik onlangs uit Alkmaar een drama in vier bedrijven. De schrijver identificeert zich met Gijsbrecht van Aemstel die zijn 17^e eeuwse Aemstelredam ten onder ziet gaan tengevolge van het beleg van de stad, "een rond jaar lang", door Kennemers en Waterlanders, waarna Vosmaer, "den doortrapten spie", onder bedrieglijke voorwendselen het rijsschip, het Zeepaard genoemd, helpt binnenhalen, waarin "het puik van ridders en knapen en de bloem der krijgslieden verborgen lagen". Het is kerstnacht en de burgerij "trekt zonder achterdenken in haren ijver ter kerke"

Titel: Het dram van de teloorgang van de Grote Kerk te Alkmaar.

Productie: Het Brim.

Het 1^e bedrijf speelt in de jaren 1998 t/m 2007.

Kort na de grote restauratie wordt door de eigenaar van de kerk met het Rijk een tienjarige overeenkomst gesloten over de financiering van het onderhoud van het gebouw. Beide contractpartners verplichten zich hiervoor jaarlijks €25.000 in een door het NRF beheerd fonds te storten. Ondanks de aanhoudende

kostenstijging blijkt dit bedrag voldoende te zijn om het gebouw in goede staat te houden. In 2005 laat de eigenaar voor €6000 een nieuw tienjarig onderhoudsplan maken. Wat blijkt? De gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten in de periode 2008 t/m 2017 zullen stijgen tot €100.000.

Het 2^e bedrijf speelt in de jaren 2008 t/m 2010.

Met de komst van het Brim is het niet langer mogelijk om met het Rijk een soortgelijke tienjarige overeenkomst te sluiten. Bovendien kan de kerk pas in 2011 gebruik maken van het Brim. De eigenaar voert met een uiterste krachtsinspanning zijn eigen aandeel op tot €35.000. Dit voorkomt echter niet dat er een groot tekort ontstaat van €178.000.

Het 3^e bedrijf speelt zich af in de jaren 2011 t/m 2016.

De Grote Kerk stroomt het Brim in, de rijksbijdrage stijgt van 50% naar 65%, maar het maximaal beschikbare bedrag is over deze periode €65.000. Het tekort loopt op naar €325.000. De nachtmerrie is compleet. De eigenaar is niet meer bij machte om het gebouw in goede staat te houden en het verval slaat toe.

Het 4^e bedrijf speelt rond 2016.

Daklekkages bedreigen het monumentale interieur van de kerk. Het is nu aftellen tot het moment waarop weer een miljoenen kostende restauratie moet worden uitgevoerd.

Slot

Vaarwel gij Grote Kerk, het hemelwater heeft zich ten lange lesten

Erbarremd over u, benauwde veste

En mij, uw benarde eigenaar

Het volksgeschrei, mijn dagelijks gebed

Alles vergeefs ...

Mevrouw de voorzitter. Vandaag behandelen wij de wijziging van artikel 34 van de Monumentenwet 1988. De wijzigingen betreffen de opheffing van de verplichte rol van gemeenten en provincies bij het verlenen van subsidies in het kader van de monumentenzorg. Belangrijkste wijzigingen: het Nationaal restauratiefonds wordt enige budgethouder en de taak van de gemeente wordt teruggebracht tot het verstrekken van vergunningen en het toezicht houden op de uitvoering. Daarnaast wordt de voorhangbepaling gewijzigd tengevolge van het amendement van Van Vroonhoven-Kok, lid van de CDA-fractie van de Tweede Kamer. Met deze wijziging is onze fractie het van harte eens.

Maar er staat meer op het spel. In artikel 34, lid 3 van de Monumentenwet 1988 staat dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van subsidie. Aan lid 3 hangen nogal wat Besluiten. Welnu, ook in deze Besluiten vinden veranderingen plaats. Het gaat om het Besluit instandhouding rijksmonumenten dat het Besluit restauratie rijksmonumenten, Brm, en het Besluit onderhoud rijksmonumenten, Brom, vervangt. De naamgeving zegt het al: "restauratie" en "onderhoud" worden voortaan geïntegreerd en gevangen in het begrip "instandhouding". De gelden uit het Brm en het Brom verhuizen naar het Brim.

Mevrouw de voorzitter. De motieven en de drijfveren die de staatssecretaris tot de zojuist genoemde wijzigingen in wet en AMvB heeft doen besluiten, zoals regelzucht bestrijden, snellere besluitvorming, meer efficiëntie dus klantvriendelijker, het stimuleren van planmatig onderhoud, zodat de gerestaureerde monumenten beter onderhouden worden, de fiscale

voordelen voor eigenaars et cetera, et cetera, zijn goed te volgen. Maar die tekst kent de staatssecretaris al en wij, zoals wij hier bijeen zitten, ook. Die tekst was overigens een oude tekst, grotendeels al geschreven door een andere staatssecretaris, namelijk door Rick van der Ploeg in 2001. Laten wij onze kostbare tijd niet gebruiken voor de jubel maar voor het oplossen van de knelpunten.

Knelpunt 1: objectgericht versus gebiedsgericht.

Mevrouw de voorzitter. In het voorlopig verslag vroeg mijn fractie of de staatssecretaris met ons bij deze wetswijziging het gevaar zag van te veel pandgericht beleid, terwijl monumentenbeleid vooral ook gebiedsgericht zou moeten zijn. Het antwoord was niet zeer overtuigend. Een tekst als: "ook de regering legt sterk de nadruk op gebiedsgerichte monumentenzorg" zegt iets over de intentie, niets over de uitvoering in de door de wetswijziging veroorzaakte nieuwe omstandigheden. Dat valt mijn fractie tegen. Het credo van de staatssecretaris is immers dat cultureel erfgoed benut moet worden voor het toevoegen van een culturele dimensie aan de ruimtelijke inrichting. Dat belooft in ieder geval het onlangs gepubliceerde actieprogramma Ruimte en Cultuur, gedragen door zeven ministeries, waaronder dat van de staatssecretaris, in een coördinerende rol nog wel! Natuurlijk, elk monument kan bijdragen aan de culturele identiteit van Nederland, maar dat werkt alleen wanneer dat monument een onderdeel is van een karakteristiek gebied, stad, dorp of landschap. Door het afschaffen van het prioriteringssysteem kunnen gemeenten en provincies hierover niet meer adviseren, terwijl zij vaak het gebied, de stad, het dorp of het landschap het beste kennen.

Naar aanleiding hiervan wil mijn fractie de volgende vragen stellen. Hoe gaat de staatssecretaris dit oplossen? Met andere woorden: kan de staatssecretaris mijn fractie overtuigen van het feit dat ook onder deze wetswijziging een gebiedsgericht beleid gegarandeerd wordt? En, zo ja, op welke wijze gaat de staatssecretaris dat bewerkstelligen? Hoe past dit beleid binnen het actieprogramma Ruimte en Cultuur en de Nota Ruimte die de decentrale overheden juist aanwijzen als "de speciaal verantwoordelijken" op dit gebied? Graag krijg ik een antwoord op deze vragen.

Knelpunt 2: Borging van kwaliteit.

De staatssecretaris schrijft dat het nieuwe monumentenbeleid "een waarborg beoogt te zijn voor de kwaliteit van de monumenten". Maar ook deze tekst is meer een intentieverklaring dan een kwaliteitsgarantie. En dan word je niet vrolijk wanneer je leest in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer dat de gemeenten een prominente rol gaan spelen bij de begeleiding van werkzaamheden -- prima tot zover, niets op tegen, maar nu komt het -- "binnen een nog te ontwikkelen kwaliteitssysteem voor de monumentenzorg, waarmee een juiste omgang met de in het geding zijnde cultuurhistorische waarden moet worden zeker gesteld en waarin gemeenten als eerste aanspreekpunt voor eigenaren en als vergunningverlenende en toezichthoudende instantie, een belangrijke rol moet gaan spelen".

Dit zijn heel veel woorden die echter niet verhullen dat de wil er wel is, maar de weg naar het doel nog onduidelijk. Anders gezegd: de wet is er al, maar hoe de kwaliteit van de zorg geborgd wordt, gaan we nog "ontwikkelen". Is dat klantvriendelijk? Nee! Immers, de eigenaar is naast een efficiëntere regelgeving voorgelobbyd gebaat bij kwaliteit.

In het bijzonder maakt mijn fractie zich zorgen om de kwaliteit van de rijksmonumenten van fiscaal relevante eigenaren: 70% van het hele bestand aan rijksmonumenten, 470.000 dus. In de nieuwe opzet hoeft deze eigenaar zijn restauratie/onderhoudsplan nog maar eenmaal te laten beoordelen, namelijk door de Belastingdienst. Deze stelt de aftrekbare kosten vast die dan tevens de basis vormen voor de vaststelling van de laagrentende lening voor het NRF. Gemeenten, provincies en de Rijksdienst voor de monumentenzorg vallen daarbij buiten de beoordelingsketen. Een grote efficiëntiewinst en een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijd van de aanvraag, zeker, maar ... door deze ingreep dreigt de Rijksdienst de mogelijkheid te verliezen om het bestek te beoordelen en op grond daarvan een laagrentende lening te verlenen.

Deze taak ligt nu, achteraf, na toezegging van de geldelijke lening, bij de gemeenten. De gemeente kan met vergunningverlening sturen op kwaliteit, met het gevaar dat het plan veranderd wordt en er dus opnieuw naar het Nationaal restauratiefonds gegaan moet worden. Maar de gemeente is toch eerste aanspreekpunt, probeert de staatssecretaris. Mooi, maar de burger houdt niet van bemoeienis, dus zal hij echt niet voor hij de lening aanvraagt naar de gemeente gaan om te overleggen. Wat doet hij wel? De burger neemt zijn van alle kanten gestimuleerde "eigen verantwoordelijkheid". De staatssecretaris gaat te veel van de veronderstelling uit dat iedere eigenaar of voldoende cultuurhistorische kennis van zijn bezit heeft of zich laat informeren door de steunpunten of de gemeente. Een soort Iederwijs gedachte: waar je interesse ligt daar doe je onderzoek naar. Zo werkt het helaas niet. Door gebrek aan kennis kent de burger immer de juiste vragen niet. Daarom is onze vraag aan de staatssecretaris: waarom wordt het toezicht op de kwaliteit ook bij deze groep eigenaren niet dwingend van rijkswege opgelegd?

Mijn fractie heeft een droom. De staatssecretaris wacht niet meer tot de fiscaal relevante monumenteigenaar de gemeente of een provinciaal steunpunt belt, ze wacht niet tot hij het uitstekende kenniscentrum van de Rijksdienst voor de monumentenzorg toevallig tegenkomt op internet of Architectuur Lokaal, maar zij gaat pro-actief met die eigenaar aan tafel zitten om zijn plannen door te nemen.

Knelpunt 3: Het Brim en de restauratieachterstand.

Met de gedachte achter het nieuwe Besluit, het Brim, kan mijn fractie zich verenigen, maar ... de financiële omstandigheden waaronder het Brim moet gaan functioneren zijn niet alleen zorgwekkend, maar hebben geleid tot een restauratieregeling die op haar beurt weer tot veel zorgen aanleiding geeft bij de eigenaren in het veld. Het Brim veronderstelt een situatie waarin de restauratieachterstand is weggewerkt. De gelden die erin zitten zijn immers bedoeld voor de instandhouding van monumenten en het Besluit restauratie rijksmonumenten wordt opgeheven. Welnu, die achterstand is nog lang niet weggewerkt, terwijl afgesproken is dat de restauratieachterstand uiterlijk in 2010 zal zijn teruggebracht tot de normale werkvoorraad van 10%. Om de paniek toch enigszins te dempen heeft de staatssecretaris beloofd een aparte regeling in het Brim op te nemen waarmee subsidies beschikbaar worden gesteld voor grote restauraties, mits hiervoor extra middelen beschikbaar komen. Ondanks deze toezegging en het extra

geld dat het Paasakkoord met 100 mln. aan FES-gelden heeft opgeleverd voor de monumentenzorg, heeft de regeling al veel onrust gezaaid.

Naar de werkelijke grootte van de restauratieachterstand wordt in de loop van volgend jaar een onderzoek gedaan. Nu circuleren bedragen van 234 mln. tot 830 mln. Hoe dat onderzoek ook uitvalt, wij hebben een probleem. Eigenlijk hebben wij een gebrek, want het Brim is er niet om die achterstand weg te werken, maar om de al gerestaureerde monumenten in stand te houden. En in de aparte regeling zit alleen incidenteel Paasakkoordgeld dat ook nog verdeeld moet worden, onder andere met de Kanjers.

Mevrouw de voorzitter. Dit alles en het doemscenario, geschreven door de Grote Kerk van Alkmaar, brengt mijn fractie tot de volgende vragen. De staatssecretaris heeft het in woord en geschrift meer dan eens over de culturele identiteitswaarde, de economische waarde, de historische waarde, de educatieve waarde en de esthetische waarde van ons cultureel erfgoed. Hoe is het dan mogelijk dat, als het om onze monumenten gaat, de regering alleen bij kabinetscrises, onder dwang van vallen, over de brug komt: Weet de minister van EZ dan niet dat investeren in monumenten loont? Denk eens aan de werkgelegenheid, toerisme, buitenlandse bedrijven die zich graag vestigen in een cultureel klimaat, de invloeden- en terugverdiengelden. Het is roulerend geld dat vanzelf steeds meer waard wordt. Hoe is eigenlijk de monetaire samenwerking in dit verband met VROM en EZ? Deze ministeries hebben toch ook belang bij een goed monumentenbeleid? Beseft de staatssecretaris wel dat het restauratiebedrag alleen maar hoger wordt nu de broodnodige restauraties voorlopig niet meer kunnen worden uitgevoerd? Is het met alle respect niet een beetje naïef om te veronderstellen dat, als de restauratieachterstand is weggewerkt en zich geen grote restauraties meer zullen aandienen, het nog slechts een kwestie van instandhouden zal zijn? Ligt het dientengevolge niet in de rede dat de staatssecretaris aan hogere bedragen gaat denken om in het NRF te storten dan nu het geval is? Of wordt erop gestuurd dat de eigenaar een steeds groter bedrag zelf betaalt: Als hij dat niet kan, is dat dan jammer voor het monument?

Het vierde knelpunt is de ondergang van de stadsherstellen. De stadsherstellen nemen een bijzondere positie in binnen de nationale monumentenzorg. Door het herstel van het monumentaal erfgoed hebben deze stichtingen in de plaatsen waar zij actief zijn een proces van herstel en bewustwording op gang gebracht, waardoor die plaatsen hun monumentale karakter hebben kunnen behouden. Ik denk aan plaatsen als Hoorn, Enkhuizen, Kampen en Amsterdam. Met de opbrengst van de door hen gerestaureerde panden kunnen zij vaak weer andere moeilijke projecten realiseren. Het geld wordt dus steeds weer gebruikt voor nieuwe projecten die anders niet haalbaar waren geweest. Het is jammer dat deze stadsherstellen binnen de nieuwe regeling worden behandeld zoals de overige eigenaren van beschermde monumenten met een restauratieachterstand. Omdat zij vrijwel altijd de moeilijke projecten voor hun rekening nemen, krotten waarin niemand meer brood ziet – dat doen zij al 30 jaar – werden de stadsherstellen tot op heden extra gefaciliteerd. Nu zij die positie kwijt zijn, moet betwijfeld worden of zij hun mooie werk in de toekomst nog zullen kunnen uitvoeren. Onderkent de staatssecretaris het gevaar dat er, door de stadsherstellen niet meer te faciliteren, meer

ruimte ontstaat voor commerciële ondernemers die niet de cultuurhistorische waarden, maar het winstoogmerk centraal stellen? Het feit dat zij veelal geen beroep zullen doen op de regeling in het Brim mag geen vrijbrief zijn om dan maar wat aan te rommelen.

De toekenning van gelden uit de restauratieregeling binnen het Brim geschiedt uitsluitend via intekening. Er komt een periode waarop plannen kunnen worden ingediend, waarna de Rijksdienst voor Monumentenzorg evalueert en keuzes maakt. Vervolgens moet de eigenaar of de organisatie die in de prijzen valt nog hetzelfde jaar aanvragen. Begrijpt de staatssecretaris dat deze methode funest is voor organisaties als stadsherstellen, omdat zij alleen verwerven wanneer zeker is dat het pand ooit, desnoods over tien jaar, met subsidie kan worden gerestaureerd? Kan de staatssecretaris nog eenmaal uitleggen waarom stadsherstellen met minder dan twintig monumenten geen subsidie krijgen? Last but not least: waarom heeft de staatssecretaris niet gewacht met het aangeven van de financiële grenzen tot het moment dat de feitelijke restauratieachterstand bekend is? Op basis daarvan zou de staatssecretaris een aanvalsplan kunnen maken.

Mijn fractie wacht met grote spanning de antwoorden op onze vragen af. Daaruit zal blijken of de staatssecretaris zich zal ontpoppen als Vosmaer de spie, of als Rafael, de engel, die Gijsbrecht troost met de woorden:

Al leit de stad verwoest en wil daarvan niet ijzen,
Zij zal met groter glans uit as en stof verrijzen!

*N

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Voorzitter. Graag had hier vandaag de heer Doek namens onze fractie gestaan om de laatste puntje op de "i" te zetten. Vanwege persoonlijke omstandigheden lukt het hem niet hier fysiek aanwezig te zijn, maar ik heb er alle vertrouwen in dat zij geest mij zal inspireren!

Aan de orde is een op het eerste gezicht kleine wijziging van de Monumentenwet, maar schijn bedriegt. Het gaat om het in stand houden van ons gebouwde erfgoed. De CDA-fractie voelt zich nauw betrokken bij dit onderwerp. Immers, middels de instandhouding van cultuurhistorisch belangrijke gebouwen wordt de band met het verleden levend gehouden. Daarenboven zijn monumenten markante plekken in de stad en op het platteland, en tevens niet zelden beeldbepalend voor beschermde dorps- en stadsgezichten. Zij visualiseren een deel van de geschiedenis van ons land en dragen op die manier bij aan de kennis over onze vaderlandse geschiedenis, een hoogst interessant en waardevol thema.

Kern van de wet is de verschuiving van de restauratie naar planmatig onderhoud en het vereenvoudigen van de administratieve procedures. De vraag is of nog bestaande restauratieachterstanden snel genoeg kunnen worden weggewerkt om te kunnen overgaan naar een systeem van planmatig onderhoud. De CDA-fractie is verheugd dat de regering naast extra geld voor de Kanjerregeling zo'n 40 mln. uittrekt om achterstanden op te lossen. Het bedrag dat echter nodig is om alle achterstanden weg te werken, wordt geschat op 234 mln. Ik hoorde mevrouw Witteman nog hogere bedragen noemen. De staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om in het voorjaar van 2006 met een inventarisatie van de achterstanden te komen. In dit kader

vraagt de CDA-fractie de staatssecretaris extra aandacht voor de restauratieachterstanden bij monumentale kerkgebouwen, mede tegen de achtergrond van het feit dat deze monumenten pas in de periode 2009 tot 2011 instromen in de Brim. Daar vanaf 1 januari 2006 niet of nauwelijks nog subsidie op grond van oude regelingen kan worden verkregen, dreigt een leemte van enkele jaren in het onderhoud te ontstaan. Wij vragen de staatssecretaris met klem om alsnog een oplossing te zoeken om deze tussenperiode op te vullen. Gezien het naar het zich laat aanzien beperkte bedrag dat hiervoor nodig is, zou dit naar de mening van onze fractie geen onoverkomelijke hindernis behoeven te zijn.

Kan de staatssecretaris ons ten behoeve van de transparantie van de procedure nog eens uiteen zetten, hoe de inwerkingtreding van het Brim per 1 januari zal worden gerealiseerd? Wij zijn door de volgorde der dingen vandaag enigszins voor een dilemma geplaatst. Hier en nu behandelen wij de voorliggende wetswijziging, en wij hebben van de staatssecretaris vernomen dat er morgen nog een overleg plaatsvindt aan de overzijde van dit plan over de wijzigingen in het Brim, die betrekking hebben op de regeling voor de subsidiëring van instandhouding van grootschalige projecten en voor subsidiëring van de restauratieachterstand. Er zijn naar aanleiding van de laatste notitie van de staatssecretaris d.d. 12 december 2005 bij onze fractie echter vragen ontstaan, waarop wij graag een antwoord krijgen, al realiseren wij ons terdege dat een plenair debat hiervoor in feite niet is bedoeld. Maar de situatie dwingt ons ertoe.

De eerste vraag betreft de verdeling van de middelen. Een van de criteria die wordt gehanteerd, is of een monument is gelegen binnen een beschermd dorps- of stadsgezicht. Kan de staatssecretaris ons uitleggen hoe zij de grote onderhoudsachterstand die er is bij de monumenten binnen de stads- en dorpsgezichten, in het licht van de beschikbare bedragen denkt op te lossen? Onze fractie maakt zich met name grote zorgen over het geringe aantal kerkgebouwen dat in aanmerking komt. Onduidelijkheid heerst er ook over een ander bijkomend effect van het hanteren van het maximumbedrag. In de notitie is aangegeven dat men voor zeer grote projecten die het maximumbedrag zullen gaan overschrijden, deelrestauratieplannen zal maken. Even verder lezen wij dat alleen volledige restauratieplannen, of plannen voor onderdelen die na uitvoering zonder noodzakelijke aanvullende werkzaamheden in een goede staat gehouden kunnen worden, in aanmerking zullen komen voor subsidie. Wij vragen om meer duidelijkheid.

Om in aanmerking te komen voor het Brim moet men van wanten weten. Wij vertrouwen erop dat deze staatssecretaris waar mogelijk de aanvragen zal ondersteunen en stimuleren, in het belang van het behoud van de monumenten van ons land. Wij wachten met belangstelling het antwoord van de staatssecretaris af.

*N

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik voer het woord mede namens de fractie van de SGP.

De voorliggende wijziging van de Monumentenwet heeft een bescheiden omvang. Toch heeft zij iets tegendraads, omdat het gaat om het schrappen van de rol van andere overheden in de subsidieprocedure. Dat besluit staat wat haaks op onze bestuurlijke cultuur, waarin wij graag met zoveel mogelijk partijen rond de tafel zitten en waarbij eenieder zijn zegje kan doen. Daarmee dien je

de lieve vrede, maar natuurlijk ook de stroperigheid. Daaraan komt nu in de Monumentenwet een einde, waarvoor goede argumenten zijn, die uitvoerig in de schriftelijke voorfase aan de orde zijn geweest. Kern van het wetsvoorstel is de overgang van een beleid, gericht op restauratie, naar dat van instandhouding. Dat kan, omdat wij de laatste tien jaar gelukkig een forse inhaalslag hebben gemaakt met het restaureren van monumenten. Daar was in die tijd gelukkig geld voor. Nu kunnen wij in plaats van een reactief beleid, waarbij wij voortdurend achter de feiten van verval en verwaarlozing aanliepen, een pro-actief beleid gaan voeren, gericht op het voorkomen van verval. Dat is winst.

De eerlijkheid gebiedt echter te erkennen dat werkelijkheden achter dit bescheiden voorstel belangrijker zijn, namelijk de AMvB met het Brim en de financiële paragraaf. Vooral daarover gaat een paar vragen van mij. Allereerst wil ik graag horen wat materieel de betekenis is van "gebiedsgerichte monumentenzorg". Ik lees in de nota dat geen prioriteitsstelling zal plaatsvinden. Als dat zo is, waaruit kan en zal dan nog het gebiedsgerichte blijken? Hoe verhoudt zich dit tot de toezegging dat aanvragen op volgorde van indiening zullen worden behandeld?

Een gevolg van het voorgestelde eenvoudige systeem is wel dat vergunningverlening en subsidiëring niet in één hand liggen. Dat kan spanningen opleveren. Immers, wat zal gemeenten er nog van weerhouden om royaal te zijn met het verlenen van vergunningen, waar het Rijk immers de rekening zal moeten betalen? Is dat niet riskant? Niemand zit toch te wachten op stuwmeren met verleende vergunningen, waarvoor onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn? Hoe kan dit worden voorkomen?

Een geheel andere vraag is of wat nu uit de wet verdwijnt weer terugkomt in de AMvB. Ik doel op het voorstel om in de wet nog slechts te spreken van instandhouding, terwijl het reguliere Brimbudget zal bestaan uit een component voor onderhoud en voor restauratie of partieel herstel. Ik begrijp van de substantie van deze mededeling, die ik vond op bladzijde 5 van de nota, overigens heel weinig, zeker niet wanneer ik vervolgens lees dat een en ander "niet nader hoeft te worden gespecificeerd bij een subsidieaanvraag." Graag verduidelijking.

Lastiger vind ik het volgende. Het wetsvoorstel beoogt een verschuiving van restauratie naar planmatig onderhoud en gaat er dus impliciet vanuit dat de restauratieachterstand inmiddels is ingelopen. Welnu, dat is niet zo, althans nog niet. Er zou dus iets voor te zeggen zijn om eerst nog maar even te wachten met de introductie van dit nieuwe systeem. Want waarom zou ik als parlementariër aan dat nieuwe systeem mijn goedkeuring geven, waar er nog altijd een achterstand bestaat? Welke zekerheid kan de staatssecretaris mij geven dat die achterstand daadwerkelijk zal worden ingelopen? Ik lees dat 100 mln. beschikbaar is voor het wegwerken van die achterstand, maar ook dat modelmatig de restauratieachterstand is berekend op 234 mln. En ook dat volgend jaar nog nieuwe gegevens over de achterstand beschikbaar komen. Dat kan dus betekenen dat het gat nog groter wordt. Waarom zouden wij bij zoveel financiële onzekerheid nu al tekenen voor haar nieuwe systeem, dit wetsvoorstel? Wil zij dat eens uitleggen en ons een handje helpen? Welke financiële zekerheden heeft zij dat de achterstanden voldoende zullen worden weggewerkt?

Ten slotte heb ik nog een puur formele vraag. Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt, kan het per 1 januari 2006 in werking treden. Laten wij daar voor het gemak even van uitgaan. Wat betekent dit dan voor het moment van inwerkingtreding van de AMvB? Die is reeds voorgehangen en besproken in de Tweede Kamer, maar formeel was dat toen en is dat tot op heden zonder wettelijke grondslag.

Is de staatssecretaris het met mij eens dat de regeling formeel pas rechtskracht kan krijgen wanneer de termijn van vier weken van artikel 34, vijfde lid, is gepasseerd, nog afgezien van enkele weken reces? Wij ontvingen van de Landelijke Federatie het Behouden Huis een brief met het verzoek, de Monumentenwet pas dan te wijzigen wanneer door de staatssecretaris finale duidelijkheid is gegeven over het Brim en bijbehorende ministeriële regelingen. Dat men nu snel duidelijkheid wenst, begrijp ik, maar die kan formeel het beste worden gegeven door de wet te aanvaarden, zodat er een formele basis is voor de AMvB en andere regelingen. Graag ook op dit laatste formele punt een antwoord.

*N

De heer **Schouw** (D66): Mevrouw de voorzitter. Als inwoner van een monumentenstad en bewoner van een rijksmonument -- ik ben, zo heb ik net geleerd, een fiscaal relevante eigenaar -- moet ik natuurlijk wel het woord voeren over dit voorstel. Nog niet zo lang geleden, in de jaren zeventig en tachtig, was het zeer slecht gesteld met het onderhoud van de Nederlandse monumenten. Sindsdien is er door toedoen van verschillende kabinetten veel ten goede gekeerd. Er is serieus gewerkt aan het herstellen van de Nederlandse monumenten. De wetwijziging waar wij vandaag over spreken, is bedoeld om die monumentenzorg verder te stroomlijnen en om al het werk dat in de afgelopen jaren is gedaan, niet verloren te laten gaan.

De fracties van D66 en de OSF zijn dan ook verheugd over de ambitieuze plannen van deze staatssecretaris. De ambitie om per 2010 de restauratieachterstand te hebben weggewerkt, is niet misselijk. Het verplicht anderzijds de regering ook om voortvarend te werk te gaan. Verder zijn onze fracties ingenomen met de extra 100 mln. die in het Paasakkoord zijn veiliggesteld om de achterstand in restauratie van monumenten weg te werken.

De staatssecretaris heeft met de voorliggende aanpassingen van de Monumentenwet gezorgd voor een regelgeving die minder ingewikkeld en daardoor ook meer klantvriendelijk is. Dat is belangrijk, want zo wordt het veel aantrekkelijker voor particulieren, bedrijven en stichtingen om zorg te blijven dragen voor onze monumenten en deze te behouden voor ons culturele erfgoed. Er zijn hiervoor de nodige maatregelen getroffen. Provincies en gemeenten hoeven niet meer verplicht geraadpleegd te worden bij de verlening van subsidies. Gemeenten en provincies blijven wel een grote rol houden bij monumentenzorg in dit land, maar met minder administratieve taken en meer focus op de inhoudelijkheid.

Dat de gemeenten hier in eerste instantie niet onverdeeld blij mee waren, is te begrijpen, maar de oude situatie waarbij je zo'n 400 loketten aantrof voor het aanvragen van subsidie werkt natuurlijk rechtsongelijkheid in de hand. Eén loket heeft dan ook onze voorkeur. De

eigenaar van het monument staat centraal en de gemeente wat minder op dit punt.

Dat het met deze wijzigingen gemakkelijker wordt gemaakt om subsidie aan te vragen voor monumenten is wel duidelijk. Met de huidige Monumentenwet kan het zo maar langer dan een jaar duren voordat alle verschillende bestuurslagen en instanties hun oordeel hebben gegeven over een subsidieaanvraag. Straks is dat voorbij en moet een subsidieaanvraag binnen dertien weken zijn afgehandeld. Bovendien hoeft de aanvrager nog maar één keer in de zes jaar een subsidieverzoek te doen. Dat kan ook nog eens digitaal en klantvriendelijk. Dat is nog eens andere overheid!

Een ander pluspunt van deze wet is dat het beleid wordt verlegd van restauratie naar onderhoud. Met deze omslag wordt voorkomen dat bij de gerestaureerde monumenten het verval weer intreedt. Als eigenaar van een monument weet ik uit ervaring hoe snel dat kan gaan.

Het huidige systeem van subsidieverlening financiert slecht gedrag, doordat de nadruk van de subsidie ligt op restauratie in plaats van het voorkomen van achterstallig onderhoud. Dat wordt nu veranderd.

Naast alle lofuitingen hebben onze fracties ook nog een paar vragen. Er blijft, ondanks de genomen en nog te nemen maatregelen, een aanzienlijke restauratieachterstand. Op dit moment tasten wij nog in het duister over de daadwerkelijke achterstand bij de Nederlandse monumenten. De staatssecretaris heeft een onderzoek ingesteld naar de omvang van die achterstand. Kan hierover al een tipje van de sluier worden opgelicht? Blijft de ambitie van de staatssecretaris, ongeacht de uitkomst van het onderzoek, dat per 2010 de achterstand moet zijn teruggebracht? Ook heeft de regering al een deel van onze zorgen over de restauratieachterstand weggenomen door een aantal toezeggingen te doen. Zo komt er een restauratieachterstandartikel in de wet om het toch nog mogelijk te maken, het broodnodige herstelwerk te stimuleren. Maar als nu uit de praktijk blijkt dat de vastgestelde subsidieplafonds te laag zijn, kan de staatssecretaris dan nog eens toezeggen dat zij deze zal aanpassen?

Wij hebben een brief gekregen van de Landelijke Federatie het Behouden Huis, waarop ook door mevrouw Nap en de heer Van Middelkoop is gewezen. Wat gaat er nu precies per 1 januari gebeuren? Wat wordt de gebruikers van die monumenten verteld? Die staan namelijk centraal. Ik heb het idee dat de gebruikers geen enkele notie hebben van deze wetwijziging. Dus het communicatietraject is bijzonder belangrijk. Ik ben benieuwd wat de staatssecretaris daarvoor in petto heeft.

Voorzitter. Wij zien met vertrouwen de reactie van de staatssecretaris tegemoet.

*N

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Voorzitter. Vandaag behandelen wij een voorstel om de Monumentenwet 1988 te wijzigen. De verplichting om gemeenten en provincies een rol te geven bij de subsidieverlening vervalt. Ik wil eerst iets zeggen over de wat rommelige procedure. Dit wetsvoorstel is op 6 september 2004 ingediend. Het is aan de overzijde behandeld en afgedaan in mei 2005. Wij besluiten in onze grote wijsheid daar pas in september een voorlopig verslag over uit te brengen. Ik vind dat niet helemaal passen binnen ons beleid om te proberen zo snel mogelijk een wetwijziging af te handelen die niet zo ingewikkeld is. De

staatssecretaris is vervolgens ook niet supersnel. De memorie van antwoord komt pas op 4 november. Ondertussen loopt in de Tweede Kamer de discussie over het Besluit rijkssubsidieëring instandhouding monumenten, Brim. Dit besluit kan alleen in werking treden als dit wetsvoorstel aanvaard wordt. Ik heb begrepen dat de discussie aan de overzijde nog niet is afgerond en dat er morgen opnieuw een overleg over is. De staatssecretaris wil alles graag op 1 januari 2006 invoeren. Ik ben heel benieuwd of de staatssecretaris dat haalt.

De organisaties en de mensen die geïnteresseerd zijn in de toekomst van de wijze van subsidiëren van onze Nederlandse monumenten zijn nu wel een beetje van slag. Hoe kan een normaal mens deze procedure nog begrijpen? De ene week in de Tweede Kamer de Brim, de andere keer een voorlopig verslag in de Eerste Kamer. Beide Kamers zijn tegelijkertijd intensief bezig met dit onderwerp. Zelfs voor ons, zeer betrokken Eerste-Kamerleden is dit allemaal rommelig en onoverzichtelijk.

Dat gezegd hebbende, wil ik het nu hebben over de inhoud. Ik wil dit wetsvoorstel beoordelen op grond van doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Mijn fractie is het van harte eens met de poging van het kabinet om administratieve lasten te verminderen. Heel positief is de termijn die de staatssecretaris zichzelf stelt om te bepalen of een aanvraag om subsidie te krijgen om een monument in stand te houden al dan niet gehonoreerd wordt. Maar de grote vraag blijft of de betrokken monumenteneigenaar inderdaad snel aan de slag kan met het subsidiebudget dat hem of haar is toegezegd. Er moet immers nog een gemeentelijke vergunning worden verleend. Daarover heb ik een aantal vragen.

In de memorie van antwoord van 4 november zegt de staatssecretaris dat zij niet met de VNG tot overeenstemming is gekomen over een gezamenlijke aanpak van vergunningverlening en subsidietoekenning. Ik vind dat jammer. In de discussie met de Tweede Kamer van 16 november spreekt de staatssecretaris over een driehoeksrelatie: gemeenten, Rijksdienst Monumentenzorg en de eigenaar. Ik moet eerlijk zeggen dat ik in het algemeen niet zo dol ben op driehoeksrelaties omdat er niet vaak iets goeds van komt. Is de staatssecretaris nu nog in overleg met de VNG om tot een betere afstemming te komen? Het is immers voor de monumenteneigenaar onnodig gecompliceerd om aangewezen te zijn op meerdere loketten. Dat is in de discussie die hieraan voorafging herhaaldelijk aan de orde geweest.

Ik zal mijn beeld van de procedure nog eens schetsen. Wellicht ziet de staatssecretaris het anders. De eigenaar vraagt subsidie aan voor instandhouding van zijn monument. De Rijksdienst Monumentenzorg meldt na dertien weken dat de eigenaar subsidie krijgt. De eigenaar vraagt vervolgens een vergunning aan bij de gemeente. De gemeente vraagt de Rijksdienst Monumentenzorg om advies over die aanvraag. Daar staan bij de Rijksdienst Monumentenzorg acht weken voor, maar meestal duurt dat veel langer. De gehele procedure bij de gemeente duurt zes tot negen maanden. Bovendien is dat meestal behoorlijk kostbaar. Is het nu nodig, zo vraag ik de staatssecretaris, om de Rijksdienst Monumentenzorg twee maal in de procedure bij één en dezelfde aanvraag te betrekken? Kan de gemeente niet zonder het advies van de Rijksdienst Monumentenzorg de vergunning verder afhandelen? Ik realiseer mij dat ik hiermee een volstrekt andere lijn kies dan mevrouw Witteman. De staatssecretaris kan volgens mij niet antwoorden: dat is de autonomie van de gemeente.

Dat is niet zo. Er zijn, zo heb ik begrepen, allerlei regels die het noodzakelijk maken dat de gemeente opnieuw de Rijksdienst Monumentenzorg moet inschakelen. Ik zou graag van de staatssecretaris horen of het mogelijk is, op dit punt een vereenvoudiging door te voeren. Welke andere regels staan het nobele streven van deze staatssecretaris nog in de weg om ook op dit punt zaken te vereenvoudigen?

Ik kan het niet laten, maar ik moet nog even een vraag stellen over een in mijn ogen interessante opmerking van de staatssecretaris tijdens het mondeling overleg van 18 november aan de overzijde. Ik citeer: als een gemeente de termijn overschrijdt, wordt de vergunning nu al van rechtswege verleend. Dat is voor mij geheel nieuw. Ik hoor hierop graag een reactie van de staatssecretaris.

Mevrouw de voorzitter. Wij maken ons oprecht zorgen dat het zo gewenste kortelijnenverhaal fictie is. Helaas zal het voor de monumenteneigenaar ook in de toekomst tijdrovend en gecompliceerd blijven als hij een instandhoudingssubsidie en vergunning wil aanvragen. Ik heb mij in deze bijdrage uitsluitend beperkt tot het voorliggende wetsvoorstel. Ik spreek dus niet over de problemen met de restauratieachterstanden of over de financiën. Dat is een taak van de Tweede Kamer. Ik wacht met belangstelling de beantwoording van de staatssecretaris af.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

*!Wetboek van Strafrecht,
Wegenverkeerswet/Reparatiewet II Justitie*!

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (28484);**

- **het wetsvoorstel Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Justitie (Reparatiewet II Justitie) (30171).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom in de Eerste Kamer.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Het is van tijd tot tijd nodig om na te gaan of de straffen die op bepaalde delicten zijn gesteld, nog adequaat zijn. In het huidige maatschappelijke klimaat betekent zo'n herijking van strafmaxima een verzwaring ervan. In de strafrechtspleging is deze tendens ook al merkbaar. Er worden met name voor geweldsdelicten hogere straffen geëist en opgelegd dan vroeger, uiteraard binnen de daarvoor gestelde strafmaxima.

De herijking van de wettelijke strafmaxima vindt nu plaats op verzoek van de Tweede Kamer. Deze nam in 1997 een motie-Dittrich/Kalsbeek aan, waarin werd gevraagd om aanpassing van de wettelijke strafmaxima. Twee motieven werden daarbij uitdrukkelijk vermeld: de straffen meer in overeenstemming brengen met de maatschappelijke waardering en deze aanpassing te doen

plaatsvinden in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel. In mijn bijdrage concentreer ik mij op dit tweede, belangrijke element.

Montesquieu bepleit in zijn boek *De l'esprit des lois* uit 1748 reeds het proportionaliteitsbeginsel, dat hij als een belangrijke waarborg ziet voor de vrijheid van de burgers. Ik citeer: "C'est le triomphe de la liberté, lorsque les lois criminelles tirent chaque peine de la nature particulière du crime. Tout l'arbitraire cesse; la peine ne descend point du caprice du législateur, mais de la nature de la chose; et ce n'est point l'homme qui fait violence à l'homme." (Boek XII, hoofdstuk 4)

De straf moet in overeenstemming zijn met de ernst van het feit, zo vat ik samen, en dat geldt ook het gehele samenstel van straffen dat men in de wetgeving vindt. Ontbreekt die proportionaliteit, dan is de wetgever bezig willekeurig op te treden en wordt de vrijheid geweld aangedaan. Montesquieu verschaft hierbij allerlei voorbeelden, want hij is een meester van de casuïstiek. Deze maken duidelijk dat vooral reflectie over nieuwe of zware straffen in het wetgevingsproces moet worden ingebouwd en dat het advies van onafhankelijke adviseurs zwaar moet wegen bij de wetgever.

De regering heeft de motie-Dittrich/Kalsbeek ook helemaal in de geest van Montesquieu uitgevoerd. Er is wetenschappelijk onderzoek verricht dat heeft geleid tot voorstellen die drie welomschreven terreinen van delicten betreffen: geweldsdelicten, culpose delicten en vermogensdelicten. De regering heeft vervolgens op basis van deze adviezen een afgewogen pakket voorstellen ingediend, waarover zij ook advies heeft ingewonnen van de gebruikelijke advieslichamen uit de wereld van het strafrecht en van de Raad van State. So far, so good.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer gaat het echter helemaal verkeerd met de proportionaliteitseis. Van links tot rechts dienen de woordvoerders amendementen in, die niet alleen verdere strafverzwaringen beogen, maar ook nieuwe delictomschrijvingen in het stelsel brengen, ook op andere terreinen dan die welke voorwerp van onderzoek en advies zijn geweest. De regering voegt zich naar deze wensen uit de Tweede Kamer. Er komen vier nota's van wijziging en er worden twaalf amendementen aangenomen, allemaal zonder grondige voorbereiding of gedegen advisering. De Raad van State wordt nog wel om een spoedadvies gevraagd, maar beperkt zich tot de vraag of de voorstellen problemen opleveren in verband met bepalingen uit de Grondwet en internationale verdragen. De proportionaliteitsvraag komt bij deze spoedadvisering niet aan de orde. Ook in het Kamerdebat valt het woord proportionaliteit niet.

De schriftelijke vragen die mijn fractie hierover stelt, worden door de regering afwerend beantwoord. De minister is van mening dat het enkele feit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel met algemene stemmen heeft aanvaard, impliceert dat daarmee ook een oordeel is gegeven over de proportionaliteit. Dat lijkt mij een fictie, en wel een onhoudbare. Er is aan de hele kwestie tijdens de Kamerdiscussie geen aandacht besteed. De Raad van State bepaalt zelf de inhoud van zijn adviezen, zegt de minister. Uiteraard, maar dat betekent niet dat wanneer de Raad van State over een onderwerp zwijgt, het dus een positief advies is op dat punt. De minister verschuilt zich achter de Tweede Kamer en meent, nu mijn partij daar ook met het voorstel heeft ingestemd, dat er geen reden is om toelichting van de zijde van de regering te geven op de wenselijkheid en de proportionaliteit van de aanvaarde

amendementen. Ook mijn vraag om na te gaan hoe de desbetreffende strafmaxima liggen in de ons omringende landen, met wie wij een Europese rechtsorde vormen, wordt overbodig gevonden.

Van deze antwoorden is mijn fractie nogal geschrokken. Waarom gooit de regering gaande de procedure plotseling het proportionaliteitsvereiste overboord? Heeft de regering zelf een opvatting over deze kwestie? Waarop is die opvatting dan gebaseerd? Wat is erop tegen om het hele pakket van amendementen en wijzigingen nog eens voor onderzoek en advisering over te leggen aan deskundige en onafhankelijke adviseurs?

Mijn fractie kan instemmen met de afzonderlijke amendementen, als wij deze op zichzelf beschouwen, of althans ermee leven, maar is zonder deze aanvullende informatie simpelweg niet in staat om de proportionaliteit of het evenwicht van het gehele pakket te beoordelen. Ik kan mij niet voorstellen dat andere fracties wel in staat zijn tot een dergelijk oordeel, zodat met Montesquieu moet worden gevreesd voor willekeurige wetgeving.

Het wetsvoorstel beoogt de herijking van een aantal strafmaxima. Er is door het amendement-Van Haersma Buma, van het CDA, echter ook een geheel nieuwe straf aan het repertoire van de strafrechter toegevoegd: een maximumstraf van 30 jaar. Ik heb de vraag opgeworpen of dit wel een toelaatbaar amendement is. De minister antwoordt terecht dat dit in staatsrechtelijke zin alleen een vraag is voor de Tweede Kamer. Daar ben ik het mee eens.

Ook wil ik niet in een semantische discussie treden over de vraag of een straf van 30 jaar die mogelijk wordt, als een herijking van een al bestaande strafmaat of als een geheel nieuwe straf moet worden beschouwd. Persoonlijk ben ik van mening dat de rechter er een nieuwe strafmogelijkheid bij krijgt, een die hij vorig jaar nog niet bezat, en dat het niet zo is dat de oude mogelijkheid van 20 jaar met 10 jaar is opgerekt.

Het gaat mij niet om een semantische kwestie. Het probleem is dat er wellicht goede argumenten zijn voor dit nieuwe strafmaximum, maar dat het hele idee pas tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in discussie komt. In de kring van de strafrechtwetenschap en de criminologie hebben geen uitgebreide discussies op basis van onderzoek plaatsgevonden. Wij weten niet wat voor effecten de nieuwe straf waarschijnlijk zal hebben. De adviseurs van de regering hebben het er uiteraard ook niet over gehad, omdat hen niets gevraagd was.

Kunnen wij een dergelijke ingrijpende verandering wel bij amendement invoeren? Was het niet veel beter geweest om hiervoor een afzonderlijk wetgevingstraject te beginnen? Ik vraag de minister van strafrechtzaken of hij dit ook voor zijn rekening kan nemen in zijn hoedanigheid van minister die verantwoordelijk is voor het wetgevingskwaliteitsbeleid. Mocht dat niet zo zijn, mocht hij zich herinneren dat bij goede wetten ook een zorgvuldige voorbereiding behoort, is het dan nog mogelijk om er op dit late punt iets aan te doen? Ik ben zeer benieuwd naar de antwoorden van de minister.
*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel is ingegeven door de vraag of in de loop der tijd door verandering van maatschappelijke opvattingen geen onjuiste verhouding is ontstaan tussen de maximale strafbedreiging en de mate waarin de desbetreffende handelingen in onze samenleving onaanvaardbaar worden

geacht. Op verzoek van de minister heeft een inventariserend onderzoek plaatsgevonden dat heeft geleid tot de conclusie dat het niet nodig is om een integrale herziening van de wettelijke strafmaxima door te voeren. Daarnaast is gebleken dat er aanleiding was om de strafmaxima voor geweldsdelicten, culpose misdrijven en een aantal vermogensdelicten te heroverwegen.

De CDA-fractie heeft met instemming kennisgenomen van de wijze waarop de herijking van de wettelijke strafmaxima voor de genoemde categorieën van delicten in dit wetsvoorstel is uitgewerkt. Mijn fractie waardeert vooral dat er in dit wetsvoorstel in is voorzien om de zwaarste vorm van culpose delicten, waarbij de schuld bestaat uit roekeloosheid, te voorzien van een afzonderlijk strafmaximum. Aldus wordt met behoud van het principiële onderscheid toch in praktische zin het gat overbrugd tussen voorwaardelijke opzet en gewone schuld in de zin van verwijtbaarheid. Dat is nodig om in gevallen waarin sprake is van zeer ernstig verwijtbaar gedrag, tot een passende sanctie te kunnen komen.

Veel burgers in ons land zijn van mening dat er niet zwaar genoeg wordt gestraft, vooral als het gaat om gewelds- en vermogensdelicten. Nu de wettelijke strafmaxima worden verhoogd, kan de vraag worden gesteld of er ook zwaarder gestraft gaat worden. Het is opvallend hoezeer de minister zich beijvert om in de stukken uiteen te zetten dat dit niet per se het geval zal zijn. De minister duidt de aard en strekking van het wetsvoorstel aan als responsief, waarbij het wetsvoorstel eerder de ontwikkeling reflecteert dan dat het de nieuwe norm oplegt die vervolgens in de rechtspraktijk dient te worden geïmplementeerd.

De CDA-fractie stelt vast dat het strafbeleid, met name de hoogte van de op te leggen straffen, vorm krijgt door strafmaxima die in de wet zijn neergelegd, vervolgingsrichtlijnen die daarop zijn gebaseerd en de daadwerkelijke strafoplegging door de rechter, mede naar aanleiding van de vordering van de officier van justitie. Dat gehele gebeuren zal toch invloed ondergaan van het feit dat de wetgever er thans voor kiest om de wettelijke strafmaxima te verhogen. Het ligt voor de hand om na inwerkingtreding van deze wet nog eens te bezien of de geldende vervolgingsrichtlijnen voldoende aansluiten bij de thans verhoogde wettelijke strafmaxima. De CDA-fractie begrijpt dan ook niet dat de minister in de nota naar aanleiding van het verslag stelt dat naar het oordeel van de regering aanpassing van de richtlijnen als sequeel van dit wetsvoorstel niet aan de orde is. Het kan toch niet zo zijn dat het verhogen van strafmaxima slechts de betekenis heeft van een signaal, in de woorden van de minister. Dat ligt toch wel erg dicht bij symbool.

Dit wetsvoorstel geeft ook aanleiding om nog eens hardop uit te spreken dat wij af moeten van het systeem van automatische vervroegde invrijheidstelling. Ik herinner mij nog dat de huidige regeling circa twintig jaar geleden bij afwezigheid van een van de leden van de CDA-fractie, fractievoorzitter Christiaanse, met een stem meerderheid in dit huis is aangenomen. Deze regeling heeft van meet af aan niet gedeugd en moet dan ook gewijzigd worden. Dat voorkomt tevens de blijvende noodzaak van gewijzigde wetsartikelen op basis van het amendement op dit wetsvoorstel dat is ingediend door de heer Van Haersma Buma.

Het wetsvoorstel gaat terug op een motie die in de Tweede Kamer is aangenomen, waarin om een inventarisatie en herijking van de strafmaxima werd

gevraagd. Daarmee werd de beoordeling van de problematiek uitgetild boven het niveau van een steeds opflakkerende discussie naar aanleiding van incidenten en uitzonderlijke zaken die zich in de praktijk voordoen. Het is de CDA-fractie bekend dat de minister van Justitie iedere week donderdagmiddag vrijhoudt voor een spoeddebat in de Tweede Kamer over enige in de actualiteit spelende kwestie, hetgeen alleen positief te waarderen is met het perspectief dat deze wekelijkse colleges inmiddels hebben geleid tot "de politicus van het jaar".

Ondanks de hoopvolle start met een inventariserend onderzoek en evenwichtige voorstellen ter herijking is de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer min of meer ontwaard in een festival van amendementen over kwesties die naar de mening van de indieners maar eens adequaat strafrechtelijk aangepakt moesten worden, zoals de heer Witteveen ook memoreerde. Het deed de CDA-fractie deugd dat de minister er bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de overzijde nog eens op heeft gewezen dat het invoegen van geheel nieuwe delicten in dit wetsvoorstel zich niet geheel verstaat met de Grondwet, die onder meer voorziet in het vooraf inwinnen van advies van de Raad van State. De minister voegde daaraan toe: "Ik kan u op een briefje geven dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet zal aanvaarden als daarover geen advies is gevraagd." Het is niet zo vaak dat wij de minister impliciet zien verschijnen als voorstander van verwerping van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer.

Vaststaat dat alsnog advies is ingewonnen over het wetsvoorstel, zoals dat door vele amendementen was gewijzigd. De Raad van State heeft zich in zijn advies echter beperkt tot het gewijzigde amendement-Wolfsen, omdat daarin werd gevraagd om een beoordeling in het licht van de Grondwet en op Nederland rustende verdragsverplichtingen. Bij de kwestie die in dat advies aan de orde is, wil ik nog kort stilstaan.

Het desbetreffende amendement heeft betrekking op meisjesbesnijdenis, hetgeen een verwerpelijke aantasting is van de lichamelijke integriteit van jonge vrouwen. In een aantal Afrikaanse landen bestaat een zodanige traditie en is dit handelen niet strafbaar. Door het aangenomen amendement is thans voor dit delict de Nederlandse strafwet van toepassing verklaard, ook voor personen die pas na het begaan van het feit, dat naar het recht van hun land niet strafbaar is, een formele band met de Nederlandse rechtsorde krijgen door verwerving van het Nederlanderschap of een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. In concreto betekent dit dat iemand uit bijvoorbeeld Somalië die over vier jaar als vluchteling naar Nederland komt, strafrechtelijk vervolgd kan worden wegens overtreding van de Nederlandse strafwet, als zij volgend jaar betrokken zou zijn bij meisjesbesnijdenis.

De fractie heeft kennisgenomen van de schriftelijke gedachtewisseling over het kritische advies van de Raad van State hierover. Het is inderdaad de vraag of een en ander zich verdraagt met het "nulla poena"-beginsel, zoals neergelegd in artikel 7 van het EVRM en artikel 16 van de Grondwet. In ieder geval is aannemelijk dat zich in de praktijk allerlei gevallen zullen voordoen waarbij vervolging niet gerechtvaardigd is. De regering is zich daarvan bewust en wijst erop dat het Openbaar Ministerie in concrete gevallen kan besluiten om vervolging achterwege te laten of dat de strafrechter het Openbaar Ministerie in een ingestelde

vervolgning niet-ontvankelijk kan verklaren. Tonen deze door de regering zelf aangedragen oplossingen niet aan dat het hier aan de orde zijnde wetsartikel te breed en te absoluut is geformuleerd?

Wij zien de reactie met belangstelling tegemoet.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Wij behandelen vandaag twee wetsvoorstellen, het wetsvoorstel inzake herijking wettelijke strafmaxima en de Reparatiwet II Justitie. Wij zijn tevreden over die reparatiwet. Wij zien daarin wijzigingsvoorstellen die schrijffouten corrigeren. Wij zijn natuurlijk heel tevreden over het feit dat die wijzigingsvoorstellen bijvoorbeeld betrekking hebben op omissies waarbij puntkomma's door komma's zijn vervangen. Wij hopen en vertrouwen er in dit verband overigens op dat de schrijvers op het departement niet te veel kranten lezen, want gelet op de opstand van een aantal kranten tegen de nieuwe spellingsvoorschriften, zouden wij dan nog heel veel reparatiwetten in het verschiet hebben.

Uiteraard zijn wij, wat de reparatiwet betreft, het meest tevreden over de verwijdering uit het oorspronkelijke wetsvoorstel van het artikel betreffende de herijking van de strafmaxima in het Wetboek van Militair Strafrecht. Daarbij valt wel te twisten over de vraag of het hier alleen gaat om een reparatie van een wetstechnisch gebrek, zoals de minister ons voorhoudt. Wij weten dat de minister niet van dit soort reparaties houdt, maar wij hebben toch het gevoel dat het hier om iets meer gaat dan om een wetstechnisch gebrek. Wij hebben overigens niet echt de behoefte om hierover op dit moment de discussie met de minister aan te gaan, maar misschien zegt hij hier in zijn beantwoording nog iets over.

Voor het overige kunnen wij kort zijn over de voorliggende wetsvoorstellen, in het bijzonder over het wetsvoorstel inzake herijking wettelijke strafmaxima, zeker na de inbreng van de collega's Witteveen en Wagemakers. Wij willen de minister drie punten voorleggen. Op pagina 4 van de memorie van toelichting staat dat de wettelijke strafmaxima in de praktijk niet als knellend worden ervaren en dat de maximale straf voor een bepaald delict zelden wordt opgelegd. Onze vraag sluit aan bij een opmerking van collega Wagemakers: is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat de herijking van de strafmaxima voor de desbetreffende delicten metterdaad zal leiden tot hogere eisen van de kant van het Openbaar Ministerie en tot hogere straffen van de kant van de zittende magistratuur? In het verlengde van die vraag: hoe valt te voorkomen dat bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie inderdaad een hogere straf vraagt maar de zittende magistratuur de tijd neemt -- om het zachtjes uit te drukken -- om aan de hogere strafmaxima te wennen? Hoe moeten wij dit voor de nabije toekomst zien?

Dan het tweede vraagpunt. Het is te begrijpen dat, gelet op de behoefte om ten aanzien van in het bijzonder geweldsdelicten en culpose delicten snel tot aanpassingen te komen, aan het wetsvoorstel geen uitgebreide vergelijking van alle wettelijke strafmaxima ten grondslag ligt. Er is wel veel aan gedaan, maar een echt uitgebreide vergelijking heeft volgens ons niet plaatsgevonden. Desondanks is er behoefte aan zo'n vergelijking. Op pagina 4 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het Wetboek van Strafrecht "nog steeds een adequate catalogus van strafbare feiten met passende strafmaxima"

is. Onze vraag sluit aan bij datgene waarover collega Witteveen het heeft gehad: kan de minister verzekeren dat, nadat wij de vele nota's van wijzigingen en de reeksen amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel achter de rug hebben, het voorliggende wetsvoorstel de beoogde systematiek werkelijk overeind houdt? Wij zijn benieuwd hoe de minister dat nu ziet.

Tot slot een volstrekt ander punt. In het wetsvoorstel worden met betrekking tot artikel 123 aanpassingen op het punt van de strafrechtelijke bescherming voorgesteld die zien op geweld tegen de Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden. Bewindspersonen worden meestal vergezeld door ambtenaren, ook vandaag weer. Dat zal morgen en ook daarna weer het geval zijn. Kan de minister aangeven of, mutatis mutandis, aanpassingen op het punt van de strafrechtelijke bescherming van leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden ook in de rede ligt voor ambtenaren die soortgelijke risico's van geweld kunnen lopen tijdens plenaire of commissievergaderingen? Men ziet dat wij er zeer aan hechten dat wij ook met betrekking tot de ambtenaren de maatschappelijke ontwikkelingen op de voet volgen.

Wij wachten de beantwoording door de minister met belangstelling af.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel 28484 is ingediend op 22 juli 2002 en is nog ondertekend door de ambtsvoorganger van de huidige minister, minister Korthals. Het dankt zijn ontstaan in zekere zin aan de motie Dittrich/Kalsbeek-Jasperse van 27 november 1997 en de motie Dittrich/Van de Camp over geweldsdelicten en berust op onderzoek dat op verzoek van de minister van Justitie is gedaan door de heren De Hullu, Koopmans en De Roos. Dat onderzoek leidde tot het regeringsstandpunt over wettelijke strafmaxima van 20 mei 1999. Ofschoon degelijk voorbereid, is het wetsvoorstel, na behandeling door de Tweede Kamer uiteindelijk aanzienlijk meer geworden dan een simpele herijking van strafmaxima. Er zijn een aantal nieuwe delicten opgenomen en er zijn een paar obsoleete strafbepalingen geschrapt. In totaal werd drie maal advies van de Raad van State gevraagd; dat is vrij uitzonderlijk voor een wetsvoorstel. Wij zullen op dit moment geen waardering geven van die adviezen als zodanig.

Bij de korte bespreking die ik namens de fracties van SGP en de ChristenUnie aan dit wetsvoorstel wil wijden, mag ik om te beginnen misschien wel opmerken dat het nut van de behandeling in twee instanties -- ik bedoel nu die door de Eerste Kamer -- ook in dit geval weer is bewezen. Daarbij denk ik uiteraard aan de in het kader van het gewijzigde amendement Van Haersma Buma c.s. (nr. 45) voorgestelde wijziging van een reeks artikelen van het Wetboek van Militair Strafrecht (artikel III B). Omdat dit wetboek een rijkswet betreft, kunnen de bedoelde artikelen ook alleen bij rijkswet worden gewijzigd, maar het onderhavige wetsvoorstel is geen rijkswet. Voor het overige kan ik verwijzen naar het verslag van het schriftelijk overleg tussen de minister en deze Kamer van 26 april jl.

Wij hebben intussen kunnen constateren dat de eerste stap tot herstel van deze fout is gezet in het op 23 juni jl. bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakte voorstel voor de Reparatiwet II Justitie (30171). Artikel XXXXIII

van dat voorstel voorziet erin dat de onterechte wijzigingen uit het wetsvoorstel herijking strafmaxima worden verwijderd. Ons wacht dus nog een tweede stap: een voorstel van rijkswet tot wijziging van het Wetboek van Militair Strafrecht.

Zoals al opgemerkt, omvat het wetsvoorstel in zijn voorliggende vorm meer dan alleen een aanpassing van de strafmaxima. Het is, lettend op de materie, bepaald ook geen technisch wetsvoorstel te noemen. De minister heeft in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer evenwel met nadruk betoogd dat het niet de opzet van het wetsvoorstel is om in algemene zin tot zwaardere straffen te komen. Hij heeft zich niet uitgesproken over de mogelijke effecten van het voorstel, maar uitsluitend over de opzet daarvan. Achtergrond is dat op strafbare feiten maxima zijn ingesteld die deels historisch bepaald zijn, maar niet meer tot uitdrukking brengen in welke mate het betreffende strafbare feit thans maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht en waarbij de proportionele verhoudingen -- anders gezegd: het evenwicht in het stelsel van wettelijke strafmaxima -- enigermate verstoord waren geraakt. Zojuist hebben de heren Witteveen en Rosenthal het aspect van de proportionaliteit prominent naar voren gebracht. Ik sluit mij graag aan bij hun opmerkingen en vragen daarover.

Het voorstel heeft als signaal van de wetgever richting de burgers -- dat in de eerste plaats -- en de rechter zelfstandige betekenis omdat daarmee de positie van de wetgever ten opzichte van normatieve ontwikkelingen in de samenleving en de rechtspraak duidelijk en opnieuw wordt gemarkeerd. De wetgever geeft met andere woorden aan waar hij in dezen staat. De wettelijke verankering erkent en verstevigt aldus de maatschappelijke ontwikkeling. De aard en strekking van het onderhavige wetsvoorstel kunnen, aldus de nota naar aanleiding van het verslag (28484, nr. 7, pagina 3) in zoverre eerder "responsief" dan "directief" worden genoemd. Veeleer reflecteert het wetsvoorstel een ontwikkeling dan dat het een nieuwe norm oplegt die vervolgens in de rechtspraak in alle zaken dient te worden geïmplementeerd. De voorgestelde verhoging van het wettelijk strafmaximum voor specifieke delen van het materieel strafrecht zal allereerst -- of alleen -- betekenis hebben voor de ernstigste gevallen die onder de betreffende delictomschrijvingen kunnen vallen, daarbij mede in aanmerking genomen de strafmaxima in andere strafbaarstellingen, ofschoon in de praktijk het strafmaximum zelden of nooit in beeld komt.

Het is goed dat de strafrechter in het bestaande Nederlandse sanctiestelsel binnen de grenzen van de wet de vrijheid blijft houden om zelfstandig de hoogte te bepalen van in concrete strafzaken op te leggen straffen.

Wij ondersteunen het bestaande wettelijke stelsel, waarin thans algemene -- en géén bijzondere -- strafminima en bijzondere strafmaxima zijn neergelegd. Overigens zien wij geen reden om bijzondere verwachtingen te koesteren dat de verhoging van de (bijzondere) strafmaxima zonder meer zal leiden tot verhoging van de gemiddelde strafmaat noch tot beperking van de criminaliteit.

Wat nieuw geïntroduceerde strafbepalingen betreft -- ik denk onder andere aan de meisjesbesnijdenis -- sluit ik mij graag aan bij de opmerking van de heer Wagemakers.

Al eerder in mijn bijdrage signaleerde ik dat enkele obsoleet geworden strafbepalingen verdwijnen. Dat geldt onder andere voor Titel VI van het Tweede Boek van

het Wetboek van Strafrecht. Deze titel betreffende het tweegevecht is volgens onderdeel LL van het wetsvoorstel vervallen. Gebleken is immers dat deze titel gedurende de afgelopen eeuw niet of nauwelijks is toegepast. Op de in verband met een tweegevecht gepleegde doodslag of mishandeling zullen voortaan de hiervoor geldende bepalingen worden toegepast.

Bij het afscheid van Titel VI van het Tweede Boek is een korte historische kanttekening wellicht niet misplaatst.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp voor een nationaal Wetboek van Strafrecht, dat bij rapport van 13 mei 1875 door de staatscommissie-De Wal aan de regering werd aangeboden -- en dat na meer dan zeventig jaar vruchteloos pogen de grondslag voor het op 28 februari 1879 ingediende regeringsontwerp van ons huidige Wetboek van Strafrecht vormde -- klinkt reeds met zoveel woorden de twijfel over de wijze van strafbaarstelling van het tweegevecht door. Ik citeer van pagina 258: "Het ongeoorloofde van het tweegevecht en de noodzakelijkheid dat daartegen op een of andere wijze door de strafwet wordt gewaakt, mogen thans als algemeen erkend worden aangenomen. Verschillend wordt nog altijd gedacht over de vraag of men het duel als delictum sui generis heeft te beschouwen, dan wel beter doet om deze handeling straffeloos te laten, en het daardoor veroorzaakte lichaamsleed onder de gewone strafbepalingen van moord, doodslag en mishandeling te begrijpen." De staatscommissie beantwoordt die vraag vervolgens overtuigend met kracht van argumenten en met een beroep op het ontwerp van 1847 en de meeste nieuwere wetgevingen en schrijvers in eerstgenoemde zin. Die argumenten zijn tweërlei. Men vindt dat het specifieke oogmerk van de dader in rekening moet worden gebracht. "In de regel", zo lezen wij, "is het oogmerk der partijen voornamelijk daarop gerigt om door eene bepaalde onderling overeengekomen handeling, door een oud en moeilijk uit te roeijen vooroordeel als de meest geschikte aangewezen, voldoening te verkrijgen en te geven voor eene ware of vermeende krenking van het eergevoel".

In de tweede plaats zegt men: "Herstel van een nadeel, van eene ware of vermeende krenking ten doel hebbende door eigen handeling en door gewelddadige middelen, tast het tweegevecht, afgescheiden van de gevolgen, reeds op zichzelf de maatschappelijke orde aan, die eigenmagtig herstel door gewelddadige middelen wraakt. Het is eene bevordering van eigenrigting die in een beschaafden staat en bij gevestigde en regelmatig werkende regtsorganen krachtig moet worden tegengegaan, ook daar waar partijen het terrein ongedeerd verlaten en vrijwillig of gedwongen de gevolgen van hunne eigenmagtige inbreuk op de openbare orde, op de regtsvrede ontgaan." Op grond van deze argumenten stelde de staatscommissie voor niet alleen het tweegevecht op zichzelf maar ook de uitdaging en aanneming, de overbrenging van de uitdaging, de ophitsing tot tweegevecht en de openbare blijken van minachting wegens het nalaten van het misdrijf strafbaar te stellen.

Of de eergevoelens van 1875 tegenwoordig een andere taal spreken, dan wel of de stand der beschaving van de staat tot het stellen van minder hoge eisen aanleiding geeft, moge in het midden blijven. Niet zozeer omdat een strafbepaling voor verouderd wordt gehouden, maar omdat het verschijnsel zich hoogst zelden voordoet, kunnen onze fracties er vrede mee hebben dat de regering thans een andere keus maakt dan de staatscommissie

destijds en de wetgever van 1886. Met dit requiem betreffende het tweegevecht sluit ik mijn bijdrage af.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik zal duidelijk maken dat de heer Holdijk het niet over een academische kwestie had. Ik hoorde net van een historicus in mijn fractie dat in 1856 de toenmalige minister van Oorlog een lid van de Kamer heeft uitgedaagd tot een tweegevecht. Ik ben benieuwd hoe dat afgelopen is, want dat wist hij niet. Hij weet eigenlijk helemaal niet zoveel.

Het past mij om de minister te feliciteren met zijn uitverkiezing tot politicus van het jaar. Ik moet zeggen dat de concurrentie wat minnetjes was. Hij hoefde het maar tegen vier ministers op te nemen. Ik stel voor dat de 75 senatoren in de toekomst ook meedoen aan die wedstrijd. Dan zullen wij nog zien wat de uitkomst is. Desalniettemin feliciteer ik de minister van harte.

Wij spreken over een wetsvoorstel dat unaniem is aangenomen in de Tweede Kamer. Je zou je dan ook kunnen afvragen waarom dit geen hamerstuk is. Er valt weinig op aan te merken. Het is hooguit een erg late uitvoering van een wens van de Tweede Kamer uit 1997. Het wetsvoorstel is in 2002 ingediend en, geheel in de geest van de motie, op basis van onderzoeken van de universiteiten van Tilburg en Leiden uitgevoerd. Zo hoort het; zo moet een wet tot stand komen. Wat moet de Eerste Kamer nog doen met een wet die zo goed is voorbereid en die unaniem is aangenomen door de Tweede Kamer? Wij zouden kunnen kijken of de wet zich verdraagt met internationale verdragen, maar dat heeft de Raad van State al bekeken. Een andere vraag is of de wet uitvoerbaar is. Als je iemand twintig of dertig jaar in de gevangenis zet, is het hooguit een huisvestingsprobleem. Het is in ieder geval geen probleem waar wij ons zorgen over zouden moeten maken.

Toch is dit een iets te gemakkelijke analyse van de kwestie. Je zou je als regering moeten afvragen wat je moet doen als een wetsvoorstel zo uitgebreid wordt geamendeerd als nu. Er zijn twaalf amendementen ingediend, waarvan sommige behoorlijk verstrekkend. Moet je dan zeggen, zoals de minister heeft gedaan, dat dit het recht van het parlement is? Dat is natuurlijk het uitgangspunt. Het Tweede Kamer heeft immers dit belangrijke recht. De regering heeft echter ook een eigen verantwoordelijkheid. Zij zou zich moeten afvragen of dit is wat zij wilde. Als dat niet zo is, heeft de regering altijd de mogelijkheid om het wetsvoorstel terug te trekken. De minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat hij ermee kan leven. Hij vindt dat de Tweede Kamer over haar eigen amendementen gaat, ook als ze ontoelaatbaar zijn. Die houding vinden wij toch enigszins minimalistisch.

Het is niet gezegd dat de regering dit wetsvoorstel zou moeten terugtrekken, maar wij vragen ons wel af of er zaken zijn die wij goed moeten bekijken vooraleer wij dit wetsvoorstel tot wet promoveren. Wat gebeurt er als deze Kamer hier ja tegen zegt? Is het wel een proportioneel wetsvoorstel gebleven? Zijn er door al die amendementen niet dusdanige wijzigingen aangebracht dat het wetsvoorstel uiteindelijk niet is geworden zoals wij het bedoelden? Het is fijn dat collega Witteveen Montesquieu erbij heeft gehaald. In deze toch wat rumoerige tijden is het van groot belang dat bij straffen de proportionaliteit in de gaten wordt gehouden. Volgens mij heeft de minister daar zelf ook een aantal keren voor gewaarschuwd. Hij

heeft gezegd dat wij ons niet door de waan van de dag moeten laten leiden.

Een andere vraag waar een duidelijker antwoord op mag komen, is de vraag naar het effect op de strafmaattoedeling. In de Tweede Kamer is over een aantal zaken niet gesproken en een aantal zaken is wel erg enthousiast toegevoegd. De minister heeft gezegd dat het verhogen van strafmaxima niet leidt tot een directe verandering van de rechtspraak van de strafrechter. Collega Wagemakers heeft er terecht op gewezen dat wij de wet niet voor niets wijzigen. Er zal toch enig effect zijn. Moeten de richtlijnen aan het Openbaar Ministerie niet aangescherpt worden? Ik heb daar weinig over gelezen in de discussie in de Tweede Kamer. Kan de minister daar iets over zeggen?

Een belangrijke vraag is in hoeverre de nu zo fors geamendeerde wetswijziging en de aanpassing van de strafmaxima zich verhouden met de praktijk in de ons omringende landen. Ik vind het verzoek van de PvdA-fractie niet onredelijk. Natuurlijk hebben wij allen verwanten aan de overkant, maar die doen niet altijd even goed hun best. Het ontslaat ons niet van onze taak om er kritisch naar te kijken en het ontzegt ons niet het recht om daar kritisch naar te kijken. De reactie van de minister op dit punt vond ik een beetje te zuur. Het is waar dat hem geen blaam treft, maar van een politicus van het jaar verwachten wij een betere reactie.

Speciale aandacht is nodig voor de invoering van de maximumstraf van dertig jaar. Die is er wel erg gemakkelijk doorgejast. Ik vergelijk het met het lange proces dat wij hebben gehad met het aanpassen van andere strafmaxima. Hier is volgens mij enigszins sprake van de waan van de dag, waarvoor de Tweede Kamer heeft gecapituleerd. Of niet? Is de minister terugblikkende van mening dat de invoering van de maximumstraf van dertig jaar een goed afgewogen beslissing was? Weet hij waartoe het zal leiden? Als hier het effect optreedt dat collega Wagemakers veronderstelde, dan betekent het dat mensen veel langer in de gevangenis zitten. Een van de redenen om mensen niet levenslang in de gevangenis te houden, is om enig perspectief te laten bestaan, hoe mager het ook mag zijn. Dat heeft voordelen voor de behandeling van de betreffende veroordeelde. Waarom zou je mensen in een totaal uitzichtloze positie brengen? Waarom hebben wij de doodstraf dan niet ook meteen ingevoerd? Ik denk dat iedereen zal zeggen dat wij dat niet bij amendement kunnen doen, zelfs Van Haersma Buma niet. Wij hebben het over een enorme verhoging van de strafmaat en die zouden wij in een apart wetsvoorstel moeten behandelen.

Dit is niet de enige wet die hier op deze manier aankomt. Wij vragen ons niet alleen bij deze wet af of dit wel het plan was. Is het enthousiasme van de Tweede Kamer om wetten te wijzigen wel het juiste middel? De Eerste Kamer kan daar achteraf weinig aan doen. Wij kunnen de minister hooguit vragen om ons wat meer duidelijkheid te geven, maar veel meer hebben wij niet in de melk te brokkelen. Dat is de positie van de Eerste Kamer. Dit is voor mij opnieuw een reden om voor te stellen de twee Kamers te verheffen tot één Kamer, zodat de Tweede Kamer in staat is om na te denken over wat zij doet. Dan voorkomen wij dat de Tweede Kamer wat al te enthousiast niet doordachte wetgeving aflevert, die de Eerste Kamer vervolgens moet accepteren omdat er anders een groot probleem ontstaat.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Lijfrenteverzekering/Verzekering en lijfrente!

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (19529);**

- **het wetsvoorstel Aanpassing van de wetgeving aan en invoering van de wet tot vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (Invoeringswet titel 7.17 en titel 7.18 Burgerlijk Wetboek) (30137).**

De **voorzitter**: De minister van Justitie had ik al welkom geheten. Dat welkom geldt ook de regeringscommissaris, de heer Neleman.

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil de minister om te beginnen complimenteren met deze zeer doorwrochte wetsvoorstellen die ons verzekeringsrecht in een eigentijds jasje zullen gieten. Beide zijn de vertaalslag van juridische inzichten die in de afgelopen decennia zijn gerijpt en beide zullen dus, zoals ik in mijn schriftelijke inbreng ongeveer twee jaar geleden aangaf, nu gewoon hun werk moeten gaan doen. Tegelijk is dit compliment wat dubieus. Wij betreuren het namelijk wel, dat dit allemaal zo ontzettend lang heeft moeten duren. Ik begreep onlangs dat dit wetsvoorstel het oudste bij deze Kamer aanhangige wetsvoorstel is, en daarvóór heeft het ook al veel te lang geduurd voor het als een voldragen ontwerp bij de Tweede Kamer kon worden ingediend. Maar dat is nakaarten. Laten wij blij zijn dat de titel 7.17 nu de wind in de zeilen heeft gekregen van de nieuwe Zorgverzekeringswet, zodat dit nu echt, na aanvaarding in dit huis, per 1 januari aanstaande de haven van het Burgerlijk Wetboek kan binnenvaren.

Mijn fractie was vanwege de zeer uitgebreide schriftelijke behandeling aanvankelijk niet van plan aan dit debat mee te doen. De door ons gestelde vragen waren redelijk beantwoord, weliswaar waren wij niet met ieder antwoord even gelukkig, maar dat is nog geen reden om aan een mondeling debat te willen meedoen. De reden dat wij hiervan zijn teruggekomen, is dat, net zoals de Zorgverzekeringswet heeft geïnterfereerd in het tempo van deze wetsvoorstellen, de Wet WIA heeft gezorgd voor nieuwe figuren en constructies die mede verband houden, dat althans zouden kunnen doen, met het nieuwe verzekeringsrecht. De gelegenheid om hierover in twee instanties met de minister van gedachten te wisselen heeft ontbroken, vandaar dat ik mijn vervolgvragen nu maar bij de behandeling stel. Ik merk dan wel of de minister daar hier en nu op wil ingaan, of dat hij wil toezeggen hierop in een later stadium schriftelijk terug te komen. Aan onze waardering voor de aan de orde zijnde wetsvoorstellen doen de vragen namelijk niet zoveel toe of af.

Verzekeraars worden in ons sociale bestel steeds meer een mengvorm van een private wederpartij en een publiekrechtelijke actor. Dat speelt in het nieuwe zorgstelsel, het speelt ook bij het thema reïntegratie. En wie de laatste weken naar de commercials op radio en tv luistert, die moet wel eens menen dat er nog maar twee

typen verzekeringen bestaan: van ziektekosten, en van reïntegratie en andere WIA-aanvullende of ondersteunende producten. Bij de behandeling van het ontwerp van deze laatste wet heeft de minister van SZW aangegeven, dat de werkgever die als eigenrisicodragers acteert, in de eerste twee jaar tot zijn werknemer in een privaatrechtelijke relatie staat en nadien als zelfstandig bestuursorgaan in een publiekrechtelijke. Ik zou menen dat dit iets genuanceerder ligt en dat de werkgever, zolang het dienstverband duurt -- en dat kan zich verder uitstrekken dan de periode van loondoorbetalingsplicht van artikel 7:629 -- in die periode ook in een arbeidsrechtelijke relatie tot zijn werknemer staat. Voor het onderwerp van vandaag is dit van belang vanwege de relatie van de verzekeraar van de werkgever met deze werknemer. Dat is, dat geven wij de minister na, geen contractuele band, maar zij krijgen wél met elkaar te maken; misschien nog wel meer dan de werknemer en de eigenrisicodragende werkgever, althans in de context van reïntegratie.

Ik werk deze stelling uit in een voorbeeld dat uitmondt in een paar gerichte vragen. In dit voorbeeld heeft de eigenrisicodragende werkgever de met arbeid en ziekte samenhangende werkgeversrisico's ondergebracht bij verzekeraar X. Het UWV heeft de werknemer gezien en hem gekwalificeerd als WGA-gerechtigd. Eerder al had deze werknemer geruime tijd te maken met een aan X gelieerd reïntegratiebedrijf waarvoor deze verzekeraar, uit hoofde van de met de werkgever gesloten verzekeringsovereenkomst, de rekening betaalt. De werknemer daarentegen is ontevreden over de inzet van dit reïntegratiebedrijf en meent dat hij bij een ander bedrijf beter af zal zijn. Hem staan de volgende opties ter beschikking. Hij kan een civiele vordering instellen tegen zijn werkgever om zijn verplichting ex 7:658a anders in te laten vullen dan nu gebeurt. Daarnaast, of in plaats daarvan, kan de werknemer bezwaar maken tegen de invulling van zijn reïntegratieplan. Echter, het feit dat het reïntegratieplan wordt ingevuld zoals het wordt ingevuld, zou wel eens het gevolg kunnen zijn van het beleid van X, of van het verzekerde pakket dat de werkgever bij X heeft afgesloten. Is dat een reële optie, zo vragen wij de minister. Is het denkbaar dat de beleidsvoering door de eigenrisicodragers mede wordt bepaald door het afgesloten verzekeringspakket? En als dat denkbaar is, hoe verhouden beide zich dan tot elkaar? Stel, bijvoorbeeld dat de bestuursrechter oordeelt dat de claim van de werknemer terecht is en dat de werkgever hem als uitvoerder van de WGA meer ruimte moet geven. En stel, dat dit "meer ruimte geven" duurder is dan de optie die X, met een beroep op de polisvoorwaarden, voor deze werknemer wil betalen, werkt de rechterlijke beslissing in dat geval door in de relatie tussen de eigenrisicodragers en X in de zin dat de beslissing in het geding tussen werknemer en eigenrisicodragers mede kan worden aangemerkt als een opdracht aan X om de meerkosten te vergoeden? En wat wordt de vervolgstap als X weigert hieraan te voldoen? Want wij kunnen X nu wel de "hulppersoon van de werkgever" noemen, zoals de minister deed, hij is verzekeringsrechtelijk óók diens wederpartij. Is dit nu een voorbeeld van een situatie waarin partijen -- de werkgever als verzekerde en de werknemer in de termen van de minister als "middellijk belanghebbende" -- de bemiddeling van de Ombudsman Verzekeringen kunnen vragen?

Mijn tweede vraag, of beter set vragen, heeft betrekking op de ondoorzichtigheid, vooral voor degene op

wie de meeste sturingsinstrumenten zijn gericht: de voor de eigen arbeid ongeschikt geraakte werknemer. Hoewel, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mogen wij deze persoon niet meer zo noemen. Wij moeten spreken van een werknemer die gedeeltelijk arbeidsgeschikt is. Het gaat om die werknemer, die aan alles wat er voor en over hem bedacht wordt, zal moeten meewerken. Of anders...

Eigenrisicodragers worden naar verwachting een steeds vaker voorkomende rechtsfiguur. Dat geldt ook voor het bij een particuliere verzekeraar onderbrengen van risico's die aan arbeid en ziekte gelieerd zijn. Naarmate meer bevoegdheden contractueel worden overgedragen, wordt het voor de te reintegreren werknemer steeds lastiger te onderscheiden wie de wederpartij is en wie de "hulp persoon". En dat is vooral het geval naarmate de arbeidsrechtelijke band tussen de eigenrisicodrager en de werknemer langer geleden is verbroken. Is de minister het daarmee eens? Zo ja, zou enige voorlichting op dit punt dan niet geboden zijn? En als dat zo is, wie zal deze dan naar zijn oordeel moeten verzorgen?

Het komt erop neer, dat mijn fractie in dit stadium van de rechtsontwikkeling gaarne een scherpere analyse wil hebben dan wij tot nu toe hebben gezien van de driehoek inkomensverzekeraar, werkgever/eigenrisicodrager, werknemer. Daarbij dienen dan vragen te worden beantwoord over de doorwerking van polisvoorwaarden in de eerdergenoemde werkgeversverzekeringen, maar ook in het reïntegratie- en sanctiebeleid dat de verzekerde als uitvoerder van wat wij voorheen nog wel eens een "sociale verzekering" noemden, moet ontwikkelen. Zou het zo kunnen zijn, zo vragen wij de minister, dat in de toekomst niet de eigenrisicodragende werkgever, maar de grote verzekeraars het door hun cliënten te hanteren sanctiebeleid gaan bepalen? Zo ja, wat betekent dat voor de in dezen geëigende rechtsgangen? Meer specifiek: krijgen in dit gewijzigde speelveld ook instanties zoals de Ombudsman Verzekeringen en de Raad van Toezicht Verzekeringen een rol? Zo ja, welke? En hoe verhoudt deze rol zich tot de bezwaar- en beroepsprocedure die de eigenrisicodragende werkgever binnen de context van het WGA-beleid moet ontwikkelen?

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik sluit mij graag aan bij de felicitaties aan de minister wegens zijn uitverkiezing tot politicus van het jaar. Ik heb begrepen, dat na aanvaarding van de wetsvoorstellen die hier zojuist werden behandeld, hij het risico loopt dat mevrouw Van den Bossche hem vervolgens straffeloos tot een duel bij Quatrebras kan uitdagen, maar dat wachten wij dan maar rustig af. Ik heb er alle vertrouwen in dat hij ook dat duel zal weten te winnen.

Om te beginnen, dank ik de minister en zijn ambtenaren voor de uitvoerige beantwoording in de schriftelijke voorbereiding van beide wetsontwerpen. De gedachtewisseling in de stukken is, denk ik, zeer vruchtbaar geweest. Op een groot aantal punten is voor de rechtspraktijk nuttige verheldering geboden. De minister heeft, gebruikmakend van het wetgevingsmodel waarbij na de ontwerp hoofdwet een ontwerp invoeringswet wordt ingediend, via de ontwerp-Invoeringswet bovendien op

verscheidene punten overeenkomstig de wensen van deze Kamer het hoofdwetsvoorstel aangepast, waarvoor wij hem zeer erkentelijk zijn. Van mijn bijdrage aan deze plenaire behandeling wil ik gebruikmaken om stil te staan bij enkele wetstechnische aspecten. Daarna wil ik terugkomen op een thema dat ik ook in de schriftelijke voorbereiding aan de orde heb gesteld, te weten de toekomst van het aansprakelijkheidsrecht in relatie tot zowel het fenomeen van de verzekering als het in het verzekeringsrecht belangrijke begrip van roekeloosheid.

In de inbreng voor het voorlopig verslag bij wetsvoorstel nr. 19259 heb ik aangekondigd ook te willen terugkomen op het onderwerp van de stapeling van procedures en de wenselijkheid van een brede arbeidsrechter. Intussen is in de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de ontwerp invoeringswet uitvoerig op commissievragen hierover gereageerd door de minister. Die antwoorden vind ik zo tevredenstellend dat ik geen aanleiding zie om thans op dit thema terug te komen. Wellicht doe ik dat nog in tweede termijn, aangezien ik veronderstel dat mevrouw Westerveld er misschien nog over te spreken komt, hoewel zij dat in eerste termijn niet heeft gedaan.

Allereerst dus capita selecta. Ik volg daarbij de nummering van het wetsvoorstel. In de nota naar aanleiding van het verslag betreffende de ontwerp-Invoeringswet is op de vraag van de commissie naar de relatie met de Wet bescherming persoonsgegevens en non-discriminatiewetten enerzijds en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen anderzijds geantwoord aan de hand van artikel 7.17.1.4. Het ging daarbij om de vraag welke gezondheidsgegevens particuliere verzekeraars mogen opvragen bij de werkgever/verzekeringnemer. In dit verband antwoordt de minister dat op grond van de Wbp dergelijke gegevens alleen mogen worden verstrekt met toestemming van de betrokkene. Op zich vloeit dat inderdaad voort uit de wet, maar het kan toch tot vreemde situaties aanleiding geven. Immers, het zou kunnen betekenen dat de ene werknemer er wel toestemming voor geeft en de andere werknemer niet. In dit verband rees bij mij ook nog de vraag of in een arbeidsovereenkomst een dergelijke algemene toestemming kan worden bedongen door de werkgever. De minister wijst er verder op dat doorgaans wordt gevraagd naar geaggregeerde gegevens omtrent het verzuim- respectievelijk het arbeidsongeschiktheidsrisico en niet naar tot individuele werknemers te herleiden gegevens. Echter, indien bij de verzekeraar twijfel ontstaat over de juistheid ervan, zal wel degelijk onderzoek naar die individuele gegevens noodzakelijk zijn. Dat kan aan de orde zijn bij het aangaan van de verzekering, maar ook later, indien de verzekeraar overweegt dekking te weigeren wegens onjuiste gegevensverstrekking door de werkgever. Graag krijg ik hierop een nadere reactie van de minister.

In het voorlopig verslag betreffende de ontwerp-Invoeringswet heb ik een vraag gesteld in relatie tot artikel 7.17.2.5. Na lezing van de nota naar aanleiding van het verslag en na herlezing van het voorlopig verslag kan ik niet anders concluderen dan dat ik mijn gedachtegang aanvankelijk niet goed heb verwoord. Dat hangt samen met de omstandigheid dat ik op dat punt in feite heb voortgeborduurd op de memorie van antwoord op de ontwerp hoofdwet. Ik wil daarom graag een poging doen, mijn probleem nog eens te verhelderen in de verwachting dat de minister daarop een helder antwoord zal kunnen formuleren.

De situatie is dat in een CAR-polis kan worden bepaald dat er bij risico-overgang, hetgeen zich vaak voordoet bij nieuwbouwprojecten vanwege het verschijnsel van de sleutelverklaring, geen voortgezette dekking zal zijn van die polis. Dat is op zichzelf al onwenselijk, omdat de verkoper/verzekeringnemer hierop vaak niet bedacht zal zijn, en de koper nog minder. Ik zie wel dat het niet mogelijk is om op dit punt thans enige wettelijke voorziening na te streven, wel kan ik mij voorstellen dat bij wijze van consumentenbescherming een beroep op een dergelijke clausule in een CAR-polis wettelijk alleen wordt toegestaan bij zakelijke partijen. Ik geef de minister in overweging, dat bij een evaluatie van de positie van kopers van onroerend goed, een punt dat ook mevrouw Broekers altijd zeer na aan het hart ligt, nog eens te betrekken.

Het juridisch-technische punt betreft de omstandigheid dat er in zo'n geval waarin er op grond van de CAR-polis geen dekking is na risico-overgang via een sleutelverklaring, een brand uitbreekt waardoor de koopovereenkomst niet meer kan worden nagekomen. Er kan immers niet meer worden geleverd wat was overeengekomen, namelijk de volledige juridische eigendom van een compleet onroerend goed. Dat zou betekenen dat in die situatie de leveringsplicht voor de verkoper/verzekeringnemer vervalt, maar ook de verplichting van de koper om de koopsom te betalen. Zie ik het juist dat de verkoper/verzekeringnemer met de schade blijft zitten? Op zich lijkt mij dat overigens aanvaardbaar.

Een volgende situatie is die waarbij de verkoper/verzekeringnemer een nietigverklaring van de sleutelverklaring vraagt, bijvoorbeeld omdat de aflevering en ondertekening van de sleutelverklaring door een onbevoegde is gedaan. Indien de koper echter feitelijk al wel de beschikking heeft gehad over de woning, rijst de vraag of er dan toch geen risico-overgang heeft plaatsgehad op grond waarvan de CAR-verzekeraar een dekking kan weigeren vanwege de voorwaarde in de polis dat er in zo'n geval geen dekking meer bestaat. Is zo'n beroep van een verzekeraar in zo'n situatie aanvaardbaar? Maakt het verschil of de calamiteit zich voordoet voor of na het beroep op nietigverklaring van de sleutelverklaring?

Een derde casuspositie betreft die, waarbij met de consument/koper al wel een mondelinge afspraak is gemaakt, maar nog geen koopakte tot stand is gekomen, terwijl de koper al wel de beschikking heeft gekregen over het beoogde koopobject. Kan de CAR-verzekeraar zich in dat geval, indien er voordat de koopakte door partijen wordt ondertekend een calamiteit optreedt, beroepen op risico-overgang en verval van dekking?

In de nadere memorie van antwoord bij het wetsvoorstel 19529 is de minister nader ingegaan op opmerkingen mijnerzijds over de longtailschadesituatie in relatie tot artikel 7.17.2.9c. Voor een deel is dit een voortzetting van het debat over deze problematiek zoals dit al bij de verjaring van letselschade aan de orde is geweest. Ons probleem was dat bij longtailschades door het claims-madesysteem het maximale risico van de verzekeraar beperkt blijft tot de jaarlimiet. De minister heeft daarop geantwoord dat het kenmerk van longtailschade immers is dat er een lange periode zit tussen de schadeveroorzakende gebeurtenis en het zich openbaren van de schade. Daardoor zal niet snel de situatie ontstaan dat slechts heel kleine

schadebedragen worden uitgekeerd aan de gelaedeerden, aldus de minister.

Ik ben het met deze redenering niet eens. Het is waar dat er vrijwel per definitie een lange periode zit tussen de schadeveroorzakende gebeurtenis en het openbaren van de schade. Het is echter heel waarschijnlijk en in een aantal gevallen hebben wij dit in de afgelopen jaren ook gezien, dat zich snel achter elkaar schadegevallen openbaren. Als zich dit vervolgens over meerdere verzekeringsjaren uitstrekt, zal dus ook meermalen de jaarlimiet door de verzekeraar moeten worden uitgekeerd, doch ook dit hoeft niet altijd tot een bevredigende uitkomst te leiden. Het kan immers zijn dat in het ene verzekeringsjaar zich 100 gelaedeerden melden en in het volgende verzekeringsjaar 150. Die 150 krijgen dan ieder per persoon minder dan die 100.

Ik geef toe dat de toepassing van de Wet collectieve afwikkeling van massaschade tot vermindering van dit verschijnsel aanleiding geeft, maar die wet hoeft niet altijd te worden toegepast. Bovendien kan het voor een verzekeraar interessant zijn om de wet niet toe te passen aangezien de verzekeraar immers de mogelijkheid heeft om, indien hij voorziet dat hij in de komende jaren nog meer claims zal krijgen, een wijziging van de verzekering te bewerkstelligen en bijvoorbeeld de jaarlimiet te beperken. Ik hoor graag van de minister of ik dit goed zie. Ik kom hier straks nog op terug in relatie tot het aansprakelijkheidsvraagstuk in brede zin en de betekenis van de verzekering als maatschappelijk antwoord daarop.

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over artikel 7.17.2.18, de beredderingsplicht -- misschien volgens het Groene Boekje bereddingsplicht -- heeft de minister geschreven dat als voorbeeld van op geld waardeerbare opofferingen die niet voor vergoeding in aanmerking komen, kan worden genoemd de reissom van de vakantie die de verzekerde annuleert ten einde maatregelen te kunnen nemen om ernstige waterschade in zijn woning te kunnen beredderen.

In de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 19529 (pagina 23) refereert de minister aan het arrest van de Hoge Raad van 10 oktober 2003 waarin de Raad wel spreekt over op geld waardeerbare opofferingen. Terecht merkt de minister op dat de Hoge Raad artikel 7.17.2.18 noemt, maar het blijft toch opmerkelijk dat de Raad in tegenstelling tot de minister de term op geld waardeerbare opoffering niet verwierpt. De vraag is dan ook of wij de jurisprudentie in dit opzicht vandaag nog enige ruimte moeten laten of niet.

In dit verband wijs ik erop dat annotator Mendel onder de NJ publicatie van het arrest buiten dit door de minister al afgewezen voorbeeld van de vakantiereis ook nog wijst op het geval van een flatgebouw waarin ter bestrijding van brand, uitgebroken op de bovenste etage, waterschade ontstaat aan lager gelegen woningen. In die casus is er mijns inziens aanleiding om die schade als beredderingskosten aan te merken.

Het komt mij voor dat het verschil met de annuleringsverzekering erin is gelegen dat de geboekte reis een toevallige en incidentele omstandigheid was die op zichzelf niet in een rechtstreeks verband stond met het object waar de schade ontstond en het moment waarop dit het geval is. Dit is bij het voorbeeld van de brand op de bovenste etage van een flatgebouw wel aan de orde. Ook de casus die ik aan de praktijk ontleen waarbij een auto wordt benut om een afgesloten garagedeur te forceren

teneinde de daarin nog aanwezige waardevolle goederen te redden waarbij die auto vervolgens beschadigd raakt, lijkt mij een voorbeeld waarin de schade aan die auto wel degelijk als beredderingskosten is aan te merken.

Met andere woorden: hoe nauwer de band in fysieke en temporele zin is, hoe eerder er sprake zal zijn van beredderingskosten. Deelt de minister deze opvatting?

Ik kom thans toe aan het meer beschouwende deel van mijn bijdrage. Het ??contract van de verzekering kan men uit verschillende gezichtspunten benaderen. Ten eerste uit het gezichtspunt van de verzekerde die een bepaald schaderisico wil dekken tegen premiebetaling. Ten tweede uit het gezichtspunt van de verzekeren als groep. Zij treffen een collectief arrangement om bepaalde schaderisico's te dekken in de wetenschap wellicht nooit aanspraak op uitkering te hoeven maken. Ten derde het gezichtspunt van de samenleving. Door schaderisico's collectief te dekken, voorkomen verzekeraars dat verzekeren en hun gezinnen tot armoede vervallen of ondernemingen failliet gaan als het risico zich realiseert. Ten vierde het gezichtspunt van de verzekeraar. Deze dient zowel in het eigen belang als in het belang van de collectiviteit van de verzekerden te handelen bij het aangaan, voortzetten, beëindigen en het nakomen van de verzekeringsovereenkomst.

Het fenomeen van de verzekering is dus per definitie een verschijnsel met een zowel economische, sociale als publiekrechtelijke inslag. Economisch omdat het bescherming biedt tegen de financiële en bedrijfseconomische gevolgen van de wisselvalligheden van het leven. Sociaal, omdat het per definitie een reflex is van het besef dat collectieve arrangementen in een beschaafde en ontwikkelde samenleving noodzakelijk zijn. Publiekrechtelijk, omdat zonder ordening door de wetgever door middel van dwingend en regelend recht, de verzekeringsovereenkomst geen betrouwbaar instrument zou zijn om de oogmerken van de betrokken gezichtspunten te realiseren.

Het gebruik van het begrip publiekrechtelijk in het debat over de regeling van een civielrechtelijk contract is wellicht wat verrassend. Het is niettemin goed verdedigbaar. Er is een aantal bevoegdheden van de individuele burger en zijn verbanden waarop de overheid geen of slechts zeer beperkt inbreuk mag maken, zoals de fundamentele rechten en vrijheden die hem in het EVRM en in de Grondwet zijn toegekend. Er is evenzeer een aantal bevoegdheden van de overheid waarop de burger geen of slechts een beperkte inbreuk mag maken, zoals het geweldsmonopolie en de bevoegdheid algemeen geldende rechtsregels te stellen.

Tussen deze polen bevindt zich een continuüm dat meer overeenstemt met het beeld van een veld dan van een lijn waarop telkens bepaald moet worden welke actor in het maatschappelijk leven welke taak of bevoegdheid moet uitoefenen. De keuze die men daarbij maakt, is niet waardevrij. Wie tussen individu en markt geen betekenis toekent aan maatschappelijke verbanden als derde entiteit in een driehoeksverhouding, zal hem geen rol toebedenken in het nastreven met wetgeving van maatschappelijke doelen. Wie het individu grosso modo onbekwaam acht om bepaalde verantwoordelijkheden te dragen, zal geneigd zijn aan de Staat en maatschappelijke verbanden relatief veel verantwoordelijkheid op te dragen. Wie de Staat wantrouwt, zal die rol juist willen beperken.

Daar waar de Staat aan het maatschappelijk leven regels stelt, doet zij dit vanuit een publiekrechtelijke rol.

Door een civielrechtelijk contract te benoemen en daarbij regels van dwingend recht te stellen, vervult de Staat dus een publiekrechtelijke rol. Dit is nog sterker het geval indien specifieke vormen van verzekering zoals die tegen de kosten van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, in afzonderlijke wetten worden geregeld. Het belangrijkste verschil is dat er in die gevallen sprake is van verplichte verzekering, maar de aard van de contractuele relatie verschilt bij dergelijke verzekering niet principieel van de geconvenieerde verzekering.

Deze laatste voorbeelden hebben de afgelopen decennia de wetgever de nodige hoofdbreken opgeleverd, omdat bij de wettelijke regeling vaak geen rekening is gehouden met ongewenste of zelfs perverse effecten, effecten die zich dan deden gevoelen buiten het juridisch terrein en wel op economisch en sociaal vlak. Ik heb de indruk dat die effecten niet in de laatste plaats konden optreden omdat onvoldoende de vraag onder ogen is gezien of de regeling voldoende rekening hield met de eigen aard van de verzekering en of de in een civielrechtelijke vormgeving min of meer ingebakken "checks and balances" wel aanwezig waren.

Die vraag is niet alleen relevant op het moment dat de wetgever zich moet buigen over dergelijke verplichte verzekeringen, maar ook wanneer het gaat om het Burgerlijk Wetboek en de herziening daarvan. Recent is de Wet collectieve afwikkeling massaschade ingevoerd, mede bedoeld om het verzekeringswezen een mogelijkheid te bieden tot adequate invulling van zijn maatschappelijk taak. Die wet is deels een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, maar schept anderzijds een aanvullend stelsel van "checks and balances" dat erop is gericht om een ieder het zijn te doen toekomen.

Ook in andere opzichten is er een samenhang tussen het recht en de ontwikkelingen in de samenleving. Als voorbeeld daarvan zou ik willen verwijzen naar de invoering een aantal jaren geleden van het claims-madesysteem in het schadeverzekeringsrecht. Dit vormde een reactie van verzekeraars op toegenomen claims terzake van longtailschades. Dit verschijnsel maakte een debat los over de verjaring van schadevergoedingsaanspraken. Al spoedig deed zich in de jurisprudentie de neiging voor om via de omweg van de eisen van redelijkheid en billijkheid het wettelijk systeem van verjaring te doorbreken.

Ruimschoots voor de wetgever dit sanctioneerde door de wettelijke verjaring van letselschade te beperken, had het verzekeringswezen zich daar al tegen ingedekt door het "loss occurrence"-systeem te vervangen door het claims-madesysteem.

Ik vraag mij af of de samenleving met dit effect van de rechtsontwikkeling wel gediend is. Belangrijker is nog dat de mate van aansprakelijkheid op grond van de open norm van de onrechtmatige daad of specifieke normen zoals die van de zorgplicht van de werkgever voor de veiligheid van de werknemer, onmiskenbaar is vergroot, ten minste mede onder invloed van het bestaan van het fenomeen verzekering en het ervaringsfeit dat een aangesproken partij doorgaans is verzekerd tegen aansprakelijkheid wegens schending van die norm.

De vraag is echter of dit niet evenzeer een ongewenst effect is van de manier waarop het recht is ingericht of zich ontwikkelt. Enerzijds kan men natuurlijk de stelling verdedigen dat het bestaan van een verzekeringsdekking de uitdrukking is van het rechtsgevoelen dat het handelen of nalaten dat is aangewezen als bron van de schade, ook moet leiden tot

vergoeding van die schade. Anderzijds is dit moeilijker vol te houden naarmate het verweten handelen of nalaten ieder ?? element ontbeert en ook het culpose element zwak is. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in het verzekeringsrecht, de automobilist in relatie tot fietser of voetganger en het arbeidsrecht, de werkgever in relatie tot zijn werknemer, en in al die gevallen is risicoaansprakelijkheid door de wetgever niet gewild, maar komt de rechtspraktijk daar wel erg dichtbij.

Nu kan men mij de vraag tegenwerpen waarom dit ongewenst effect is. Het antwoord daarop is ten dele te vinden in de voorbeelden die ik al noemde bij de verplichte verzekeringen. De wetgever heeft destijds niet beoogd dat vele honderdduizenden uitkeringsgerechtigd zouden worden. Een dergelijke directe relatie tussen de vormgeving van de regeling en het beroep dat erop wordt gedaan, zal niet zo gemakkelijk zijn aan te tonen in het domein van het civiele recht. Als een werknemer ondanks waarschuwingen van zijn leidinggevende een dak betreedt waarvan de dakplaten los liggen met als gevolg dat hij ernstig letsel oploopt doordat hij door die platen zakt, ligt het niet voor de hand dit tamelijk roekeloze gedrag toe te schrijven aan het bewustzijn dat de werkgever aansprakelijk is en er toch wel voor verzekerd zal zijn.

Niettemin is het te simpel te veronderstellen dat ieder verband afwezig is en het gedrag van mensen altijd, of zelfs meestal is gebaseerd op rationele afwegingen. In de stukken heb ik de kwestie van de Porscherijder genoemd die in dichte mist inhaalde en een ongeval met dodelijke slachtoffers veroorzaakte. De Hoge Raad achtte in die strafzaak onaannemelijk dat hier voorwaardelijk opzet in het spel was, omdat de chauffeur dan ook het welbewuste risico had genomen ook zelf het leven te verliezen. Dit klinkt mij te rationeel. Feit is dat het in onze samenleving in de afgelopen decennia normaal is geworden om in menig opzicht fysieke risico's te nemen omwille van de sensatie die men dan ervaart.

Een recent voorbeeld uit de jurisprudentie is het arrest van de Hoge Raad over de "jetblast" op Sint Maarten. Nogal wat bezoekers van dat eiland vinden het een kick om achter het hek van het vliegveld te wachten op vertrekkende vliegtuigen. Die veroorzaken bij het starten een zogenaamde "jetblast", als het ware een stormwind die een toeschouwer gemakkelijk kan omblazen. Moet de luchthaven als er in redelijkheid geen andere reden voor de aanwezigheid op die plaats te bedenken is, dan nog meer doen dan waarschuwingsborden plaatsen, terwijl het die bezoekers kennelijk om de kick te doen is?

Ik acht het niet onaannemelijk dat de ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht, de daaruit voortvloeiende risicoverdeling en de tendens om de aanwezigheid van de verzekering daarbij een grote rol toe te delen, bijdragen aan een gevoel in de samenleving waarin risicovol gedrag subjectief wordt gezien als normaal gedrag al is het objectief roekeloos en het ook normaal is om de gevolgen daarvan bij een ander neer te leggen. Omgekeerd kan toepassing van het recht duidelijk maken dat dergelijk gedrag niet normaal is en dat de gevolgen niet bij de samenleving neergelegd mogen worden.

Dit brengt mij bij een aantal opmerkingen over het begrip roekeloosheid. Ik zie wel in dat dit in zekere zin een containerbegrip is. In het arbeidsrecht zal men het op een andere manier moeten invullen dan in het verkeersrecht. Wanneer het echter om bewuste roekeloosheid of een grove schuld gaat, derhalve grenzend

aan opzet, meen ik dat de rechter bij beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, niet te snel mag aannemen dat de betrokkene zich niet bewust zal zijn geweest van de gevolgen van zijn handelen of nalaten. De rechter zal rekening moeten houden met de omstandigheid dat mensen op vele terreinen geneigd zijn risico's te nemen omwille van de sensatie of de kick die ermee gepaard gaat.

Heeft dit consequenties voor de uitleg van het begrip roekeloosheid in het voorliggende wetsvoorstel? Nee en ja. Nee, omdat voor de beperking van de dekkingverplichting in artikel 7.17.2.9 de verzekeraar geen bewust roekeloos gedrag hoeft te stellen en te bewijzen. Ja, omdat ik van mening ben dat deze uitdrukkelijke keuze van de wetgever op dit punt consequenties moet hebben voor de invulling van het begrip bewuste roekeloosheid. Nu de wetgever in deze bepaling van regelend recht een verzekeraar niet tot meer wil verplichten dan dekking bij zwakkere schuldgradaties, mag de rechter er niet van uit gaan dat aansprakelijkheid bij roekeloos gedrag van een werknemer toch wel door een verzekering gedekt zal zijn en mag hij daarom van de werkgever niet verlangen dat deze ter disculpatie moet stellen dat de werknemer bewust roekeloos handelde.

Met aanvaarding van de nieuwe titel van het Burgerlijk Wetboek inzake het verzekeringsrecht is noch dit terrein, noch dat van het aansprakelijkheidsrecht in rustig vaarwater beland. Als voorbeeld noem ik het vraagstuk van de aansprakelijkheid van toezichthouders voor fouten van aan hun toezicht onderworpen personen en rechtspersonen. Tegen de achtergrond van mijn voorgaande betoog mag duidelijk zijn dat ik voorshands op grond van rechts-politieke overwegingen, naast overigens staatsrechtelijke, kritisch sta tegenover een vergaande mate van aansprakelijkheid. De omstandigheid dat risico's minder goed of niet meer volledig verzekeraar zijn is op zich een slechte reden om de aansprakelijkheid dan maar te verschuiven naar toezichthouders. Ook hier geldt dat de wetgever oog moet houden voor ongewenste maatschappelijke effecten. Dit onderwerp komt ongetwijfeld over niet al te lange tijd op de agenda. Ik zie de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De decembermaand wordt jaarlijks gekenmerkt door aansprekende reclames met feestelijk gedekte tafels in flonkerend kaarslicht, artikelen in glossy bladen met al dan niet gecompliceerde kerstmenu's en een gastvrouw die, adembenemend gekleed, desalniettemin als een volleerde chef met de pollepel in de pannen staat te roeren; steevast zijn er de adviezen over de perfect bij de kalkoen passende wijnen en andere spiritualiën om de avond onvergetelijk te maken. Voor de minister is dit jaar de keuze van wijn eenvoudig: slechts de jaargang 1986 komt in aanmerking. Want als alles goed gaat, wordt een wetsvoorstel dat het licht zag in 1986 vandaag aangenomen. Daarop past een dronk, Château Sénat, appellation Binnenhof controlée, Domaine L'Assurance Oblige, jaargang 1986.

Ik spreek over wetsvoorstel 19529: Vaststelling van titel 7.17 en titel 7.18 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Het wetsvoorstel is lange tijd onderweg geweest vanwege de samenhang tussen het erfrecht en afdeling 3 van Titel 7.17, de sommenverzekering. Die samenhang noopte ertoe, eerst het erfrecht in Boek 4 vast te stellen. Maar thans is het zover en er is, na het

jarenlange traject, dan toch nog een eindspurt voor het wetsvoorstel ingezet. De nieuwe Zorgverzekeringswet, die met ingang van 1 januari aanstaande in werking treedt, is gebaseerd op het nieuwe verzekeringsrecht en dus moet dat nieuwe verzekeringsrecht ook per 1 januari aanstaande in werking treden.

Laat ik maar meteen namens de VVD-fractie klare wijn schenken: wij steunen het wetsvoorstel, evenals wetsvoorstel 30137, de Invoeringswet. Voorzover ik het kan overzien, heeft het wetsvoorstel in de loop der jaren, net als goede wijn, aan kwaliteit gewonnen. De schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in deze Kamer, eerst met het voorlopig verslag en de memorie van antwoord en vervolgens met het nader voorlopig verslag en de nadere memorie van antwoord, is zeer uitvoerig geweest. Onze vragen zijn gedegen beantwoord. Hetzelfde geldt voor de schriftelijke behandeling van de Invoeringswet. De vragen die in commissieverband zijn gesteld, met name in verband met de samenhang van de WIA, zijn naar het oordeel van mijn fractie adequaat beantwoord. U zult begrijpen dat ik daarover de woordvoerder van mijn fractie voor de WIA, mevrouw Swenker, heb geraadpleegd. Dat geldt overigens ook voor de overige vragen.

Toch is er nog een vijftal vragen over beide wetsvoorstellen die ik aan de minister wil stellen. Het betreft artikel 7.17.1.4, lid 3; de "bereddingsplicht"; het begrip "roekeloosheid"; artikel 7.17.1.15, lid 2; de elektronische polis.

Mijn eerste vraag. In artikel 7.17.1.4, lid 3 staat het volgende vermeld: "Betreft een persoonsverzekering het risico van een bekende derde die de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt, dan omvat de mededelingsplicht mede de hem betreffende feiten die deze kent of behoort te kennen en waarvan, naar hij weet of behoort te begrijpen, de beslissing van de verzekeraar afhangt of kan afhangen". Deze bepaling is alleszins begrijpelijk. Toch is de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot de nieuwe Zorgverzekeringswet. De nieuwe Zorgverzekeringswet houdt in dat kinderen tot en met 18 jaar zonder premiebetaling zijn verzekerd. Er geldt een acceptatieplicht voor de verzekeraar voor kinderen tot en met 18 jaar. Die acceptatieplicht maakt de bepaling in artikel 7.17.1.4, lid 3 niet van toepassing. Is deze interpretatie juist?

Mijn tweede vraag. Artikel 7.17.2.18 regelt de "bereddingsplicht". In de nadere memorie van antwoord van 15 juni jongstleden antwoordt de minister, naar aanleiding van een vraag daarover van de VVD, dat het annuleren van een vakantie -- een voorbeeld dat door de VVD was genoemd van andere op geld waardeerbare opofferingen ter voorkoming of vermindering van de schade -- niet voor vergoeding door de verzekeraar in aanmerking komt. Als reden noemt de minister dat het annuleren van een vakantie geen maatregel ter voorkoming of beperking van schade betreft, hooguit een voorwaarde om dergelijke maatregelen te kunnen nemen. Eerlijk gezegd, begrijp ik dat niet. Als het een voorwaarde betreft om maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van schade, dienen die kosten eveneens vergoed te worden. Als de voorwaarde niet vervuld wordt, kan de schade niet voorkomen worden en voldoet de verzekerde niet aan zijn bereddingsplicht. Dat is een cirkel waar wij niet uit komen. Er zijn moeiteloos situaties denkbaar waarin bijvoorbeeld een vakantie wordt geannuleerd om vooral schade te voorkomen. Vreest de minister soms dat oneigenlijk

gebruik zou kunnen worden gemaakt van de regeling van artikel 7.17.2.18, lid 2 juncto artikel 7.17.2.22, lid 1 en komen om die reden dit type kosten niet voor vergoeding door de verzekeraar in aanmerking? Ik zou hierover graag van de minister een nadere toelichting krijgen.

Mijn derde vraag. In een recent artikel in WPNR, 2005 no. 6646, p. 953 en 954, met de titel "Bewuste roekeloosheid: consistentie bij begrenzing in het privaatrecht" bepleit prof. Hartlief pluriformiteit en uniformiteit tegelijk voor het begrip "(bewuste) roekeloosheid". Hartlief stelt dat de rechtzoekende en ook de rechtspraktijk verwachten dat het begrip "bewuste roekeloosheid" binnen het privaatrecht één betekenis heeft. Maar, zoals gezegd, hij bepleit pluriformiteit en uniformiteit tegelijk. Hij stelt dat "het eerst en vooral de wetgever is die, gelet op de aard van de te begrenzen bescherming of bevoegdheid, kiest voor de categorie die daaraan het meest recht doet. Het is dan uiteraard zaak goede argumenten voor differentiatie bloot te leggen." In dit verband noemt hij artikel 7.17.2.9. Is de minister van mening dat de memorie van toelichting voldoende goede argumenten geeft voor gebruik van het begrip "roekeloosheid" zonder de toevoeging "bewust" in artikel 7.17.2.9 om de differentiatie ten opzichte van het gebruik van het begrip "bewuste roekeloosheid" elders in het privaatrecht bloot te leggen?

Mijn vierde vraag. Artikel 7.17.1.15, lid 2 maakt duidelijk dat er bij afwijzing van de claim door de verzekeraar een nieuwe termijn gaat lopen van een halfjaar. Dit is een verjaringstermijn die door de verzekerde gestuit kan worden en nog eens gestuit kan worden. Ik vermoed met mr. drs. M.L. Hendrikse in zijn artikel in het NTHR van augustus 2005, dat dit met de bepaling niet bedoeld kan zijn. De korte termijn van een halfjaar is bedoeld om snel een punt te kunnen zetten achter de zaak als de uitkeringsgerechtigde geen actie onderneemt naar aanleiding van de afwijzing van de verzekeraar. Ligt het niet voor de hand om de verjaringstermijn om te zetten in een wettelijke vervaltermijn? Een wettelijke vervaltermijn kan immers niet gestuit worden. Graag een reactie van de minister.

Mijn vijfde vraag. In de literatuur en bij de behandeling van de Invoeringswet in de Tweede Kamer hebben enkelen een lans gebroken om het vereiste van een schriftelijke akte, zoals vermeld in artikel 7.17.1.8, te schrappen, zodat een elektronische polis mogelijk wordt gemaakt. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie heeft de minister terecht en met goede argumenten het vereiste van de schriftelijke polis verdedigd: een akte is een schriftelijk ondertekend stuk dat bestemd is om tot bewijs te dienen. In het geval van artikel 7.17.1.8 dient dit stuk ter bescherming van de verzekeringnemer. Ook de Zorgverzekeringswet vereist nadrukkelijk een schriftelijke akte. In de Tweede Kamer is het amendement-Jan de Vries c.s. aangenomen. Is de minister voornemens om in de in het amendement bedoelde AMvB alsnog de elektronische polis, althans de mogelijkheid daartoe, te introduceren?

Mevrouw de voorzitter, het doet ons buitengewoon veel genoegen dat wij vandaag een debat kunnen voeren met de politicus van het jaar 2005. Mijn fractie feliciteert de minister met die uitverkiezing. Oprechte hulde voor de minister! In het juryrapport wordt de minister onder meer geprezen voor het feit dat hij standvastig, onverstoortbaar en consistent is. Het is niets te veel gezegd als ik opmerk dat de standvastigheid van de minister, of anders geformuleerd de vasthoudendheid of

misschien zelfs de hardnekkigheid van de minister de leden van de VVD-fractie beslist niet ontgaan is!

Wij wachten met belangstelling de ongetwijfeld standvastige c.q. vasthoudende, onverstoerbare, consistente beantwoording door de minister van onze vragen af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Fiscaal inkomens- en vermogensbegrip!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (29685).

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. In dit wetsvoorstel is een nieuwe systematiek neergelegd waarbij de vraag of iemand toegang heeft tot het stelsel van door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand, voortaan zal worden gezien aan de hand van het fiscale inkomens- en vermogensbegrip. Deze aansluiting bij fiscale begrippen komt de uitvoerbaarheid van de regeling zeker ten goede. Bij drie aspecten wil ik namens de CDA-fractie nog kort stilstaan.

Eenvoud bij de uitvoering is een groot goed, doch het voorgestelde stelsel moet uiteraard ook beoordeeld worden aan de hand van de vraag of het steeds leidt tot rechtvaardige uitkomsten. Dit punt kan temeer aan de orde worden gesteld aangezien het voorgestelde stelsel werkt met bepaalde als grenzen bedoelde getallen, vaste percentages en afgebakende perioden, hetgeen een tamelijk cijfermatige benadering biedt ten aanzien van de vraag of iemand op enig moment al dan niet in aanmerking mag komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het is inherent aan zo'n mathematische benadering dat zulks in specifieke individuele gevallen kan leiden tot niet beoogde en in die zin dan ook ongewenste uitkomsten. De minister ontkent dat ook niet, doch duidt dat aan als een nadeel dat nu eenmaal niet opweegt tegen de voordelen die verbonden zijn aan het voorgestelde systeem.

Het is echter de vraag of het eenvoudig accepteren van zo'n nadeel -- in concreto het weigeren van gesubsidieerde rechtsbijstand aan iemand die dat hard nodig heeft en dat eigenlijk zou dienen te krijgen, getoetst aan de materiële normen van het stelsel -- wel verenigbaar is met artikel 6 van het EVRM. In dit verband is de vraag gesteld of het om die reden geen aanbeveling had verdiend een hardheidsclausule op te nemen. De CDA-fractie is niet onmiddellijk overtuigd door het argument van de minister dat zulks ongewenst is, omdat dat de administratieve lastenvermindering weer voor een deel teniet zou hebben gedaan. Met een juiste omschrijving had men immers het aantal situaties waarin men beroep had kunnen doen op zo'n algemene hardheidsclausule kunnen inperken. En ook een verdere beroeps gang terzake zou dan niet nodig zijn geweest.

Van meer principieel belang is echter het feit dat de opname van zo'n clausule als sluitstuk van het systeem had geleid tot een toevoeging waarmee hoe dan ook

volledige invulling zou zijn gegeven aan datgene wat artikel 6 van het EVRM terzake voorstaat.

De tweede kwestie betreft het feit dat in het voorgestelde stelsel is voorzien dat bij start van een procedure een rechtszoekende geen recht meer heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand indien hij beschikt over een vermogen dat meer bedraagt dan het heffingsvrije vermogen, terwijl bij gunstige afloop van een gevoerde procedure de rechtzoekende zijn gesubsidieerde rechtsbijstand kwijtraakt indien hij daardoor een vordering heeft gekregen van tenminste 50% van datzelfde heffingsvrije vermogen. In het voorlopig verslag door mijn fractie al de vraag aan de orde gesteld: waarom zijn in dit geval onderscheiden grenzen gehanteerd?

Op die vraag wordt door de minister in feite geen antwoord gegeven. Hij beperkt zich ertoe te stellen dat in het ene artikel gewerkt is met het normale fiscale vermogensbegrip, terwijl in het andere geval zoveel mogelijk is aangesloten bij de hoogte van de huidige niet-fiscale vermogensgrenzen die nu eenmaal lager zijn. De logica van die benaderingswijze ontgaat de CDA-fractie. Het argument dat aldus een vergroting van de toegang tot het stelsel wordt tegengegaan, overtuigt niet.

Het derde punt sluit hierop aan. Het staat vast dat dit wetsvoorstel leidt tot verruiming van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtshulp. Dat is vooral het gevolg van de aanpassing van het vermogensbegrip en de omstandigheid dat de waarde van de eigen woning niet wordt meegeteld bij dat vermogen. Ik heb begrepen dat de door het veld uitgevoerde berekeningen erop wijzen dat de voorgestelde verruiming van de grenzen zal leiden tot een vergroting van de toegang tot het stelsel in de orde van 12% tot 14%. Zijn er passende voorzieningen getroffen teneinde een zodanig vergrote toegang die zich bij invoering van deze nieuwe systematiek onmiddellijk zal manifesteren, te kunnen opvangen?

Wij zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

*N

De heer **Biermans** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het onderhavige wetsvoorstel heeft een dubbele doelstelling. Enerzijds beoogt het de administratieve lasten met 50% te verminderen door het inkomens- en vermogensbegrip en het fiscale inkomens- en vermogensbegrip te koppelen. Anderzijds wordt getracht de armoedeval te verkleinen voor deze inkomensafhankelijke regeling door net als bij alle andere inkomensafhankelijke regelingen uit te gaan van hetzelfde draagkrachtbegrip: het belastbaar inkomen.

De aanpak van de armoedeval is door het huidige kabinet in het hoofdlijnenakkoord opgenomen. Regelingen voor zorg, kinderen en wonen worden getoetst aan hetzelfde draagkrachtbegrip. De armoedeval, het nadeel dat iemand ondervindt die van een uitkering naar inkomen uit arbeid of onderneming gaat, wordt daardoor verkleind. Dat bevordert de arbeidsparticipatie en bovendien is het eerlijker. Dat is ook een reden waarom ik geen voorstander ben van een inkomensbeleid dat door de lagere overheid wordt gevoerd. Het is dan ook goed dat het gebruikersdeel van de OZB vervalt en daarmee het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten overbodig wordt.

Inkomensbeleid hoort in de visie van mijn fractie op centraal, dat wil zeggen nationaal niveau, te worden gevoerd. Hoewel door het incidentele karakter van de rechtsbijstand de invloed op de armoedeval niet groot is,

oordeelt mijn fractie ook vanuit die optiek positief over dit wetsvoorstel. Ik zou nog positiever gestemd zijn als aan de Belastingdienst een grotere rol zou zijn toegekend bij de uitvoering van de Wet op de rechtsbijstand en dan met name bij de berekening van het inkomen. Een andere verbetering zou de invoering zijn van een en hetzelfde partnerbegrip voor alle inkomensafhankelijke regelingen.

Als de minister deze mening ook is toegedaan -- mijn fractie gaat daarvan uit -- kan hij daarvoor, wellicht samen met de staatssecretaris van Financiën, zorgen. Dat zou de transparantie van die regelingen zeer ten goede komen.

Voorzitter. Mijn fractie ziet uit naar de reactie van de minister.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt vijftien minuten geschorst.

*B

!Monumenten!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Monumentenwet 1988 inzake de rol van het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur bij de rijkssubsidiëring van beschermde monumenten alsmede het vervallen van de voorhangbepaling van artikel 34 (29734).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Staatssecretaris **Van der Laan**: Mevrouw de voorzitter. Gelet op de vragen die zijn gesteld, lijkt het mij belangrijk om de context van het voorliggende wetsvoorstel te schetsen. Wij spreken vandaag "slechts" over instandhouding en niet over zaken als monumentenvergunningen, bouwvergunningen en grootschalige verbouwingen van monumenten. Daarvoor bestaan andere procedures. Omdat het wetsvoorstel de instandhouding van monumenten betreft, heeft het niets te maken met het ruimtelijk beleid.

Het is met andere woorden per definitie een objectgericht wetsvoorstel. De vervanging van de balken van een pand, het herstel van metselwerk of de vervanging van een kapot raam heeft immers niets te maken met ruimtelijk beleid. Het antwoord op de vraag voor welk raam je moet kiezen, is immers afhankelijk van het pand en niet van het ruimtelijk beleid. Aan deze wetswijziging en de vernieuwing van het BRIM ligt de volgende vraag ten grondslag: hoe veel geld geven wij zo eenvoudig mogelijk aan welk doel?

Waarom is gekozen voor het schrappen van de verplichte rol van gemeenten en provincies? Ik heb dat absoluut niet gedaan omdat ik de rol van de gemeenten niet belangrijk zou vinden. In het begin van de jaren negentig was de achterstand bij de restauraties zo groot dat er aan de voorkant prioriteiten moesten worden gesteld. Daarvoor was een ruimtelijk kader nodig, omdat het restauratie en onderhoud betrof, twee aparte zaken. Omdat het twee aparte zaken waren, vond men het belangrijk om degene die het nauwst betrokken was bij de restauratie of het onderhoud, de prioriteiten voor een bepaalde gemeente te laten vaststellen.

Gezien het volstrekte gebrek aan geld -- de achterstand beliep ongeveer 800 mln. -- was dat een logische keuze. Deze achterstand hebben wij ingelopen en daardoor is het steeds minder belangrijk geworden om prioriteiten te stellen en een rangorde aan te brengen tussen de monumenten. Met het oog hierop en het belang om de administratieve lasten omlaag te brengen is het voorliggende wetsvoorstel ingediend. Hierdoor worden de procedures namelijk versneld en wordt het voor stichtingen veel eenvoudiger om een aanvraag in te dienen. Binnen drie maanden wordt een aanvraag op grond van de BRIZ beantwoord. Men weet dan hoe hoog de subsidie zal zijn. Vroeger was daar soms wel twee jaar mee gemoeid. De evidente toegevoegde waarde voor de subsidieaanvraag van het vaststellen de prioriteiten is weggevallen, omdat de achterstand nog maar 134 mln. bedraagt. Ik kom op dit punt later terug.

Het wetsvoorstel is dus gericht op eenvoud, transparantie, klantvriendelijkheid en ontbureaucratisering. Wij willen af van de papieren rompslomp en de papierschuiverij. Er zijn geen drie schijven nodig om te kunnen bepalen of iemand €55.000 krijgt. Dat kan de Rijksdienst Monumentenzorg echt zelf wel bepalen.

Mevrouw **Witteveen** (PvdA): De staatssecretaris zegt dat voor instandhouding geen ruimtelijk beleid nodig is. Kleine restauraties kunnen echter ook onder instandhouding vallen. Omdat daarvoor vaak voldoende geld ontbreekt, moet de Rijksdienst Monumentenzorg soms toch prioriteiten vaststellen.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Ik kom straks te spreken over de verhouding tussen het instandhoudingsbeleid en het door de ChristenUnie ingebrachte punt dat overgestapt wordt op het BRIM terwijl de restauratie nog niet is afgehandeld. Daarmee houdt deze opmerking namelijk nadrukkelijk verband. Als eenmaal wordt uitgegaan van instandhouding, onderhoud met kleine restauratie, dan is een extra stap van de gemeente niet meer nodig. Bij een geleidelijke instroom zijn daar als het goed is voldoende financiële middelen voor omdat het dan alleen om instandhouding gaat, niet om restauratie. Er hoeft dus geen enorme prioriteitsstelling plaats te vinden. Ik kom straks nog terug op het punt van de niet-gerichtheid. Overigens wordt het punt van de gebiedsgerichtheid uiteindelijk betrokken bij het gemeentelijke monumentenbeleid. De gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het verlenen van de vergunningen. De vergunning is vele malen belangrijker voor het gebiedsgerichte beleid dan het vaststellen van de hoogte van een bedrag. De vraag of het €55, €65 of €75 wordt, heeft niets te maken met ruimtelijk beleid. Toekenning daarvan is afhankelijk van de vraag of iemand er al dan niet recht op heeft en of voor de kostenpost rijkssubsidie moet worden verleend.

Het BRIM is een nieuwe regeling. Volgens het huidige systeem wordt het niet onderhouden van een pand als het ware beloond omdat de restauratie op den duur toch wel vergoed wordt. Als eigenaren vijf of tien jaar lang niets aan hun pand hebben gedaan, kunnen zij vrolijk via de gemeente bij het Rijk aankloppen voor geld voor de restauratie. Die ongewenste prikkel proberen wij met het BRIM weg te halen. Met het BRIM worden eigenaren geprikkeld om een pand in stand te houden. In de voorbereiding op het BRIM was het dilemma aan de orde dat door de ChristenUnie is genoemd. Ik ben mij ervan

bewust dat nog niet alle restauraties zijn voltooid. Ik had natuurlijk die afronding af kunnen wachten, maar omdat 25% van de tien jaar geleden geconstateerde achterstand nog niet is ingelopen, vond ik het jammer om de ontbureaucratisering uit te stellen. Verder zouden veel monumenten beter gedijen onder een instandhoudingsregeling in plaats van een aparte onderhoudsregeling en restauratieregeling. Als een pand vijf jaar geleden is gerestaureerd, dan is er weliswaar steeds recht geweest op onderhoudsgeld maar is er geen recht op geld voor kleine restauraties. Daarvoor zou wederom een beroep gedaan moeten worden op de restauratieregeling.

Het BRIM is een volledige instandhoudingsregeling. De consequentie daarvan is wel dat gebouwen met een grootschalige restauratieachterstand -- woonhuizen, kerken of kastelen -- reëel geen gebruik kunnen maken van het BRIM. De drempels daarvoor zijn ongeschikt. Alles afwegende neem ik dus de consequentie op de koop toe dat voor sommige panden niet zinvol gebruik kan worden gemaakt van het BRIM omdat de restauratieachterstand onvoldoende is weggewerkt. Voor die panden kan in de tussentijd echter gewoon een beroep worden gedaan op het BROM, de onderhoudsregeling. Zolang men dus niet kan instromen in het BRIM, mag men gebruik blijven maken van het BROM. Ik kan de afkortingen wel uitspreken, maar dan wordt het debat erg lang. Er is in die zin geen sprake van een gat of een leemte.

Het kabinet heeft 100 mln. beschikbaar gesteld voor een impuls in de restauratie. Het kabinet heeft besloten dat niet alles in een keer hoeft te worden weggewerkt, enerzijds omdat de financiële middelen beperkt zijn en anderzijds omdat de bouwbedrijven die gespecialiseerd zijn in hooggekwalificeerde restauratie niet in staat zijn om opdrachten met een totaalbedrag van 234 mln. te verwerken. Als er nu opdrachten in de markt worden gezet voor een bedrag van 234 mln., dan zouden minder gekwalificeerde of niet-gekwalificeerde bouwbedrijven het werk gaan doen. Om die reden vind ik het niet zo erg dat het bedrag van 234 mln. niet helemaal beschikbaar is gesteld. De markt kan zoveel opdrachten in een keer niet aan. Ook zou het ineens uitzetten van veel opdrachten een prijsopdrijvend effect hebben. Het kabinet neemt de inspanningsverplichting op zich om de achterstanden op te lossen maar is reëel en gaat ervan uit dat het de hooggekwalificeerde bouwbedrijven vijf tot zeven jaar kost om het werk te doen.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): De staatssecretaris praat heel snel. Ik ga even terug in haar antwoord. De kerkelijke gebouwen die naar onze verwachting pas in 2009 of 2011 kunnen instromen, kunnen volgens de staatssecretaris dus gebruik blijven maken van de oude regeling? Zij vallen niet in een leemte?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Nee. Het is onder de nieuwe regeling echter niet meer mogelijk om een afspraak voor tien jaar te maken. Voor kortlopende onderhoudsprojecten kan wel een aanvraag worden gedaan, bijvoorbeeld voor de periode tot de instroming. Het zou vreemd zijn om op basis van de oude regeling langjarige afspraken te maken. Er is dus voorzien in een overgangsperiode waarin voor kortlopende projecten aanvragen kunnen worden gedaan. De situatie gaat er tijdelijk op achteruit; het was immers mogelijk om voor tien jaar afspraken te maken. In het BRIM zal het mogelijk

zijn om voor een periode van zes jaar afspraken te maken, zolang restauraties daarbij zijn inbegrepen. Voor grote objecten, zoals kerken, kastelen en buitenplaatsen, geldt een veel hoger plafond, tot zes keer hoger dan het reguliere plafond.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Komt de staatssecretaris terug op de vragen over de noodzaak van totaalplannen en deelplannen?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Ja.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Het is mij niet helemaal duidelijk hoe het BRIM zich tot het BROM verhoudt. Ik vertrouw het ook niet helemaal meer. De staatssecretaris zegt dat bepaalde restauratieachterstanden in de toekomst kunnen worden weggewerkt met behulp van het BROM.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Nee, ik heb aangegeven, dat de restauratieachterstand bij sommige gebouwen zo groot is dat een beroep kan worden gedaan op de restauratiemiddelen. Het restauratiebedrag is nu 100 mln.; een kerk kan een beroep doen op een gedeelte van dat bedrag voor restauratie. Voor het onderhoud van de kerk kan een beroep worden gedaan op het BROM totdat wordt ingestroomd in het BRIM. Als er dus nog geen beroep kan worden gedaan op het BRIM, kan er geld worden verkregen via het BROM en de restauratiemiddelen. Die laatste twee mogelijkheden worden gehandhaafd.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Ik geef graag een legislatieve duiding aan mijn vraag. Wij spreken over het BRIM en het BROM als een soort geheimtaal, maar het gaat gewoon over de algemene maatregel van bestuur en een aantal besluiten. De basis van het BRIM komt te liggen in het wetsvoorstel dat wij vandaag of morgen vermoedelijk aannemen. De andere regeling, die AMvB, houdt daarmee toch op te bestaan? Als er nog een apart financieringskanaal blijft bestaan voor restauratieachterstanden, wat is dan de rechtsbasis van waaruit gefinancierd wordt?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Ik zal op die vraag later antwoord geven. Ik wil even nagaan wat de juridische basis van mijn feitelijke beschrijving is.

Mevrouw **Wittman** (PvdA): Een beroep op het BROM komt neer op een bedrag van hooguit €5000 per jaar. Daarmee zijn de kerken van mevrouw Nap niet geholpen. Ik maak hierbij een relativerende opmerking over de gelden. De staatssecretaris zegt dat de markt opdrachten voor een bedrag van 234 mln. niet aankan. In alle stukken staat evenwel dat er gewoon geen geld is behalve de FES-gelden die verdeeld moeten over de kanjers, het BRIM en de gemeenten. Door rond te strooien met getallen, wordt ons zand in de ogen gestrooid. Er is gewoon geen geld. Vindt de staatssecretaris ook dat er meer geld moet komen? Wat gaat zij daaraan doen? Wij kunnen op onze vingers natellen dat dit misloopt. De Kamer is dan als volksvertegenwoordiger medeverantwoordelijk.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Er is wel degelijk geld, namelijk 100 mln. Laten wij niet net doen alsof dat bedrag er niet is. Een paar maanden geleden is 100 mln. vrijgemaakt voor de monumenten. Dat is nogal wat en ik

ben daar ook trots op. Het is prima als mensen dat niet goed of niet goed genoeg vinden, maar ik ben er trots op. Ik heb laatst nog gesproken met een afgevaardigde van een zeer deskundig bedrijf. Hij is heel blij dat door het kabinet 100 mln. is vrijgemaakt. Hij vond het goed dat er geen 234 mln. beschikbaar was gesteld omdat hij zijn hand er niet voor in het vuur durfde te steken dat collega-bouwbedrijven dezelfde kwaliteit kunnen leveren. Ik ontken niet dat stichtingen en particulieren staan te dringen om voor dat geld in aanmerking te komen. Ik benadruk echter dat er geld beschikbaar is. Ik heb in de Tweede Kamer al aangegeven, dat het kabinet zich ervoor verantwoordelijk voelt om de achterstand op enig moment definitief in te halen. Een aantal jaren geleden is afgesproken dat de achterstand in 2010 is teruggebracht tot 5% tot 10% van de restauratiebehoefte die een aantal jaren geleden is geconstateerd. Het kabinet meent nog steeds dat die ambitie reëel is. Het traject wordt echter in etappes afgelegd.

Organisaties zijn er niet gerust op dat zij in aanmerking komen voor de gelden. Er is steeds prioriteit gegeven aan de kanjers en dat gebeurt ook bij de toedeling van het bedrag van 100 mln. De kanjers moeten perspectief hebben op gereedkoming van de werkzaamheden. Om die reden wordt in een keer een bedrag van 40 mln. besteed aan de kanjers zodat het zeer specialistische werk kan worden afgerond. Verder wordt 20 mln. beschikbaar gesteld voor de woonhuizen, simpelweg omdat op dat gebied veel succes wordt geboekt. Particuliere eigenaren doen waanzinnig hun best om panden mooi te maken. Het kabinet is daar heel blij mee en komt aan de inzet tegemoet door prioriteit te geven aan de woonhuizen, zodat voortgang wordt geboekt bij een ongelooflijk groot aantal objecten. Het resterende bedrag wordt aan de overige doeleinden besteed. Het is inderdaad jammer voor de groep overigen dat er niet meer overblijft, maar dat is nu eenmaal het gevolg van de gemaakte keuzes. Ik kan niet iedereen in een keer tevreden stellen. De verdeling van het bedrag van 100 mln. vind ik heel verantwoord.

Ik heb mijn algemene inleiding hiermee wel afgerond. Er is een vraag gesteld over het overleg met de Tweede kamer over de inwerkingtreding en de voorhangprocedure. Het probleem is natuurlijk dat de wet nodig is om het besluit aan te nemen. Regelmatig hebben beide Kamers echter gezegd dat zij het besluit moeten kennen om te weten of zij met het wetsvoorstel kunnen instemmen. In elk geval wilde de Tweede Kamer weten hoe het besluit zou uitwerken voordat zij met het wetsvoorstel instemde. Gelukkig is het wetsvoorstel intussen doorgestuurd naar de Eerste Kamer. Momenteel is de voorhangprocedure voor het BRIM aan de orde.

De Tweede Kamer heeft daar vorige week over gesproken. Morgen wordt er nog gesproken over het besluit. Procedureel en juridisch is dat volgens mij volstrekt correct. Als de wet hier wordt aangenomen, wordt die morgen in de Tweede Kamer besproken. Als de Tweede Kamer instemt met het BRIM, althans, daar geen bezwaar tegen maakt, gaat het per 1 januari aanstaande gewoon door. Zij heeft geen standpunt, maar ik heb de indruk dat zij er wel heel graag over wil meepraten. De bedoeling is dat in de eerste tranche van het BRIM eigenaars van molens, kastelen en buitenplaatsen vanaf 1 april

aanstaande hun aanvraag kunnen indienen. De subsidie wordt dan in 2007 verleend. Het BRIM treedt waarschijnlijk in de loop van januari 2006 in werking en niet precies op 1 januari 2006, maar dat heeft geen nadelige gevolgen voor de aanvraagdatum van 1 april 2006. Eigenaars van monumenten hebben er belang bij dat het BRIM zo snel mogelijk in werking treedt. Ik ben dan ook blij dat uw Kamer het mogelijk heeft gemaakt om het nu te behandelen.

De PvdA-fractie heeft gezegd dat er 830 mln. nodig is om de restauratieachterstand in te halen. Dat wil ik rechtzetten. Wij praten over rijksmonumenten. De modelmatige berekening van 234 mln. was gebaseerd op een berekening uit een onderzoek dat in 2001 is uitgevoerd. Volgend jaar zijn er sinds dat onderzoek vijf jaar verstreken. Wij gaan ook een nieuwe berekening maken, want de neergang van monumenten gaat soms sneller of juist minder snel dan gedacht. Volgend jaar voorjaar wordt die berekening bekend. De beroemde 830 mln. is nodig voor de restauratie van gemeentelijke monumenten. Het Rijk stelt de gemeenten daarvoor geen middelen ter beschikking. De gemeenten dragen daar namelijk een autonome verantwoordelijkheid voor. Zij hebben daar het gemeentefonds voor, om het zo maar te zeggen. Zij hebben hun eigen inkomsten en kiezen zelf voor de wijze of de mate waarin zij prioriteit verlenen aan het herstel van hun monumenten. Het kabinet is verantwoordelijk voor de rijksmonumenten en de gemeenten voor de gemeentelijke monumenten.

Mevrouw Witterman heeft een prachtig stuk in vier bedrijven voorgedragen, althans, een scenario uit de doeken gedaan. Daar wil ik op reageren. Het eerste bedrijf klopt volledig. Zij heeft helemaal gelijk; het gaat allemaal goed. Het tweede bedrijf is een overgangssituatie. Die bestaat inderdaad. Er kan inderdaad €5.500 per jaar worden gebruikt. De kerken die een meerjaren onderhoudsplan hebben, houden daar recht op. Er treedt een tijdelijke achteruitgang op, maar daarna stijgt het tot 65%, inclusief de restauratie. In het derde bedrijf gaat het om de grote objecten. In het BRIM heb ik daar juist een nieuwe faciliteit voor geschapen. Objecten die meer dan zes keer de maximale subsidiabele kosten moeten maken, komen daarvoor in aanmerking. Voor kerken is het maximale subsidiabele bedrag inderdaad €100.000. Over dat bedrag kan dus een subsidie van 65% worden verstrekt. Een kerk die meer kosten maakt, kan 65% van het gehele bedrag aan subsidie krijgen. Zo krijgt de Grote Kerk te Alkmaar 65% van €600.000, dus €390.000 aan subsidie. Daarmee is dus in het derde bedrijf de Grote Kerk te van Alkmaar beter af, want die kan op dat moment 65% krijgen in plaats van 50%, zoals het geval was toen de oude meerjarenregeling gold. Kortom: in het vierde bedrijf kan die open blijven en zwelt misschien het applaus wel aan.

Mevrouw **Witterman** (PvdA): Velen hebben mij vragen gesteld over die vier bedrijven, maar die heb ik niet verzonnen. Dat heeft de Grote Kerk van Alkmaar gedaan. Het is hun berekening. Dat wilde ik even zeggen.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Zij hebben volgens mij per abuis niet gezien dat het nieuwe subsidiabele plafond zes keer zo hoog is.

Mevrouw **Witterman** (PvdA): Dat is fijn.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Dat is inderdaad een meevaller.

Mevrouw Witteman heeft een vraag gesteld over de kwaliteit. De RDMZ stelt het bedrag voor de vergunningverlening vast, terwijl de gemeente de vergunning verleent en toezicht houdt op de uitvoering van de vergunningverlening. Laat hier geen misverstand over bestaan. Het lijkt mij raar om een dubbele toets in te voeren waardoor de RDMZ na moet gaan of de gemeenten het goed doen. Dat willen wij juist niet. Wij willen het simpel houden.

Mevrouw Witteman vroeg zich af of ik niet een beetje naïef was, omdat er na instandhouding altijd restauratie komt. Zoals ik net zei over de instroom in het BRIM, is het BRIM pas echt zinvol als de grootschalige restauraties achter de rug zijn en als een gebouw, pand of object in de basis in orde is, wellicht op wat kleine dingetjes na. Daarna gaat het BRIM echt werken. De bedoeling en de verwachting zijn dat dankzij het BRIM er nooit meer grootschalige restauraties nodig zijn. Alleen kleinschalige restauraties en werkzaamheden ten behoeve van de instandhouding zullen nodig zijn. Toch kunnen grootschalige restauraties onverhoopt nodig zijn, bijvoorbeeld als iets ondanks de instandhoudingswerkzaamheden op instorten staat of als het beton er slechter aan toe is dan men had kunnen bevroeden. In dergelijke situaties neemt het Rijk zijn verantwoordelijkheid en gaat het na of het BRIM mogelijkheden biedt en of er financiële middelen kunnen worden vrijgemaakt. Het is geen rigide stelsel; wij verwachten alleen maar dat er nooit meer een achterstand van 800 mln. wordt opgelopen.

Mevrouw **Witteman** (PvdA): Dan verwacht u een hoop. U legt het nu veel genuanceerder uit en daardoor kan ik met u meegaan. Het gevolg is wel dat het BRIM goed van geld moet zijn voorzien, want dat is nodig voor dit soort onverwachte zaken.

Volgens mijn informatie hoeft een fiscaal interessante eigenaar, om het zo maar even te noemen, niet met de Rijksdienst voor de monumentenzorg te overleggen, maar kan die rechtstreeks naar de Belastingdienst lopen. Daarna stapt de eigenaar al dan niet naar de gemeente voor een vergunning. Vooraf is er dus geen zicht op het mogelijke onderhoudsplan of restauratieplan, hoe klein dat ook kan zijn. Een klein erkertje kan een heleboel verprutsen. Dat bedoelde ik. Ik had het echt over de fiscaal rentende zaken.

Staatssecretaris **Van der Laan**: U moet ook in dezen onderscheid maken tussen het vaststellen van de hoogte van de subsidie en het verlenen van de vergunning. Al krijgt een particulier geld van het NRF, hij heeft een vergunning nodig. Dankzij het feit dat hij een vergunning moet aanvragen, wordt ervoor gezorgd dat de erker goed wordt uitgevoerd. Dat heeft niets met de toekenning van het geld te maken.

Mevrouw **Witteman** (PvdA): Dat heb ik ook betoogd. Krijgt een particulier een vergunning nadat hij het geld heeft gekregen of moet hij eerst een vergunning aanvragen?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Er zijn twee varianten mogelijk. Een particuliere eigenaar met een woonhuis kan ervoor kiezen, eerst een vergunning aan te vragen. In het

kader van die vergunningaanvraag voert de gemeente een kwaliteitstoets uit. Daarna gaat de particulier naar het NRF om geld te halen en krijgt hij belastingaftrek. De particulier kan geen uitgaven doen voordat hij een vergunning heeft. Hij krijgt een hypotheek van het NRF. De aftrek, dus de fiscale kant van de zaak, regelt hij pas achteraf. Het NRF geeft ook pas geld nadat de vergunning is verleend. De gemeente houdt toezicht op de vergunningverlening. Zodoende ontstaat er een gesloten systeem.

Mevrouw **Witteman** (PvdA): Ik begrijp het.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Mevrouw Witteman heeft een vraag gesteld over de categorie stadsherstel, een zeer bijzondere categorie waar wij goed naar hebben gekeken en veel overleggen over hebben gevoerd. Zij heeft gevraagd waarom er een limiet van 20 woonhuizen wordt gehanteerd. De gedachte hierachter is dat je dan iets aan een professionele organisatie kunt overlaten. Als je minder dan 20 panden hebt, kun je geen integraal stadsherstel voor 20 panden aanvragen, maar moet je per pand een aanvraag indienen. Je kunt dus nog wel een aanvraag indienen, maar dan per pand. Er is dan ook toezicht per pand nodig.

De heer Schouw heeft gevraagd of de subsidieplafonds kunnen worden aangepast als er meer geld is. Als er meer geld nodig is vanwege de financiële en maatschappelijke ontwikkelingen en vanwege de prijsontwikkeling, dan gebeurt dat, zij het naar gelang van de situatie die zich voordoet. Het gebeurt niet op voorhand. Wij denken met de gekozen plafonds een reëel subsidieperspectief aan zo veel mogelijk monumenten te kunnen bieden. Als het niet zo is, wordt er direct op ingespeeld.

De VVD-fractie heeft gevraagd hoe het precies zit met de dubbele procedure. Zij heeft gelijk. Wij vinden dit een belangrijk aandachtspunt, in de zin dat wij die een beetje ingewikkeld vinden en van mening zijn dat die tot onnodige administratieve procedures leidt. Wij gaan op dit moment na of het onderzoeksdossier ten behoeve van de subsidieverstrekking direct kan worden gekoppeld aan de toets voor vergunningverlening van de RDMZ. Er worden twee verzoeken ingediend. In het kader van het rechtstreekse subsidieverzoek wordt het dossier gelicht en bestudeerd. Dat gebeurt weer in het kader van de daarop volgende vergunningaanvraag. Wij gaan serieus onderzoeken of het zonder wetswijziging en via praktische afspraken met gemeenten en een slimme organisatie mogelijk is om de twee toetsen in één te schuiven. Wij vinden namelijk ook dat het een beetje zwaar aangezet is op deze manier. Bovendien levert dit de RDMZ dubbel werk op. De VVD-fractie heeft dus gelijk. Dit moet mogelijk zijn. Wel moge duidelijk zijn dat het over de RDMZ-procedure van dertien werken gaat. Alleen de procedure ter vaststelling van de hoogte van de subsidie mag voortaan slechts dertien weken duren. Die procedure is exclusief de vergunningsprocedure. Die laatste voert de gemeente. Zij moet die zo kort mogelijk laten duren.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik ben heel erg blij dat de staatssecretaris het met mij eens is dat het dubbel werk wordt. Ik steun haar pogingen om de twee procedures dichter bij elkaar te brengen dan ook van harte. Mijn vraag blijft alleen waarom de Rijksdienst voor de Monumentenzorg zich ook nog met de vergunningverlening moet bemoeien. Dat doet toch de

gemeente? Die weet toch precies hoe dat moet? Waarom moet ze nog eens naar de Rijksdienst voor de monumentenzorg?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Omdat de subsidieaanvraag anders wordt beoordeeld dan de vergunningaanvraag. Het Rijk stelt vast of een bepaald bedrag terecht aan een bepaald monument wordt uitgegeven en stelt vast wat subsidiabel is en wat niet. Dat is een ander traject, een ander soort oordeel. In tweede instantie wordt de vergunningaanvraag beoordeeld. Bij een wijziging van monumenten vindt er nu een toets plaats. Wij gaan na of bouwvergunningen voor dergelijke wijzigingen kunnen worden verstrekt zonder dat het advies van de RDMZ wordt ingewonnen. Nu zijn nog het advies van de gemeentelijke adviescommissie én van de RDMZ nodig. Ook verkennen wij de mogelijkheid tot het introduceren van een adviesbevoegdheid. Voor het uitbrengen van een advies over zeer relevante, grote objecten vinden wij dat een zeer specifieke deskundigheid nodig is. In geval van een eventuele sloop willen wij ook dat de RDMZ een aparte toets uitvoert. Wij zoeken uit voor welk type aanvraag wij het advies van de RDMZ verplicht willen blijven stellen. Wij proberen dat tot een minimum te beperken. Voor de overige categorieën gaan wij na of het mogelijk is om de RDMZ een bevoegdheid tot ingrijpen te geven of tot toetsen, zo er geen gemeentelijke commissie is. Dit werken wij op dit moment uit, zoals in het programma "Meer dan de Som" staat, dat twee jaar geleden is uitgekomen. Wij werken ook uit hoe dit veilig kan gebeuren. Alles overlaten aan de gemeenten vinden wij echt een stap te ver gaan, omdat er vaak zeer specifieke deskundigheid van het Rijk vereist en wenselijk is. Vooral in de kleinere gemeenten met weinig monumenten voegt de betrokkenheid van de RDMZ echt iets toe.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik waardeer het dat de staatssecretaris het gaat uitzoeken. Ik vind het wel jammer dat zij weinig vertrouwen heeft in het vermogen van de gemeenten om dat zelf op te lossen. De gemeenten kunnen het toch zelf oplossen? De staatssecretaris wil dat de toets vooral bij kleine gemeenten plaatsvindt, maar gemeenten willen toch geen slecht monument op hun grondgebied?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Sommige gemeenten hebben helemaal geen commissie. Er zijn veel verschillende gemeenten. Gemeenten met veel monumenten hebben het doorgaans prima op orde. Maar een gemeente met 9000 inwoners met een kasteel op haar grondgebied, heeft niet de deskundigheid in huis om een monumentenvergunning te verlenen of de staat van een kasteel te beoordelen. Dat moet echt door de RDMZ beoordeeld worden. Voor woonhuizen is het altijd een eigen verantwoordelijkheid. Dat is geen enkel probleem. Het varieert per gemeente. Een gemeente kan voor de jaarlijkse beoordeling van een monument geen supersonische hoog professionaliseerde commissie inzetten. Dat is zonde en niet efficiënt. Ik zou dat zo'n gemeente ook niet aanraden. Er moet dan een goede samenwerking met de RDMZ komen. De RDMZ neemt dat routinematig mee, terwijl een gemeente een commissie moet optuigen, fte's erbij; het kost allemaal geld en is niet efficiënt. Er zijn veel gemeenten met veel monumenten die het zeer goed doen. De beweging van een dubbele adviesplicht naar een bevoegdheid vindt plaats omdat wij

vertrouwen hebben in die gemeenten. Wij willen wel de vinger aan de pols houden bij die gemeenten die net niet helemaal in staat zijn om dit zelf te doen. Het gaat om rijksmonumenten en wij zorgen daarvoor. Dat vinden wij belangrijk. Wij willen die zorg niet over de schutting kiepen en afwachten of het goed gaat. Dat gaat ons te ver.

In het overgangsrecht is geregeld dat het Brom van toepassing blijft voor alle monumenten die nog niet zijn ingestroomd. Dat staat in het overgangsrecht. Sorry dat ik dat antwoord niet meteen paraat had.

Voor kerken geldt dat de 10-jarenregeling bij inwerkingtreding van het Brim vervalt.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Waar kan ik dat overgangsrecht dan vinden? Het staat in elk geval niet in het wetsvoorstel. Ik lees wel onder c. dat onder het Brim een artikel wordt opgenomen, bestemd voor restauraties. Dat heeft niets met overgangsrecht te maken.

Het antwoord leidt tot een vervolgvraag. Wat in de wet als vernieuwing wordt gepresenteerd onder het kopje instandhouding, wordt in het Brim weer voor een deel teruggehaald, omdat de restauraties gewoon doorgaan.

Wij zitten elkaar wetgevend een beetje voor de gek te houden als wij nu een wet accorderen waarin uitsluitend wordt gesproken over instandhouding, terwijl wij allemaal weten dat er nog veel restauratieachterstanden zijn en pas in de AMvB die werkelijkheid wordt erkend.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Wij hebben in het Brim de overgang voor het Brom geregeld. Het overgangsrecht zit in het Brim. Omdat de instandhouding zowel restauratie als onderhoud betreft, zit er ook een restauratieartikel in het Brim. Omdat instandhouding zowel onderhoud als restauratie kan zijn, kan ook het Brom gewoon blijven bestaan onder deze gewijzigde wet omdat er een overgangsregeling is gemaakt in het Brim. De voortzetting van de Bromregeling in het Brim geregeld.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Onderschrijft de staatssecretaris mijn interpretatie dat materieel wat onder het Brom wordt geregeld als restauratie, in het Brim is overgenomen met een apart artikel?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Ja.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Als dat zo is, bestaat het Brom formeel niet meer. Dat lijkt mij ook logisch omdat daarvoor geen rechtsbasis meer is. Dan begrijp ik de adviseurs van de staatssecretaris niet, laat ik het nu maar een keer vriendelijk zeggen.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Het zijn details die ik op dit moment niet helemaal precies ken.

De heer **Van der Lans**. Dit zijn geen details.

Staatssecretaris **Van der Laan**: De uitkomst is dat het allemaal goed gaat.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Het zijn inderdaad geen details.

Staatssecretaris **Van der Laan**: De overgang is geregeld. Het Brom bestaat niet meer, maar in het Brim is een overgangssituatie geregeld waarbij onderhoudsgelden gegeven kunnen worden voor die categorieën die nog niet

zijn ingestroomd. Men kan dus een beroep blijven doen op gelden voor onderhoud. Dat is de overgangssituatie.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Wil de staatssecretaris mij een plezier doen en de Kamer laten informeren waaruit het overgangskarakter dan nog bestaat? Ik heb het Brim niet bestudeerd omdat ik hier als wetgever bezig ben. Ik heb begrepen dat restauraties onder het Brim gewoon door kunnen gaan. Ik begrijp de term overgang niet meer. Dit is mijn laatste juridische haarkloverij.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Het Brim betreft het onderhoud en niet de restauratie.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Maar het Brim bestaat in de toekomst niet meer. Het restaureren vindt plaats onder vigeur van het Brim. Daarvoor wordt een apart artikel gerealiseerd.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Dat klopt.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Waarom spreekt de staatssecretaris dan voortdurend over overgang? Ik ben inmiddels bereid te begrijpen dat onder het Brim wordt erkend dat er ook nog restauraties moeten worden verricht en dat daarvoor een aparte financiële bepaling wordt geformuleerd. Dat is allemaal akkoord. Als het echter een tijdelijk karakter heeft zoals de term overgangsrecht doet vermoeden, kom ik terug op het punt van mijn eerste termijn, dat die tijdelijkheid moet samenvallen met het ingelopen zijn van de restauraties. Volgens mij wil de staatssecretaris dat helemaal niet.

Staatssecretaris **Van der Laan**: De situatie is als volgt: tot het Brim zijn restauratie en onderhoud apart. In het Brim wordt het instandhouding. Voor die categorieën die wel kunnen instromen, is er geen mogelijkheid meer om subsidie te krijgen voor onderhoud. Zij krijgen alleen subsidie voor instandhouding. Het is alleen zinvol om op het Brim een beroep te doen als de restauratie is weggewerkt. Omdat er categorieën instromen in het Brim waarbij een grootschalige restauratie nog niet achter de rug is, is een grootschalige restauratieregeling in het Brim opgenomen. Als het goed is, is dit tijdelijk. Als er geld is, wordt de restauratieregeling uitgevoerd. Dat is dus de restauratiekant.

Er zijn ook categorieën monumenten die later nog moeten instromen. Voor een monument nog niet gerestaureerd is, nog niet is ingestroomd in het Brim en in de tussentijd onderhoud nodig heeft, is er een regeling opgenomen in het Brim dat er een verzoek kan worden gedaan voor onderhoudssubsidie. Dat is de situatie. Wij hebben die twee compartimenten tijdelijk geregeld in het Brim. Als het goed is, zijn straks die artikelen niet meer nodig, omdat dan de volledige instandhouding in werking is getreden. Daarom spreek ik van een overgangsregeling. Voor het onderhoud is het per definitie een overgangsregeling. Voor de restauratie is het niet per definitie een overgangsregeling, omdat wij niet uitsluiten dat op termijn in voorkomende gevallen wel grootschalige restauraties plaatsvinden zonder dat sprake is van instandhouding.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Er was een moment waarvan ik nu spijt heb dat ik niet heb ingegrepen,

want daarna werd het mij weer onduidelijk. Het zal ongetwijfeld aan mij liggen.

Kan de staatssecretaris mij uitleggen waar staat dat het een overgangsregeling is? Laat ik alle juridische details even terzijde schuiven. Wij weten allemaal dat er nog restauratieachterstanden zijn, dat er kennelijk een financiële pot die tijdelijk werkt met het risico dat die restauratieachterstanden voor een deel zijn weggewerkt en dat het dan ophoudt. Dat zal de staatssecretaris niet beogen en dat wil zij ook niet?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Nee.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): De staatssecretaris zegt nee en dat is al heel wat, maar zij spreekt voortdurend over een overgangsregeling en die houdt een keer op. Het zou logisch zijn dat die pas ophoudt als er geen restauraties meer verricht hoeven te worden.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Volgens mij praten de heer Van Middelkoop en ik per abuis langs elkaar heen. De heer Van Middelkoop spreekt over het geld en ik dacht dat hij het over de juridische basis had. Wat is de juridische basis voor het wegzetten van het geld?

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Het Brim formuleert een rechtsbasis. Als in het Brim staat dat iets tijdelijk is, houdt het op een gegeven moment op. Als er op dat moment nog restauratieachterstanden bestaan, is daarvoor dus geen regeling meer. Dat is mijn punt.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Dan hebben wij elkaar inderdaad de hele tijd verkeerd begrepen. Dat is waarschijnlijk de grote verklaring.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Legt u het dan eens uit, mevrouw de staatssecretaris.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Aan het restauratieartikel in het Brim kan permanent geld worden toegevoegd. Juridisch bestaat dit artikel altijd, maar het heeft zijn feitelijke werking zolang er geld is. Dit artikel bestaat permanent en zal niet worden opgeheven. Als er om wat voor reden dan ook over vijf of tien jaar weer restauratie nodig is, gooien wij die weer onder het Brim. De verwarring tussen de heer Van Middelkoop en mij is ontstaan vanwege het feit dat er voor onderhoud wel sprake is van een eindigheid, simpelweg omdat onderhoud op enig moment nooit meer zal bestaan. Wij sluiten niet uit dat er op lange termijn misschien toch tot grootschalige restauratie moet worden overgegaan. Via dit artikel kunnen wij daarvoor altijd geld wegzetten. Voor onderhoud gebeurt dat niet meer, omdat daarvoor de instandhoudingsregeling bestaat. Het onderhoudsdeel is een overgangsrecht, het restauratiedeel is een voorziening om geld weg te zetten. Is het nu helemaal helder? Is de heer Van Middelkoop nu gerustgesteld? Het komt echt allemaal goed.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Het lijkt mijn verstandig nu te stoppen met dit onderwerp. Er ligt nog wel de vraag die door iedereen is gesteld, namelijk wat gebeurt er na de honderd miljoen voor het vervoltraject. Ik wil de staatssecretaris daarvoor overigens wel een compliment maken. Wij moeten proberen een eind te

maken aan de restauratieachterstanden, waarvoor in de jaren negentig met een inloopprogramma is begonnen.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Het moge duidelijk zijn dat het kabinet zich zeer bewust is van de situatie rondom de restauratieachterstanden. Ik zeg dit ook steeds in de Tweede Kamer. Het kabinet heeft zijn keuzes gemaakt met het oog op de beperkte financiële middelen en vanwege het feit dat de markt zwaar verstoord zal raken als er te veel geld in één keer vrijkomt. Dat is de reden. Dat neemt niet weg dat het kabinet zich volstrekt bewust is van de situatie en een bepaalde druk ervaart om een en ander ook voor de langere termijn veilig te stellen. In dat opzicht is het niet iets dat vervalt voordat alles op orde is.

Mevrouw **Witteman** (PvdA): Heb ik het goed begrepen dat niet de restauratieregeling een overgangsregeling is, maar het Brom? Hoort zo'n overgangsregeling dan niet in de wet te staan?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Het Brom is een besluit. Het Brom wordt in het Brim voortgezet. Het is op besluitsniveau. Het is raar om in de wet iets te regelen wat voor die tijd in een besluit geregeld was. In het nieuwe besluit wordt de overgang van het vorige besluit geregeld. Dat is logisch.

Mevrouw **Witteman** (PvdA): Ik overleg nog even met mijn juridisch adviseur.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Wij hebben geconstateerd dat het niet nodig was.

Er kunnen zich twee situaties voordoen met betrekking tot de fatale termijn. De situatie waarin de RDMZ met een advies komt, maar de gemeente verzuimt om tijdig een beslissing te nemen. Dan ontstaat de fatale termijn. In een situatie waarin het advies van de RDMZ nog gaande is, is er natuurlijk sprake van opschortende werking. Als men moet wachten op het advies van de RDMZ, heeft dit een opschortende werking voor die termijn. Als de RDMZ er heel lang over doet, kan opeens geen fatale ontstaan voor een gemeente.

Op welke manier zal aan de nieuwe regeling publiciteit worden gegeven? Alle gemeenten en provincies zijn in vier landelijke bijeenkomsten geïnformeerd. Ook alle stadsherstelorganisaties zijn met betrekking tot hun specifieke situatie benaderd. Bovendien worden wij door deze organisaties volop gebeld, dus de lijn met hen is heel kort. Op de site van monumenten.nl en op de site van het NRF en de RDMZ staat verder de nodige informatie die voor iedereen toegankelijk is. Zodra het Brim van kracht is, worden de eigenaren van alle monumenten afzonderlijk geïnformeerd over de inwerkingtreding van het Brim. Dat geldt niet voor de eigenaren van woonhuizen, want zij worden via het NRF geïnformeerd.

Er is opgemerkt dat de VNG het nog niet met ons eens zou zijn. Op grote lijnen zijn de gemeenten het met ons eens. Over één puntje nog niet en dat betreft de éénloketgedachte. De gemeenten vinden dat alles via het ene loket van de gemeente moet worden geregeld. Dat vinden wij niet, omdat in dat geval niet sprake is van één loket, maar van 467 loketten. Daarnaast zou je verschillen in procedures kunnen krijgen. Ook dat leidt tot extra administratieve rompslomp zonder dat echt duidelijk wordt wat de toegevoegde waarde is van indiening van een

aanvraag bij de gemeente. Als de administratie via de gemeente loopt, betekent dat extra handelingen met de kans dat er iets kwijt raakt. Daarom zijn wij ervoor om meteen de subsidie aan te vragen bij de degene die daarover kan beslissen. Eén loket is ook belangrijk voor de informatievoorziening en die wordt verzorgd door de RDMZ. Als de gemeente het informatiepunt zou worden, zou die eerst met de RDMZ moeten bellen. De RDMZ belt dan terug naar de gemeente en de gemeente belt met de eigenaar. Volgens mij is het veel klantvriendelijker en voor de burger prettiger om rechtstreeks te kunnen praten met de persoon die zijn aanvraag in behandeling heeft. Hierover blijven de VNG en ik van mening verschillen. Ik heb echter mijn argumenten gegeven.

Voorzitter. Er is verder nog een vraag gesteld over de deel- en volledige restauraties. Ik geef toe dat de passage in de brief over de deelrestauratie niet helemaal duidelijk is. Zij heeft betrekking op grote objecten: buitenplaatsen, kastelen en kerken. Die vergen vaak grootschalige deelrestauraties. Buitenplaatsen hebben bijvoorbeeld een toren of een jachthuis. Daarbij gaat het dus om volledige compartimenten binnen het totale complex. De bedoeling van de passage is om aan te geven dat die restauraties in aanmerking worden genomen. Voor de kleine objecten willen wij echter volledige aanvragen.

De **voorzitter**: Mij heeft van de kant van de fractie van de Partij van de Arbeid het verzoek bereikt om de vergadering voor 5 minuten te schorsen. Ik stel de Kamer voor om aan dat verzoek te voldoen.

**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 17.44 uur tot 17.50 uur geschorst.

*N

Mevrouw **Witteman** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Wij hebben nu te maken met een wet en met een AMvB. Over de wet mogen wij iets zeggen, over de AMvB helaas niet, althans, over de AMvB mogen wij wel wat zeggen, maar er niet over stemmen. Wat dat betreft heb ik vanmiddag veel geleerd.

Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording. Mijn fractie heeft over drie belangrijke punten van de wet vragen gesteld: over de gebiedsgerichte aanpak, de kwaliteit en het geld. De staatssecretaris zei met betrekking tot het eerste dat de wet niet gaat over restauratiebeleid of over nieuwe objecten, maar dat zij gaat over de instandhouding van monumenten. Ik wijs erop dat mijn fractie de gebiedsgerichte aanpak ongelooflijk belangrijk vindt. Daarom willen wij dat bij elke aanvraag die bij de Rijksdienst voor de monumentenzorg wordt ingediend en die vervolgens terug naar de gemeente gaat, het gebied waarin het monument van de aanvraag staat, in aanmerking wordt genomen. Wij vrouwen er namelijk niet op dat er altijd genoeg geld in het fonds zal zitten.

De staatssecretaris heeft mij afdoende geantwoord over de kwaliteit. Het is duidelijk dat ik een gang oversloeg.

Wat het geld betreft merk ik op dat het fantastisch is dat de staatssecretaris €100 mln. heeft weten te verwerven. Onze complimenten, het is fantastisch! Tussen

alle regels door en in woord en gebaar werd duidelijk dat de staatssecretaris zeker van plan is om er bij de regering op aan te dringen dat er genoeg geld opzij wordt gezet voor het wegwerken van restauratieachterstanden. Dat doet onze fractie veel deugd.

Wat het Brim en de restauratieachterstanden betreft zei ik al dat deze onderwerpen niet zozeer ons pakkie an zijn, want zij komen aan de orde in gedelegeerde wetgeving. De staatssecretaris is evenwel zo vriendelijk om met de Tweede Kamer en deze Kamer daarover te discussiëren. Het liefst zagen wij dat hierover doorgepraat werd. Pas het laatste weekend kregen wij de zoveelste stukken over het Brim en die brachten weer een verschuiving met zich mee. Morgen praat de Tweede Kamer over deze onderwerpen en dat zal ook tot veranderingen leiden. Er komen evenwel klachten uit het veld en uit goede bron heb ik vernomen dat zelfs bij de Rijksdienst voor de monumentenzorg stemmen op gaan. Men is het niet geheel eens met de regeling zoals die nu luidt, maar dat spreekt vanzelf, aangezien het hier een nieuwe regeling betreft. Wij zagen echter het liefst dat de definitieve totstandkoming in de tijd vooruit werd geschoven. Helaas hebben wij daarover niets te zeggen. Daarom vraag ik de staatssecretaris: mogen wij van u verwachten dat over een jaar deze regeling wordt geëvalueerd? Het zou fijn zijn als deze Kamer daarbij betrokken werd.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Wat wilt u voor u uit schuiven?

Mevrouw **Witteman** (PvdA): Ik zou graag zien dat de staatssecretaris nog een tijdje bezig bleef met het bespreken over de restauratieregeling. Het is geheel aan de staatssecretaris of zij dat doet. Ik uit slechts wensen van mijn fractie en misschien zijn wij roependen in de woestijn. Met enige nadruk vraag ik evenwel: is het mogelijk dat over een jaar een evaluatie van deze regeling plaatsvindt? En: kan die evaluatie besproken worden met de Tweede en de Eerste Kamer of met een van deze Kamers?

Voorzitter. Wij zullen onze stem aan dit wetsvoorstel niet onthouden.

*N

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording van onze vragen. Het antwoord op onze vragen en die van veel andere fracties over de situatie van de monumentale kerkelijke gebouwen was nogal ingewikkeld. Wij trekken uit het antwoord de conclusie dat voor die monumenten die nog niet in het Brim zijn ingestroomd, de restauratieregeling en de onderhoudsregeling blijven bestaan. Ik zie de staatssecretaris knikken.

Uitgaande van de rol van deze Kamer en kijkend naar de inhoud van de voor ons liggende wet en verder gelet op het feit dat deze wijziging een verbetering ten opzichte van de huidige situatie betekent, kan de CDA-fractie zich vinden in dit voorstel.

*N

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Via ingewikkelde omwegen hebben wij wat meer duidelijkheid verkregen. Ik dank de staatssecretaris daarvoor. Ik heb niet zoveel meer te zeggen want, om in termen van de discussie te blijven, ik ben uitgebromd.

Ik heb nog twee opmerkingen, meer naar aanleiding van dan over de zaak zelf. Ik wil de staatssecretaris in overweging geven om na te gaan hoe gezond het is dat een wet weinig substantie heeft en de Brim, de AMvB, heel veel. Zoiets zorgt voor discussies, niet alleen hier, maar ook in de Tweede Kamer. Die discussies vloeien eigenlijk voort uit de wanverhouding tussen de wet en de gedelegeerde regelgeving. Ik begrijp best dat de regering alleen maar gedelegeerde regelgeving wil, want dan heeft zij van de Kamers geen last, maar sprekend als lid van dit medewetgevend orgaan zeg ik dat bij deze wet de verhouding toch wel een beetje zoek is.

Ten slotte wil ik nog een opruiende opmerking maken. Mevrouw Witteman heeft gevraagd om de wet al na één jaar te evalueren. Tegen de staatssecretaris zeg ik: doe dat vooral niet. Zo'n evaluatie zal namelijk weinig relevante informatie opleveren en ik weet zeker dat mevrouw Witteman toch wel voor deze wet stemt. Dat zullen de twee fractie namens welke ik spreek ook doen.

*N

De heer **Schouw** (D66): Mevrouw de voorzitter. Wat een leuk, klein, gezellig en eenvoudig wetsvoorstel had moeten zijn en wat zou gelden als voorbereiding op wat vandaag en morgen nog zal volgen in dit theater, blijkt iets anders te zijn. In het afgelopen uur is gebleken dat het wetsvoorstel ingewikkelder is dan het leek. Wij weten nu allemaal wat het verschil is tussen Brim en Brom. Wij weten dat het restauratieartikel in het Brim blijft. Wij weten ook dat de Grote Kerk van Alkmaar zes keer zoveel geld krijgt als wij een uur eerder dachten. Wij weten ook dat het tekort aan geld voor het wegwerken van achterstanden bij rijksmonumenten geen 830 mln. is, maar ongeveer 250 mln., dus overzienbaarder. Dat is toch wel een mooie vrucht van een uurtje discussiëren.

Ik vind dat de staatssecretaris heel helder uiteen heeft gezet wat de voordelen van deze wet zijn. Zij zorgt voor een eenvoudige manier van geld verdelen, voor één loket en voor meer aandacht voor onderhoud. Ik complimenteer haar met het feit dat het haar gelukt is om het wetsvoorstel hier te krijgen.

Ik vind dat de staatssecretaris met betrekking tot het geld een aantal gedurfde, maar ook overtuigende uitspraken heeft gedaan. Vaak pleit een bewindsman voor meer geld, maar de staatssecretaris heeft op dit dossier aangegeven wat de keerzijde kan zijn als je in één keer heel veel geld voor de monumenten krijgt. Wij willen natuurlijk allemaal meer geld voor de monumenten, maar het lijkt toch heel erg verstandig om het geld met mate daarvoor aan te wenden. Als dat niet gebeurt, bestaat de kans dat het geld niet kan worden weggezet en verder is er dan het gevaar van beunhazerij.

Mevrouw Witteman heeft gepleit voor gebiedsgericht kijken. Op zich heb ik daar wel wat sympathie voor. Zij doet daarbij de suggestie om de subsidiegever daar wat meer naar te laten kijken. Maar zou in plaats daarvan de vergunningverlener daar wat meer naar kunnen kijken?

Ik vond dat in de bijdrage van de heer Van Middelkoop een intrigerende vraag zat, waarop hij geen antwoord heeft gekregen, terwijl hijzelf er in tweede termijn niet op is ingegaan. Hij is bevreesd dat gemeenten royaal worden in het verlenen van vergunningen, omdat de rekening bij het Rijk wordt neergelegd. Dat is een interessante vraag om reflectie op te plegen. Voor mij is het een bruggetje voor het monitoren van deze regeling. De heer Van Middelkoop heeft geen behoefte aan een evaluatie, maar als ik zijn vraag op mij laat inwerken, denk ik dat het goed is om de komende twee jaar te kijken naar de effecten van de regeling. Ik stel daarom monitoring voor, met een rapportage aan deze Kamer.

*N

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor haar beantwoording.

Ik begrijp dat de Rijksdienst voor de Monumentenzorg dertien weken na een verzoek zal beslissen over de subsidie. Maar ik hoor de staatssecretaris zeggen dat, bij aanvraag in april, het geld pas beschikbaar komt in 2007. Dat is een ontzettende domper op mijn geluk, dat duurt dus erg lang.

De staatssecretaris heeft gesproken over de fatale termijn. Ik frons daar mijn wenkbrauwen over, want ik kan mij niet voorstellen dat het gaat zoals zij dat voorstelt. Daar komen wij nog op terug. Ik waardeer het zeer dat de staatssecretaris probeert om de procedures van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg meer te stroomlijnen. Maar zij wenst zich nog veel te veel te bemoeien met de vergunningverlening door de gemeenten. Gemeenten moeten dat zelf kunnen bedenken. Gemeenten met 9000 inwoners met een mooi kasteel binnen de gemeentegrenzen – door de herindeling bestaan die overigens niet meer – kunnen toch advies vragen aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg? Dat hoeft toch niet vanuit het Rijk te worden voorgeschreven? Daar hebben wij echt problemen mee. Wij zijn bang dat de hele vergunningverlening op deze manier een enorme bureaucratie blijft.

Wij geven geen steun aan het voorstel van mevrouw Witteman om na een jaar al te gaan evalueren. Het kost heel wat papierwerk om dat zorgvuldig te doen. Ik ben het van harte eens met de heer Van Middelkoop: laten ze aan het werk gaan, zorg dat de vergunningverlening snel loopt, dan komen wij daar over een X aantal jaren op terug.

*N

Staatssecretaris **Van der Laan**: Voorzitter. Dank voor de overwegend positieve houding over dit wetsvoorstel. Ik vind het prettig om te merken dat er ontzettend veel belang wordt gehecht aan een goed behoud, beheer en restauratie van monumenten, niet alleen hier, maar ook in de Tweede Kamer. Ik zie de betogen over het Brim en het Brom als een enorme betrokkenheid. Ik heb begrepen dat die betrokkenheid ook zo wordt gevoeld omdat de wet alleen zaken in algemene zin regelt. Ik zeg de Kamer hierover nog niets toe, maar ik neem het wel mee. Het signaal van deze Kamer neem ik zeer serieus. Dat verklaart waarom een aantal vragen over het Brim ging en niet over het wetsvoorstel zelf.

Ik kom toe aan de voorgestelde evaluatie. Wat wil men precies evalueren? Als moet worden geëvalueerd hoe het vergunningsgebeuren rond de monumenten verloopt,

zeg ik dat dit wetsvoorstel daar niet over gaat. Dit wetsvoorstel gaat alleen over de vraag, hoe wordt vastgesteld wie welk bedrag krijgt. Dat is wel belangrijk, maar meer is het niet. Als dat moet worden geëvalueerd, kan dat in ieder geval pas over drie jaar zinvol gebeuren. Ik neem namelijk aan dat onderdeel van zo'n evaluatie de vraag moet zijn of de eigenaar tevreden is. Dat is natuurlijk pas na een aantal jaren bekend, over één jaar is het geld nog niet eens uitgegeven! Als je het doet, vind ik dat je dat op zijn vroegst over vier of vijf jaar moet doen. Maar ik ben er geen voorstander van: evalueren van het vaststellen van de hoogte van de kosten is geen indringend onderwerp.

Ik proef daaronder de vraag hoe het hele stelsel werkt. Als dat zo is, heeft dat niet veel te maken met het wetsvoorstel. Daarover komen wij nog te spreken in het kader van de adviesbevoegdheid die wij willen gaan introduceren. Het is veel interessanter om in een veel breder kader het functioneren van de monumentenzorg te bekijken. Verder kan ik mij voorstellen dat ik dat meeneem in de voorbereiding van de positionering van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, in relatie tot het overgaan van de adviesbevoegdheid. Ik zeg nog niets toe, maar ik zal dat wel bekijken.

De heer **Schouw** (D66): Dit is allemaal prima, maar ik blijf nog even zitten met de vraag van de heer Van Middelkoop. Je haalt nu de controle over de middelen weg bij de gemeenten, maar leidt dat niet tot een stuwmeer van het afgeven van vergunningen, omdat de rekening ergens anders komt te liggen? Als u dat gevaar niet ziet, vind ik dat ook goed, maar de vinger moet wel aan de pols worden gehouden.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Er is geen relatie zoals u dat beschrijft. Als die er was, was die er de afgelopen jaren ook. Immers, de gemeenten stelden de prioriteitenlijsten vast, zij droegen voor wie er in aanmerking kwam voor subsidie. Daar zat geen enkele financiële prikkel bij. Wij hebben dus geen indicatie dat gaat gebeuren wat u nu beschrijft. De vergunning is gericht op de kwaliteit van de uitvoering van de wijziging. Ik merk dat in het debat de kwaliteit van het monument en de hoogte van de subsidie steeds door elkaar worden gehaald. Er is een apart besluit over de hoogte van de subsidie, dat wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, daarmee hebben de gemeentes niets te maken. De gemeentes willen dat panden worden gerestaureerd en zijn allang blij dat zij dat niet hoeven te doen. Dat is heel begrijpelijk, want er zijn heel veel kosten mee gemoeid.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Dank aan collega Schouw dat hij een punt uit mijn eerste termijn nog even oppakte. Hoe voorkomen wij, juist omdat er geen relatie bestaat tussen de vergunningverlener en degene die financiert, dat op een gegeven moment een stuwmeer aan goedgekeurde vergunningen ontstaat, terwijl er onvoldoende financiële middelen beschikbaar kunnen worden gesteld? Als ik een vergunning moet geven en ik hoef dat niet te betalen, verschaft ik zo'n vergunning makkelijk. Als dat een gevolg is van het systeem, wordt op lange termijn gedaan aan het creëren van frustraties.

Staatssecretaris **Van der Laan**: Wij moeten twee situaties onderscheiden. Bij de grootschalige restauraties is het goed gebruik om eerst met de Rijksdienst voor

Monumentenzorg te overleggen over de hoogte van de subsidiekosten, zodat zij weten wat zij krijgen, waarna de vergunningsprocedure wordt ingezet. Bij de kleinschalige zaken wordt de vergunning verleend, en daarna de subsidie verstrekt. Dit is geen wet, maar de praktijk. Bij heel grote objecten is er permanent overleg tussen gemeenten en Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Geen enkel groot project gaat welke procedure dan ook in zonder dat er vooraf volledig en op alle fronten overleg wordt gevoerd. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg zit er bovenop. Ik kan mij voorstellen dat dit puntje wordt meegenomen in de evaluatie, die de heer Van Middelkoop overigens niet wil!

Ik deel de mening van mevrouw Witteman dat gebiedsgericht kijken erg belangrijk is. Het kabinet heeft een nota over ruimte en cultuur uitgebracht, waarin voor het eerst sprake is van een integrale gebiedsgerichte aanpak. Het is wel een taak van de gemeenten om dat te toetsen. Waar ik aan de linkerzijde wordt gemaand alles aan de gemeenten over te laten, word ik ter rechterzijde gemaand om vooral meer betrokkenheid van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg te bewerkstelligen. Ik denk niet dat dit in het kader van de subsidiehoogte moet worden meegenomen, maar in het kader van de vergunning, waar de Rijksdienst bij is betrokken. Zeker bij de meer grootschalige zaken gebeurt dit zeker.

Wat is gezegd over de financiële middelen neem ik voor kennisgeving aan.

Ik kan bevestigend beantwoorden op de vraag van mevrouw Nap. Ja, de conclusie van de CDA-fractie klopt, dat is geen probleem.

De heer Schouw had het over een achterstand van 234 mln., maar dat moet zijn 134 mln.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

*B

!Lijfrenteverzekering/Verzekering en lijfrente!

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (19529);**

- **het wetsvoorstel Aanpassing van de wetgeving aan en invoering van de wet tot vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (Invoeringswet titel 7.17 en titel 7.18 Burgerlijk Wetboek) (30137).**

(Zie vergadering van heden.)

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de Kamer voor de felicitaties die ik mocht ontvangen bij de uitverkiezing die mij te beurt viel. Ik behoor tot degenen die menen dat uitverkiezing genade is en geen verdienste en dat het hebben van talent geen eigen verdienste is, maar dat je het moet zien als een opdracht om dat talent zo goed mogelijk te gebruiken. Niet snoeven maar werken, leerde ik thuis altijd. Maar bovenal telt dat in dit geval de lof

mede uitgaat naar degenen die mij nog steeds vertrouwen geven, waardoor ik überhaupt kan functioneren in deze functie. Dat is de Staten-Generaal. Daarmee wil ik de complimenten graag doorgeven.

Over de aan de orde zijnde wetsontwerpen zijn een aantal technische vragen gesteld. Ik verzoek de voorzitter toe te staan de heer Neleman die vragen te laten beantwoorden. Daarna zal ik op enkele beleidsmatige punten ingaan.

*N

De heer **Neleman**: Mevrouw de voorzitter. De minister heeft mij verzocht een aantal vragen die een meer technisch karakter hebben te beantwoorden. Dan kom ik in de eerste plaats aan een aantal vragen van de heer Van de Beeten. Hij heeft die vragen zelf ook aangekondigd als vragen met een meer technisch karakter.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd of er geen vreemde situatie kan ontstaan bij het aangaan van een verzekering ter dekking van het eigen risico van de werkgever als de ene werknemer wel en de andere werknemer geen toestemming aan de verzekeraar geeft tot het verstrekken van gegevens ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens die niet dan met toestemming van de werknemer aan de verzekeraar mogen worden verstrekt. Die situatie zou zich inderdaad kunnen voordoen, maar dat is nu eenmaal het gevolg van het feit dat het om een hoogst persoonlijk recht gaat van iedere werknemer dat aan hem in het belang van zijn privacy is toegekend. Dan is het vervolgens aan de verzekeraar om te beoordelen of hij al dan niet bereid is, dekking te verlenen. De heer Van de Beeten heeft daar vervolgens de vraag aan verbonden of bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst bij voorbaat toestemming aan de werknemers kan worden gevraagd om die gegevens te verstrekken. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord. Het gaat hier om een hoogst persoonlijk recht. Daarvan kan men niet in algemene zin bij voorbaat afstand doen. Overigens is de vraag in zoverre van theoretische aard omdat in een situatie als hier aan de orde gesteld de verzekeraar niet zo zeer geïnteresseerd zal zijn in individuele gegevens, maar veeleer belang heeft bij geaggregeerde gegevens over onder meer de totale loonsom, het verzuim en het arbeidsongeschiktheidsrisico. Zou het er dan toch toe komen dat de verzekeraar bij de beoordeling van dat risico individuele gegevens noodzakelijk acht, dan geldt dat hij die gegevens alleen kan krijgen als de werknemer toestemming geeft. Dan is het aan de verzekeraar om te beoordelen of hij op basis van de gegevens die hij wel heeft al dan niet dekking wil verlenen.

De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over de CAR-verzekering en de zogeheten sleutelverklaring. Die vraag heeft betrekking op het beginsel van verzekeringsrecht, dat ook in het Wetboek van Koophandel voorkomt, waarbij de verzekering het belang volgt. Kort gezegd: als de zaak overgaat, gaat de verzekering ook over. Daarover is in het wetsvoorstel een genuanceerde regeling opgenomen in die zin dat het gaat over het overgaan van het risico en niet zo zeer over de overdracht van de zaak als zodanig. De vraag die de heer Van de Beeten heeft gesteld heeft betrekking op een Construction-All-Risks-verzekering waarbij bouwprojecten verzekerd worden tegen verschillende risico's, onder meer aansprakelijkheid van de bij het werk betrokkenen, maar ook tegen bij voorbeeld brand in de te

bouwen gebouwen tegen. Die dekking loopt in beginsel tot het tijdstip van de oplevering. De heer Van de Beeten vraagt naar de gevolgen van een sleutelverklaring voor de dekking op een CAR-verzekering. Zijn uitgangspunt is dat een sleutelverklaring ertoe leidt dat het risico bij het gekochte overgaat op de koper. Het is de vraag of dat juist is. Daarbij stel ik voorop dat een sleutelverklaring niet een wettelijk begrip is dat door de wetgever van een bepaalde betekenis is voorzien. Het is in een gegeven geval aan de rechter om door uitlegging vast te stellen wat precies de inhoud van een dergelijke sleutelverklaring is. De meest voorkomende betekenis lijkt te zijn dat een sleutelverklaring de strekking heeft dat de toekomstige eigenaar toestemming krijgt om de woning in gebruik te nemen, bij voorbeeld om de woning alvast in te richten, maar dat het overhandigen van de sleutels niet te beschouwen is als een daadwerkelijke oplevering. Dat betekent dat de woning dan ook voor risico van de verkoper blijft tot de dag waarop de woning als geheel gereed wordt opgeleverd. Met een sleutelverklaring is dus, zeker bij nieuwbouw, niet beoogd dat met het overgeven van de sleutels het risico ook op de koper overgaat.

Vervolgens is gevraagd of artikel 7.17.2.5, dat de overgang van het risico regelt, hier wel van toepassing is. Lid 5 van dat artikel houdt in dat het artikel geen toepassing vindt als de verkrijger van de zaak wordt aangewezen als verzekerde in de zin van artikel 7.17.2.4a, het voorafgaande artikel. Bij CAR-verzekeringen pleegt een opsomming te worden gegeven van degenen die naast de verzekeringnemer zelf als verzekerden zijn aan te merken. Als de koper van een nieuwbouwwoning daarbij genoemd wordt, is artikel 7.17.2.5 in het geheel niet van toepassing.

Ik kom dan aan de volgende vraag van de heer Van de Beeten over de long-tail-schades en de overschrijding van een jaarlimiet. In de stukken is al naar voren gekomen dat in geval van long-tail-schades de benadeelden minder spoedig tegen een jaarlimiet zullen oplopen. Die schades doen zich in de loop van de jaren voor. Zij kunnen dan ook in de verschillende jaarlimieten worden ingepast. Wat dat betreft bestaat er geen verschil tussen de opvatting die bij ons leeft en die van de heer Van de Beeten. Bij massaschade met een long tail karakter zal meer malen de jaarlimiet kunnen worden aangesproken. Dat is anders dan bij een massaschade bij een enkelvoudig incident, bij voorbeeld een treinongeval. De heer Van de Beeten stelt dat het aantal benadeelden per jaar kan verschillen. In het ene jaar kunnen zich 100 benadeelden melden en in het andere jaar 150. Dat is niet zo zeer een gevolg van de directe actie, maar dat zit in de verzekerde som. De directe actie houdt in dat de benadeelde rechtstreeks een uitkering ontvangt die door de verzekeraar verschuldigd is. Dat betekent in feite een extra bescherming van de benadeelde die, voorzover hij niet bij de verzekeraar terecht kan, ook nog de veroorzaker van de schade, de laedens, zo nodig kan aanspreken voor het restant. Het is dus een extra mogelijkheid. Kan het voor de verzekeraar interessant zijn om in dit soort gevallen de Wet collectieve afwikkeling massaschade niet toe te passen, omdat hij misschien met het oog op toekomstige claims zijn jaarlimiet kan verlagen? Dat is een vraag van een andere orde. De efficiënte schadeafwikkeling die beoogd wordt met de Wet collectieve afwikkeling massaschade blijft natuurlijk in stand bij een grote groep van benadeelden. Als het al mogelijk zou zijn, de jaarlimiet te verlagen, dan bereikt een verzekeraar daar niet

mee dat er op zichzelf minder individuen zijn die schadevergoeding willen. De directe actie kan nu juist een stimulans zijn om wel van die wet gebruik te maken. Vergelijken wij dit met de huidige situatie, dan kan de verzekeraar volstaan met het uitkeren van het bedrag dat hij verschuldigd is aan de veroorzaker van de schade. Dat is namelijk de enige die aangesproken kan worden door de gelaedeerden. Nu kunnen die gelaedeerden zich rechtstreeks tot de verzekeraar wenden. Dat betekent dat deze belang heeft bij een efficiënte afwikkeling.

Vervolgens kom ik bij een aantal vragen van technische aard die mevrouw Broekers heeft gesteld. De eerste betrof artikel 7.17.1.4, lid 3, de persoonsverzekering van iemand die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en de verhouding tot de Zorgverzekeringswet. Hierbij moet voorop worden gesteld dat bij de Zorgverzekeringswet een acceptatieplicht geldt. Dat betekent dat de ruimte voor toepassing van de regeling van verzwijging vrijwel niet bestaat. Alle voor de acceptatie relevante feiten, zoals de leeftijd en de gezondheid van de aspirant-verzekerde, zijn niet van belang voor de vraag of de verzekeraar bereid is om een verzekering te sluiten; hij moet dat immers doen.

Het verbod van premiedifferentiatie en het door de wetgever te bepalen verzekerde pakket hebben tot gevolg dat de informatie over de verzekerde niet van belang is voor de vraag op welke voorwaarden hij de verzekering wil sluiten. Voorzover relevant staan deze al vast. Bij dit alles geldt dat het niet uitmaakt of het gaat om een verzekerde die zelf een verzekering sluit of om een medeverzekerd kind, jonger dan zestien jaar, zoals in het voorbeeld van mevrouw Broekers. Daarvoor geldt precies hetzelfde.

De volgende vraag gaat over bewuste roekeloosheid, naar aanleiding van het artikel van de heer Hartlief. Mevrouw Broekers vroeg of er in de memorie van toelichting voldoende goede argumenten zijn gebruikt om in artikel 7.17.2.9 over de eigenschuldregeling het begrip "roekeloosheid" te gebruiken zonder de toevoeging "bewust".

In de memorie van toelichting bij dat artikel wordt gezegd dat daarmee wordt aangesloten bij de jurisprudentie. Ik denk dat dit op zichzelf een belangrijk en ook een vrij doorslaggevend argument kan zijn. Ik heb niet gemerkt dat op deze keuze op zichzelf kritiek is uitgeoefend.

Ik voeg eraan toe dat het hier gaat om roekeloosheid, op zichzelf een ernstige vorm van schuld, en dat het verschil tussen bewuste en onbewuste roekeloosheid, zoals die woorden ook uitdrukken, ziet op de vraag in hoeverre men zich wel of niet bewust was van de gevolgen. De verwijtbaarheid zit in het laatste geval hierin dat men zich wel bewust behoorde te zijn van die gevolgen.

Het is misschien van belang om te benadrukken dat dit alles regelend recht is. Dat betekent dat er in de polis van kan worden afgeweken en dat het naar de aard van de verzekering mogelijk is om wel bewuste roekeloosheid als enige schuldgraad mee te nemen.

Artikel 7.17.1.15, lid 2 houdt in dat er bij afwijzing van de claim door de verzekeraar een nieuwe termijn gaat lopen van een halfjaar. Dit is inderdaad een verjaringstermijn die door de verzekerde gestuit kan worden. Aanvankelijk was er een vervalltermijn opgenomen, zoals de heer Hendriks in zijn artikel in het Nederlands tijdschrift voor handelsrecht lijkt te willen.

Er is bewust voor gekozen om hier een verjaringstermijn van te maken, omdat een vervaltermijn dreigt te leiden tot procederen. Anders gezegd, je kunt een vervaltermijn uitsluitend stuiten door te dagvaarden. Dat betekent dat een situatie eigenlijk al heel snel op scherp wordt gesteld. De vraag is of men, bijvoorbeeld in een situatie van letselschade, wel moet willen dat er onmiddellijk wordt gedagvaard en geprocedeerd. Dat betekent dat er nogal snel een beroep moet worden gedaan op de rechter. Enfin, de keuze is aldus gemaakt.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Er zijn nog een aantal vragen overgebleven, plus de fundamentele beschouwing van de heer Van de Beeten.

De vragen van mevrouw Westerveld hebben vooral betrekking op de situatie die ontstaat onder de nieuwe WIA en het effect van het verzekeringsrecht. Alle vragen die op dit terrein zijn gesteld, kunnen kort of uitgebreid worden beantwoord, in die zin dat de relatie ligt tussen de werkgever en de werknemer. Het kan zijn dat het gedrag van de werkgever, als hij eigenrisicodragers is, wordt bepaald door de polis die hij gedragen heeft, maar rechtens is dat niet relevant. Dat kan zijn aansprakelijkheid ook niet beperken. Wanneer ik een aansprakelijkheidsverzekering heb tot een miljoen en een schade maak van twee miljoen, kan de dekking die de polis mij biedt, geen beperking opleveren van mijn aansprakelijkheid tegenover de gelaedeerde. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen werkgever en werknemer in een situatie van wat tegenwoordig niet meer arbeidsongeschiktheid mag heten. De wettelijke verplichtingen over en weer en de zorgplicht van de werkgever gelden ongeacht de polis die hij heeft gesloten. Dat laat onverlet dat de verzekeraar wel degelijk taken op zich kan nemen bij de invulling van reïntegratieverplichtingen, maar dat doet niet af aan de verplichting van de werkgever.

Overigens levert dit niet wezenlijke problemen op, omdat wij nu in wezen ook al een tijdelijke situatie hebben. Tijdens de periode in de Ziektewet vult de verzekeraar op tal van punten de verplichtingen van de werkgever in, maar deze blijven ten principale de verantwoordelijkheid van de werkgever.

Ik denk dat het antwoord in wezen is dat de werkgever aangesproken zal moeten worden uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid op grond van de wet, als de verzekering onvoldoende mogelijkheden voor reïntegratie biedt of als de verzekeraar onvoldoende inspanningen op dat terrein levert.

Dat is de hoofdsom bij de vragen die mevrouw Westerveld stelt. Zij vroeg om een nota te schrijven over de problematiek van de driehoeksverhouding. Deze bestaat niet alleen hier, maar deze kennen wij op tal van andere terreinen, bijvoorbeeld bij de verplichte verzekering voor aansprakelijkheid van de autobezitter.

Ik heb enige huiver om nu al toe te zeggen om daar nader op in te gaan, ook omdat die relaties iedere keer primair bepaald worden door de situatie waarin men verkeert. Bij de WAM-verplichting gaat het om een verzekeringsplicht die ik heb om de schade van een nog onbekend slachtoffer te dekken. In de WIA gaat het om heel andere situaties, namelijk om invulling geven aan de verplichting om arbeid aan te bieden. Dat laat onverlet dat ik steeds bereid zal zijn om de vragen die hierover in de praktijk ontstaan, te beantwoorden. Op dit moment zou het

een in hoge mate theoretische exercitie worden over wat men eventueel vreest. Ik meen dat het juist is om in het wetgevingsproces hier en in de Tweede Kamer duidelijk te definiëren hoe die verhoudingen liggen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb genoteerd uit de beschouwing van de minister dat de verzekeraar de verplichtingen van de werkgever kan invullen in de polisvoorwaarden. Een deel van mijn vragen was gericht op rechtsmiddelen die de werknemer kan inzetten, als hij merkt dat het beleid van verzekeraars interfereert in zijn arbeidsovereenkomst.

Minister **Donner**: Dan zal hij moeten optreden tegen de werkgever, omdat niet voldaan wordt aan de aansprakelijkheden van de werkgever tegenover de werknemer. Dat de werkgever daarbij eventueel gebruik maakt van de diensten van een verzekeraar, doet niet af aan het feit dat de verplichting rust op de werkgever.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat ben ik met u eens, als het erom gaat dat de werkgever niet aan zijn verplichtingen voldoet. Het voorbeeld haakte aan bij de formulering die u zelf gebruikt over middellijk belanghebbenden. De werknemer merkt dat het beleid van de verzekeraar interfereert in de wijze waarop de werkgever zich tegenover hem opstelt.

Minister **Donner**: Dat kan heel wel het geval zijn, als dat binnen de ruimte is die de werkgever potentieel heeft. Dan zijn het keuzen van de werkgever met betrekking tot de inzet van een verzekeraar. Ten dele is dat ook de reden waarom gebruik wordt gemaakt van een particuliere verzekeraar in plaats van een publieke verzekeraar. Daardoor is er in het systeem soms ook een grotere waakzaamheid voor het geleidelijk oprekken van aansprakelijkheden en verplichtingen omwille van de lieve vrede. In de keuze die gemaakt wordt, blijft de relatie tussen werkgever en werknemer primair.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Misschien mag ik mevrouw Westerveld bijstaan in dit interruptiedebatje. Ik ben als kleine zelfstandige enige tijd verzekerd geweest tegen arbeidsongeschiktheid, terwijl ik dat ook was op grond van een wettelijk verplichte verzekering. Daarbij was het mogelijk dat een arts een ander oordeel had over de arbeidsongeschiktheid in het kader van die wettelijk verplichte verzekering dan de arts die door de particuliere aansprakelijkheidsverzekeraar werd ingeschakeld om te beoordelen wat de mate van arbeidsongeschiktheid was. Die problematiek is een gekend verschijnsel. In de praktijk wordt dit vaak opgelost doordat uiteindelijk een derde arts een definitief oordeel geeft waaraan partijen zich moeten conformeren, ook de particuliere verzekeraar. Dat speelt zich in belangrijke mate af in de medisch-technische sfeer.

Als het gaat om de reïntegratieproblematiek, kan de situatie zich voordoen dat je te maken krijgt met het quasi-formele gezag van gewijsde van een bestuursrechter, die zegt dat de werkgever wel aan zijn reïntegratieverplichtingen heeft gedaan, terwijl de particuliere verzekeraar zegt dat de werkgever dat niet heeft gedaan. Wat geeft dan uiteindelijk de doorslag? Hoe los je het probleem op van die tegengestelde oordelen van de bestuursrechter, die dat beoordeelt op grond van de wettelijke regeling, en de verzekeraar die oordeelt in de particuliere relatie tot de werkgever?

Dan kan men zeggen dat dit zich oplost doordat je bij de bestuursrechter te maken hebt met de relatie tussen werkgever en werknemer en, als het gaat om de verzekeraar, om de relatie tussen werkgever en verzekeraar. Ik denk dat het probleem daarmee niet helemaal wordt opgelost, omdat je toch te maken hebt met het oordeel van de bestuursrechter over de reïntegratieverplichting. De werkgever zal zeggen: als de bestuursrechter het al goed vindt, hoe wil de civiele rechter dan anders kunnen oordelen in het kader van mijn contractuele relatie met de verzekeraar?

Minister **Donner**: Ik zie het probleem niet. De werknemer heeft ten opzichte van de werkgever een bepaalde aanspraak ten aanzien van de reïntegratie. Als de civiele rechter constateert dat dat niet gedekt wordt door de polis, zal die werkgever een andere verzekering moeten sluiten. Bepalend is echter in de eerste plaats de aanspraak van de werknemer jegens de werkgever. Dat wordt bepaald in die relatie. Dan zal de werkgever vervolgens een polis moeten zoeken die dat dekt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat is een oplossing voor een probleem dat zich vervolgens twee of drie jaar later afspeelt. Het gaat er echter om dat het probleem zich voordoet in een concrete situatie, bijvoorbeeld doordat de bestuursrechter heeft gezegd dat er iets moet gebeuren waarvan de verzekeraar tegen de werkgever zegt dat dat niet onder de polis valt.

Minister **Donner**: Dan moet de werkgever daar op een andere wijze in voorzien. Dat heet "eigen risico dragen". Hij dekt alleen zijn aansprakelijkheden af. Als hij dat onvoldoende heeft gedaan, moet hij een andere verzekeraar zoeken. Hij zal echter gewoon aansprakelijk zijn voor de risico's. Dat is ook zo als ik een verzekering sluit met een limiet ten aanzien van het schadebedrag. Dat kan ik het slachtoffer niet tegenwerpen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat is juist, maar de vraag of de werkgever zich onvoldoende heeft verzekerd, heeft te maken met het beleid van de verzekeraar. Mijn vraag in de eerste termijn was hierop gericht: als de werkgever op basis van het goed werkgeverschap naar de bestuursrechter gaat en als die bestuursrechter vindt dat dit onder de polis valt, terwijl de verzekeraar zegt dat het niet onder de polis valt ...

Minister **Donner**: Nee, de rechter -- ik denk dat de arbeidsrechter hiervoor verantwoordelijk is -- regelt gewoon de omvang van de aansprakelijkheid van de werkgever. Hij zal geen uitleg geven over de omvang van de polis.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat ben ik met u eens, maar de polissen zijn vaak heel algemeen geformuleerd. Er kan dus licht komen te zitten tussen het feit dat de bestuursrechter vindt dat dit valt onder de reïntegratieverplichting van de werkgever, het feit dat de werkgever meent dat hij die reïntegratieverplichting volledig verzekerd heeft en het feit dat de verzekeraar het er niet mee eens is dat dit onder de algemeen geformuleerde clausule valt. Net zo goed als een werkgever naar de Ombudsman verzekeringen kan stappen om bemiddeling te vragen in een geschil met zijn

verzekeraar, zou ik mij kunnen voorstellen dat dit in zo'n situatie ook geldt voor de werknemer die op een gegeven moment belanghebbende is bij de manier waarop de verzekeraar de polisvoorwaarden uitlegt.

Minister **Donner**: Dat kan op een gegeven moment omdat de verzekeraar zaken overneemt van de werkgever, maar de werknemer spreekt één persoon aan, namelijk de werkgever. Vermoedelijk zal de polis heel eenvoudig aangeven dat alle aansprakelijkheden uit hoofde van de Wet WIA of de desbetreffende regeling gedekt zijn, zodat het oordeel over de omvang van de aansprakelijkheid van de werkgever automatisch doorwerkt in de polis. Ik denk dus dat het probleem zich in de praktijk niet voordoet. Dat laat natuurlijk onverlet dat de verzekeraar van de werkgever in het kader van de polis mag en kan eisen dat hij gebruikmaakt van bepaalde mogelijkheden en niet snel toegeeft op het punt van aansprakelijkheden, maar daar eerst een rechterlijk oordeel over vraagt omdat anders een "moral risk" ontstaat voor de werkgever om alle aansprakelijkheden te aanvaarden en door te berekenen aan de verzekeraar. Dat is een algemeen verschijnsel in het verzekeringswezen. Ik zal daar straks nader op ingaan naar aanleiding van de beschouwing van de heer Van de Beeten.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Eigenlijk zegt u dus dat het mogelijk is dat de particuliere verzekeraar indirect ingrijpt in de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer wel of niet als een goed werkgever gedraagt.

Minister **Donner**: Als dat ligt binnen de grenzen van de mogelijkheden van de werkgever, kan dat onderdeel zijn van de polis die de werkgever en de verzekeraar sluiten.

Dan de vragen van mevrouw Broekers en de heer Van de Beeten met betrekking tot de bereddingskosten. Ik heb begrepen dat beide termen taalkundig mogelijk zijn, maar het gaat hier daadwerkelijk om bereddingskosten en niet om het beredderen, want dat is de Nederlandse term voor "management". De heer Van de Beeten meent dat er licht zit tussen artikel 7.17.2.18 en het arrest uit 2003, waarin wordt aangesloten op dat artikel en waarin de term "op geld waardeerbare opofferingen" wordt gebruikt. Ik denk dat dat niet zo gezien moet worden; dat is de reden waarom ik dit antwoord geef. Het moet althans niet zo gezien worden dat de Hoge Raad in dit arrest in lijn met artikel 7.18.2.18 afstand neemt van het sterk bekritiseerde arrest van de Hoge Raad uit 1914, waarin geoordeeld is dat de verzekerde naast de vergoeding van gemaakte kosten geen enkele aanspraak kan maken op een vergoeding van andere op geld waardeerbare opofferingen. Artikel 7.17.2.18, tweede lid -- en, naar ik aanneem, ook het laatste arrest van de Hoge Raad -- nemen in zoverre afstand van het eerdere arrest dat naast kosten nu ook de schade aan de bij beredding ingezette zaken voor vergoeding in aanmerking komt. Daaronder moet ook worden begrepen de schade aan de verzekerde zaak zelf, indien de beredding daarvan een tegengesteld effect heeft. In het arrest van 1914 was daarvan sprake en werd die schade juist niet voor vergoeding in aanmerking genomen.

In dat verband noemde de heer Van de Beeten de casus dat bij het blussen van een hoger gelegen etage waterschade ontstaat aan de lager gelegen woningen. Hij meent dat die schade als bereddingskosten valt aan te merken. Ik denk dat dit niet juist is, omdat dat niet besloten ligt in de woorden "schade aan de zaken die

worden ingezet". De lagere etages worden namelijk niet ingezet bij de beredding. Daar wordt althans geen bewust gebruik van gemaakt. Het is gewoon een consequentie van de zwaarte kracht. In dat geval zal artikel 7.17.2.18 dus in de weg staan van vergoeding van de schade aan die woningen.

Een andere figuur is dat ik gebruikmaak van mijn auto om de garagedeuren te rammen om datgene wat zich daarachter bevindt, te sparen voor de brand. In dat geval zal de schade aan de auto en eventueel aan de garagedeuren mogelijk wel onder de bereddingskosten vallen. Dit zal dus per geval bekeken moeten worden. Daarom ben ik van mening dat in het door mevrouw Broekers genoemde voorbeeld de vakantie die ik opzeg om tijd te hebben om andere maatregelen te nemen, niet als zodanig wordt ingezet ter beredding. Dat is net zo'n geval als de schade aan de lager gelegen woningen. Dat sluit aan bij de algemene beschouwing van de heer Van de Beeten: hoe sneller je begripen zoals "beredding" verruimt, des te sterker verleg je allerlei aansprakelijkheden en verschuif je bepaalde effecten de verzekering in. Ik kom daar straks op terug.

De tweede vraag van mevrouw Broekers die nog niet was beantwoord, was of de polis zelf zal worden aangewezen in de AMvB die mogelijk wordt onder de wet. Ik meen dat de tekst van de wet zich daartegen verzet. Bij de AMvB kan ik alleen de mededelingen aanwijzen. De polis is geen mededeling. Wel heb ik de Kamer toegezegd om de voor- en nadelen van de elektronische regeling van de polis op papier te zetten.

Nu kom ik bij de hoofdmoot van het betoog van de heer Van de Beeten, zijn constatering dat verzekeringen maatschappelijke gevolgen hebben en dat het in de wet verwijzen naar verzekeringen, zeker als je verzekeringen verplicht stelt, effecten kan hebben. Dat is een volstrekt juiste constatering. Ook dat soort zaken kan een averechtse effect hebben. Iedere verzekering heeft een "moral risk". Een verzekering die verplicht wordt gesteld, schept dus in wezen een verplicht "moral risk", waardoor het nog moeilijker wordt om zich daaraan te onttrekken. Die constatering heeft echter ook iets van de bourgeois-gentilhomme die constateerde dat hij proza sprak, want de wetgever doet niet anders dan met de wet op deze wijze feiten scheppen die werkelijkheid mede beïnvloeden. Economisch leven en maatschappelijk leven, zeker als zij de meest primitieve staat overstijgen, zijn al gauw medeafhankelijk van recht, in welke vorm dan ook, of dat nu gewoonterecht is of niet. Ieder van die rechtsregels heeft bepaalde averechtse effecten omdat de algemene regel nooit specifiek toegesneden kan zijn op de concrete omstandigheden van het feit. Die algemene constatering hebben wij ook gedaan in het sociale recht: hoe meer wij proberen om in de wetgeving de werkelijkheid in al haar nuances te volgen, des te sterker zal de werkelijkheid naar de wet gaan staan, met alle averechtse effecten die dat heeft. Dat is niet iets nieuws; dat is al zo oud als de rechtsontwikkeling binnen Europa. Dat levert een aantal interessante verschijnselen op, juist omdat ik het recht inzet om maatschappelijke problemen op te lossen.

Ik noem als voorbeeld de eigendom van de rivierbedding. Op dat punt is er een markant verschil tussen het continent en het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk is de rivierbedding eigendom van de aanliggende eigenaren van de grond langs de rivier. In Europa is de rivierbedding staatseigendom; dat is een heerlijk recht. Dat hangt samen met het feit dat er in het

Verenigd Koninkrijk, afgezien van de Thames, vrijwel geen bevaarbare rivieren zijn. De rivieren hebben zich derhalve niet ontwikkeld als handelswegen, terwijl de rivieren op het continent belangrijke handelswegen waren die niet telkens geblokkeerd konden worden door de volgende eigenaar langs de kant van de rivier. Daarom heeft zich in Europa al heel vroeg in de rechtsontwikkeling het recht ontwikkeld dat de rivierbedding eigendom is van de Staat, terwijl in het Verenigd Koninkrijk de rivier en het daarover stromende water eigendom zijn van degenen die langs de rivier wonen. Het averechtse effect daarvan is dat in Europa waterverontreiniging een belangrijk probleem is geworden, terwijl waterverontreiniging in het Verenigd Koninkrijk bestreden kan worden door de eigenaren van de grond langs de rivier.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vind datgene wat de minister vertelt, ontzettend leuk. Ik heb zitten wachten, maar bij de vierde keer wilde ik toch maar even ingrijpen: het Verenigd Koninkrijk behoort in de visie van de minister kennelijk niet tot Europa. De minister heeft het immers steeds over "in Europa" en "in het Verenigd Koninkrijk".

Minister **Donner**: Ik bedoelde het continent; daar begon ik mee. Dit voorbeeld geeft aan dat je het recht plooit naar de feiten, maar dat iedere oplossing ook bepaalde averechtse effecten heeft. Dat is conform de wijsheid van onze volksfilosoof: "ieder voordeel heb zijn nadeel". Zodra ik rechten van verzekerden ga verzekeren, heeft dat dus averechtse effecten. Het recht en überhaupt het economisch leven worden echter in de eerste plaats al gevormd door de toegewezen eigendomsrechten. Naarmate eigendomsrechten zijn toegewezen, komt de volgende vraag aan de orde: wie draagt welke schade? Het uitgangspunt in het recht is primair dat ieder zijn eigen schade draagt, maar waar dat onredelijk leek, zijn wij door het recht aan het verschuiven geslagen met aansprakelijkheidsrechten voor bepaalde schade. Dat is altijd een kwestie geweest van een keuze van de wetgever. Ik herinner aan de discussie in het kader van de WAO over het "risque social" en het "risque professionnel". De Nederlandse wetgever heeft er uit het oogpunt van transactiekosten voor gekozen om geen onderscheid te maken ten aanzien van de arbeidsongeschiktheid, maar de wetgevers in andere landen hebben op dat punt wel keuzes gemaakt. De hele WAO is er een voorbeeld van dat de keuze door de wetgever van het belang dat verzekerd moet worden, bepalend is voor de ontwikkeling. Wij hebben de Nederlandse wetgeving in het verleden primair zo ingericht dat de lasten van de ongeschiktheid worden gedekt, met als gevolg dat het bereik van de wet zich steeds verder heeft uitgebreid. Daarom heeft de wetgever er nu voor gekozen om primair de volledige arbeidsongeschiktheid te dekken en vervolgens de resterende arbeidskracht te mobiliseren. Ik schets het om aan te geven wat de dagelijkse vraag is waar een wetgever mee wordt geconfronteerd, ook bij de uitleg van het begrip roekeloos of bewust roekeloos. De vraag is dan hoever het aansprakelijkheidsrecht reikt. Ik ben het ermee eens dat de wetgever niet lichtvaardig deze keuze moet maken en dat hij die niet moet verschuiven, niet alleen vanwege de rechtstreekse effecten maar ook vanwege de indirecte effecten.

Een van de mooiste voorbeelden op dat terrein is de ontwikkeling van het aansprakelijkheidsrecht in de

Verenigde Staten, dat historisch-sociologisch in wezen is terug te voeren tot de keuze die de wetgever op een gegeven moment heeft gemaakt om autoschade tot objectieve schade te verklaren. Daardoor werd een leger advocaten van de ene op de andere dag brodeloos. Zij moesten hun deskundigheid vervolgens toepassen op tal van andere terreinen. Dat is vermoedelijk een belangrijke dynamiek geweest achter de ontwikkeling van het aansprakelijkheidsrecht in de VS en de ontwikkeling van de schade. Iedere keuze die wordt gemaakt op het punt van het verzekeringsrecht heeft vanwege het maatschappelijk belang van verzekeringen gevolgen voor de maatschappelijke ontwikkeling. Het is de kleine kiezel die aan het rollen slaat en op die wijze koninkrijken omver kan werpen.

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uiterst boeiende betoog. Ik werd enigszins verscheurd door mijn fascinatie voor wat hij vertelde en mijn drang om te interrumperen, maar ik heb het eerste de voorrang gegeven. Dat betekent dat ik de vragen die ik nog had nu in tweede termijn zal stellen.

De minister heeft een van mijn vragen niet helemaal beantwoord, namelijk de vraag over de band tussen werkgever en werknemer. Ik heb in eerste termijn gezegd dat er een kenbaarheidsprobleem kan zijn in de situatie waarin de arbeidsrechtelijke band tussen de eigenrisicodrager en de werknemer al geruime tijd geleden is verbroken. Het zal de minister bekend zijn dat er in het arbeidsrecht regelmatig tijdelijke contracten voorkomen. Die contracten kunnen aangegaan zijn met een eigenrisicodrager, zowel voor de Ziektewet als voor de WIA. Dat betekent dat een werknemer in het voorbeeld dat ik schetste jarenlang te maken kan hebben met een hulppersoon van een werkgever met wie hij eigenlijk niets meer heeft. Ik maak de associatie met de vroegere situatie van het Gemeenschappelijk administratiekantoor en de bedrijfsverenigingen. Het wordt voor de werknemer steeds lastiger om te onderscheiden wie zijn wederpartij is. Het zou dan ook goed zijn als er voorlichting over zou komen. Dan kan een werknemer beter zijn weg vinden in het oerwoud van regels. Hij weet dan waar hij staat, met wie hij te maken heeft en waarom. Is de minister daartoe bereid?

In antwoord op een vraag van mevrouw Broekers zei de minister dat de acceptatieplicht eigenlijk betekent dat het thema verzwijging niet meer relevant is. Dat lijkt mij toch wat moeizaam. Ik trek even de parallel met de sociale verzekeringen. Daar is niet zozeer een acceptatieplicht maar een verzekering van rechtswege. Een verzekerde heeft problemen als hij voor de uitvoering relevante gegevens verzwijgt. Ik kan mij voorstellen dat een verzekeraar in de situatie waarin sprake is van acceptatieplicht wil differentiëren in premiehoogte. Dan kan het verkrijgen van informatie ook van belang zijn. Kan de minister daar nog wat over zeggen?

In eerste termijn heb ik al gezegd dat mijn fractie dit wetsvoorstel zeker zal steunen.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor de gegeven antwoorden. Ik was mij ervan bewust dat ik de minister

met mijn bijdrage zou prikkelen om ook met een mooi exposé te komen. Daarmee zeg ik niet dat mijn exposé mooi was, maar dat van hem in ieder geval wel.

Ik heb niettemin enkele vragen en opmerkingen, in de eerste plaats aan het adres van de heer Neleman over de Wet bescherming persoonsgegevens. Hij zei op een gegeven moment dat de werknemer niet bij voorbaat afstand kan doen van de uitoefening van zijn hoogstpersoonlijke recht om ja of nee te zeggen tegen het verstrekken van vertrouwelijke informatie door zijn werkgever aan de verzekeraar. Ik heb het begrip afstand doen niet gebruikt. Ik heb alleen voortbordurend op het begrip toestemming in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens de vraag gesteld of die toestemming ook in meer algemene zin zou kunnen worden gegeven. Ik denk dat er op die vraag twee antwoorden mogelijk zijn. Als het een hoogstpersoonlijk recht is, dan moet je het ook zo kunnen uitoefenen dat je tegen je werkgever zegt dat hij altijd die gegevens aan de verzekeraar mag verstrekken. De andere benadering vind ik ook verdedigbaar. Omdat het een hoogstpersoonlijk recht is, mag je van degene die het recht draagt verlangen dat hij dat recht alleen maar uitoefent door per geval een beslissing te nemen. Het is strijdig met het hoogstpersoonlijke karakter om een oordeel te geven over de uitoefening van het recht in situaties die je nog niet hebt kunnen overzien. Dan zou je in een arbeidsovereenkomst toestemming geven voor een reeks van jaren voor situaties die je op dat moment nog niet kunt overzien. Ik denk dat het laatste het best verdedigbaar is. Kan de minister zich daarover uitlaten?

Ik noteer met genoegen dat wij het eens zijn over de bereddingsplicht. De minister en ik zijn het ook eens over de manier waarop moet worden omgesprongen met het begrip roekeloosheid nadat deze wet in het Staatsblad zal zijn verschenen. Ik ben het uiteraard met de heer Neleman eens dat de bepaling in de nieuwe wet van regeling recht is, maar niettemin is het belangrijk dat de wetgever uitdrukkelijk tegen de rechter zegt dat hij hier rekening mee moet houden. Wij verwachten van de rechter dat hij terughoudend zal zijn bij het opleggen van de eis dat bewuste roekeloosheid moet worden gesteld en bewezen.

Tot slot zeg ik nog iets over de advocaten in de Verenigde Staten. De minister en ik hebben wel vaker discussie gehad over de rol van het advocatengilde. Het is inderdaad interessant om te zien hoe maatregelen soms leiden tot nieuwe mogelijkheden. Ik weet van de minister dat hij een voorstander is van het vergroten van de mogelijkheden van mediation. Bij mij op het kantoor zijn er inmiddels verschillende zaken over mediation gaan spelen. Het gaat om geschillen over de vraag of de mediator zijn rol goed had vervuld. Dat heeft al geleid tot een incassoprocedure over het honorarium van een mediator. Ik weet dat er ook een discussie gaande is over de vraag of het procesmonopolie van de advocaten moet worden opgebroken. Wat dat betreft heb ik de neiging om tegen de minister te zeggen dat hij daar vooral in moet meegaan als hij de advocatuur een plezier wil doen, want ook dat leidt tot een nieuwe markt voor de advocatuur. Amerikaanse voorbeelden kunnen wellicht een waarschuwing voor hem vormen.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor de antwoorden.

Ik zal het kort recapituleren. Het antwoord op mijn eerste vraag was ja. Het antwoord op mijn tweede vraag was nee. Het antwoord op mijn derde vraag was ja. Het antwoord op vraag vier was nee en het antwoord op vraag vijf was eveneens nee. Dat is prachtig, want dat schept duidelijkheid.

Ik heb niets bijzonders meer te vragen. Ik stel wel vast dat er sprake is van een bijzonder moment, als wij vanavond besluiten dat wij deze wetsvoorstellen kunnen aannemen. Er verdwijnt weer een deel uit het Wetboek van Koophandel. Langzamerhand blijft er nog slechts een lege huls over en uiteindelijk kan het hele Wetboek van Koophandel worden opgerold. Ik begon mijn bijdrage in eerste termijn met de mededeling dat de minister deze decembermaand een wijn uit 1986 moest kiezen ter markering van het feit dat het wetsvoorstel ter vaststelling van titel 7.17 verzekering en titel 7.18 lijfrente vandaag bijna twintig jaar na indiening van het wetsvoorstel wordt aangenomen. Ik heb hem daarvoor de fameuze wijn Château Sénat van het Domaine l'Assurance Oblige aanbevolen. Het is mij gelukt om één exemplaar van deze exclusieve wijn appellation Binnenhof controlée 1986 te bemachtigen.

Voorzitter. Ik hoop dat u het mij toestaat om deze unieke fles aan de minister te overhandigen. Voordat ik dat doe, herhaal ik wat ik in eerste termijn heb gezegd, namelijk dat mijn fractie beide wetsvoorstellen steunt. Ik hoop dat de minister deze unieke fles mag aannemen. Misschien kijkt hij er alleen maar naar.

Mevrouw Broekers-Knol overhandigt de minister een fles wijn.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik begin met de vraag van mevrouw Westerveld over de voorlichting. Zo er een probleem mocht zijn, dan kan daartoe besloten worden. De tijdelijke werknemer weet dat hij één persoon kan aanspreken. Daar wordt alleen iemand anders ondergeschoven. Dan zouden wij die problematiek nu echter ook al moeten hebben. Wij kennen nu ook de problematiek van werkgevers die gedurende twee jaar Ziektewetverplichtingen hebben. Zij hebben ook al met verzekeraars te maken. Nogmaals, als er een probleem ontstaat, dan zouden wij daaraan tegemoet kunnen komen. Dat is echter primair een discussie met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het klopt dat de informatie die relevant is voor de beslissing van de verzekeraar met de acceptatieplicht dramatisch afneemt. In die zin worden de bepalingen op dit terrein uitgehold. Dat laat onverlet dat informatie die van belang is voor de uitvoering op een gegeven moment wel gegeven moet worden. Dat is onderwerp van een volgend wetsvoorstel dat hier in de Eerste Kamer aan de orde komt. Dan gaat het om het eventueel kunnen onthouden van medische gegevens van onderzoek aan de verzekeraar bij de aanvang en bij de uitvoering van de verzekering. Dan hebben wij het over een andere relatie dan nu.

Naar aanleiding van zijn vragen in verband met de bescherming van persoonsgegevens wijs ik de heer Van de Beeten erop dat die relatie voorzover ik weet wordt geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Op dat punt is de verhouding andersom geregeld: degene die de

informatie die hij heeft opgeslagen doorgeeft, moet daarvan melding maken en kan in die zin een algemene toestemming vragen voor een specifieke verstrekking, maar niet voor een algemene verstrekking. Derhalve zal in dat geval de verplichting bij de werkgever liggen om te melden dat bepaalde informatie aan de verzekeraar wordt doorgegeven. In die zin wordt het niet opgelost via de rechtsplicht van degene die verzekerde is.

Inderdaad houdt de toelichting die hier is gegeven in, dat bij de keuze die nu in de wet is gemaakt de wetgever er bewust voor heeft gekozen om niet bewuste roekeloosheid, maar roekeloosheid bepalend te laten zijn. Ik hoop dat het antwoord op de beschouwing van de heer Van de Beeten duidelijk maakt dat men op dit punt niet lichtvaardig een andere keuze moet maken dan de wetgever heeft willen maken. Nogmaals, als hij mijn voorbeeld uit de Verenigde Staten heeft beschouwd als een voorbeeld dat ik lichtvaardig wil omgaan met de beroepsgroep van de advocatuur, dan moet ik zeggen dat dit verre van mij is. Ik weet hoe belangrijk advocaten zijn voor de samenleving. Dat is een reden waarom ik hen liever bezighoudt op die terreinen waarop zij al bezig zijn, dan dat ik daar de problematiek oplos, zodat zij zich onledig gaan houden met andere problemen en die gaan juridificeren. Ik denk dat de algemene inzet van de heer Van de Beeten en mij inderdaad is om het verschijnsel van wat heet de aansprakelijkheidsontwikkeling zo goed mogelijk af te dekken. Aan de andere kant moeten wij ons realiseren dat in een samenleving waarin men steeds vaker met onbekende situaties te maken heeft er twee mogelijkheden zijn. Of ik ga als wetgever via regels de voorspelbaarheid creëren, en dan krijg ik geen aansprakelijkheid. Of ik kies voor wat heet deregulering, maar dan zal ik onvermijdelijk vaker met aansprakelijkheidsconstructies te hulp moeten komen daar waar het onredelijk blijft dat bepaalde risico's komen te liggen bij een van de maatschappelijke partijen. In die zin zijn het twee ontwikkelingen die samenhangen in de hele rechtsonwikkeling. Het grootste gevaar dat ons bedreigt, is dat wij langs beide wegen even hard voortschrijden en dat wij gewoon doorgaan met regelen en ook de aansprakelijkheid steeds verder ontwikkelen. Ik denk dat dit het punt is.

Ten slotte, rest mij om mevrouw Broekers hartelijk te danken voor het door haar aangeboden. Ik zal de inhoud van de fles op gepaste wijze consumeren met al diegenen die hebben bijgedragen aan dit wetsontwerp, vooral in het meest recente verleden, want ik kan niet teruggaan tot het begin. Mijns inziens heeft mevrouw Broekers terecht gememoreerd dat dit een stap is in de verdere ontwikkeling van het nieuwe BW. Ik hoop in het komende jaar de resterende voorstellen daarvoor te kunnen indienen, zodat wij aan dat proces eens een eind kunnen maken. Niet dat daarmee het nieuwe BW af zal zijn, maar dan wordt het gewoon een oud BW en kunnen wij verder met het volgende.

Ik moge hiermee de wetsontwerpen in de aandacht van uw Kamer aanbevelen.
De beraadslaging wordt gesloten.

Beide wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 19.20 tot 20.00 uur geschorst.

*B

*!Wetboek van Strafrecht,
Wegenverkeerswet/Reparatiewet II Justitie*!

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (28484);**

- **het wetsvoorstel Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Justitie (Reparatiewet II Justitie) (30171).**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Het verheugt mij bijzonder dat het wetsvoorstel Herijking strafmaxima en het wetsvoorstel Reparatiewet II Justitie vandaag worden behandeld. Er is al op gewezen dat het wetsvoorstel Herijking strafmaxima vertraging ondervond doordat een wijziging op onjuiste wijze was vormgegeven. Terecht heeft uw Kamer dat geconstateerd. Met de (ontwerp-)Reparatiewet, waarvan de heer Rosenthal aangaf tevreden te zijn, is dat rechtgezet. In die zin kunnen wij beide wetsvoorstellen in samenhang behandelen.

Met betrekking tot het wetsvoorstel Herijking strafmaxima stel ik met genoegen vast dat verschillende leden waardering hadden voor het wetsvoorstel, zoals het bij de Tweede Kamer werd ingediend. De heer Witteveen sprak van een afgewogen pakket. De heer Wagemakers gaf aan met instemming kennisgenomen te hebben van de manier waarop met het wetsvoorstel de strafmaxima van de geweldsmisdrijven, een aantal culpose misdrijven en enkele vermogensmisdrijven worden herijkt. Hij waardeerde in het bijzonder dat de roekeloosheid als zwaarste vorm van het culpose delict van een afzonderlijk strafmaximum wordt voorzien. De heren Holdijk en Cox meenden ook dat het wetsvoorstel indertijd een gedegen voorbereiding heeft gekend. Zo zie je maar weer welke lof je krijgt als goed wordt geamendeerd in de Tweede Kamer.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel inderdaad op onderdelen gewijzigd. Soms leek het erop dat alle onderdelen zouden worden gewijzigd, maar dat is niet gebeurd. Door uw Kamer zijn er kanttekeningen geplaatst bij enerzijds de procedure en de totstandkoming van die wijzigingen en anderzijds de mate waarin het resultaat nog wel proportioneel kan worden genoemd. Daarop wil ik straks iets uitvoeriger ingaan, maar misschien is het goed om eerst kort stil te staan bij de voorgeschiedenis en bij wat eigenlijk de hoofdlijnen van het wetsontwerp zijn.

Er is al op gewezen dat het wetsvoorstel een uitvoering is van de motie-Dittrich/Kalsbeek-Jasperse. Daarin werd gevraagd om de wettelijke strafmaxima weer eens tegen het licht te houden. De hoogleraren De Hullu en De Roos is gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de bestaande strafmaxima. Zij hebben hun bevindingen samengebracht in een onderzoeksrapport waarvan de conclusie was dat de op verschillende misdrijven gestelde strafmaxima in het algemeen nog altijd adequaat zijn. Daarbij wijs ik erop dat in het onderzoek de wettelijke strafmaxima in zowel het Wetboek van Strafrecht als in de bijzondere wetten uitgebreid aan de orde zijn gekomen.

Het ging dus om de hele wetsystematiek. Dat moge ook blijken uit het samenvattende onderzoeksrapport. Dat is weer gebaseerd op een voorstudie die welgeteld 643 bladzijden omvatte en alle straffen die wij ergens in de wet hebben geregeld. Daarop is het kabinetsstandpunt gevolgd dat in dit wetsvoorstel is uitgemond en waarin naar mijn gevoel sprake is van een proportionele herijking van een deel van de wettelijke strafmaxima.

Hoofddlijn daarvan is het herijken van de strafmaxima van geweldsmisdrijven, culpose misdrijven en enkele vermogensdelicten. Zoals gezegd, wordt bij de culpose misdrijven roekeloosheid een strafverhogingsgrond. De recidiveregeling gaat voor alle soortgelijke misdrijven gelden, onverschillig of die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen of in bijzondere wetten.

De geldboetecategorieën zijn aangepast aan de geldontwaarding.

Er zijn enkele verouderde strafbepalingen geschrapt. Naast het tweegevecht waarvoor de heer Holdijk het requiem heeft gehouden, geldt dit ook de voor de Kaapvaarbepalingen. Het is jammer dat niemand daarbij bleef stil staan, want de Kaapvaart vormde toch de basis voor onze welvaart in de gouden eeuw. Een naamgenoot van mij heeft daar nog naam mee gemaakt. Die historische bepalingen zijn verdwenen.

Ik wil nog een kanttekening maken bij het tweegevecht. De invoering van het verbod op een duel was een bijzondere gebeurtenis. Hiermee werd geprobeerd een einde te maken aan iets dat zo langzamerhand een sociaal euvel was geworden, namelijk dat men op gezette tijden elkaar probeerde door te prikken. In alle eerlijkheid: in Nederland heeft dit zich veel minder voor gedaan. Dit was het voordeel van de Tachtigjarige Oorlog, want daardoor hadden wij weinig adel en veel burgers en die vochten niet om de eer. Aan de andere kant is die uitzonderlijke bepaling een toepassing geweest van het begrip dat wij ook bij het wetsvoorstel over de verzekeringen hebben besproken, namelijk de bewuste roekeloosheid. Daarom was het onredelijk om alle bepalingen over moord en doodslag van toepassing te verklaren op het tweegevecht, omdat je je dan willens en wetens in een situatie begaf waarin je tot die doodslag uitnodigde dan wel die over je afriep. Dit was de reden voor de aparte bepaling in 1886. Aangezien dit sociale gebruik nu wat minder wordt beoefend, is er reden om dit geleidelijk aan af te schaffen.

De heer Rosenthal wees op de nieuwe strafbepalingen die worden toegevoegd met betrekking tot het begaan van geweld tegen deelnemers aan plenaire en commissievergaderingen van de Staten-Generaal, Provinciale Staten en gemeenteraden en vroeg of de ambtenaren ook niet onder deze bepalingen moeten vallen. Het gaat hier om de uitwerking van de speciale bepalingen die dienstig zijn aan de bescherming van het functioneren van de democratie. Deze bepalingen hebben dus betrekking op de vertegenwoordigende organen. De ambtenaren hebben hun eigen bepalingen die vooral betrekking hebben op de bescherming bij de uitoefening van hun functie, de bescherming tegen belediging en tegen geweldpleging bij de uitoefening van hun functie. De onderhavige bepalingen hebben betrekking op het verhinderen van het vergaderen. Dit is bij ambtenaren vaak minder een probleem, maar als de vertegenwoordigende

organen worden verhinderd te vergaderen, is de democratie in last.

Over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn verschillende vragen gesteld. Met name is de vraag gesteld hoe dit moet doorwerken in de praktijk en of er een strafverhogend effect van zal of moet uitgaan in die zin dat de vervolgingsrichtlijnen moeten worden aangescherpt. Ik meen dat dit niet het geval is. De aanleiding voor het wetsvoorstel was de vraag om de strafmaat te herijken vanuit de gedachte dat er in de loop van de tijd een zekere onevenwichtigheid was ontstaan. De constatering is dat dit grosso modo niet het geval is, behoudens een aantal aanpassingen op een aantal terreinen. Die aanpassing is niet primair ingegeven door de gedachte dat de straffen zwaarder moeten worden. In de praktijk blijkt echter dat in de afgelopen jaren meer in het algemeen de straffen die door de rechter worden opgelegd, zijn opgelopen.

In de afgelopen tien jaar zijn wij van een land dat relatief mild is in zijn straffen, veranderd in een land dat zich aan de bovenkant beweegt in Europa. Dit is geen reden om een onderzoek naar de vergelijkende strafmaat in andere landen in te stellen, omdat al vaker is geconstateerd dat de straffen op basis van wettelijke strafmaat in Nederland nog steeds lager zijn dan in andere landen. Dit geldt zeker voor de straffen die worden opgelegd. Dit is echter mede afhankelijk van de vervroegde invrijheidstelling. Die is in Nederland zonder meer op tweederde van de straf vastgesteld, maar bijvoorbeeld in België is die voor "first offenders" op eenderde van de straf vastgesteld en bij recidieven op 50% van de straf. Het hangt dus meer van dit soort elementen af dan van de formele strafmaat in de wet. Daarom is er ook geen reden om op dit punt opnieuw een onderzoek te doen.

In antwoord op de vraag van de heer Wagemakers wijs ik er op dat het wetsvoorstel tot afschaffing van de automatische vervroegde invrijheidsstelling onderweg is naar de Tweede Kamer. Die regeling wordt herzien.

Ik kom nu op de amendementen die bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn ingediend. Het is duidelijk dat het wetsvoorstel door verschillende nota's van wijziging en amendementen op een aantal punten is gewijzigd. Dit was voor mij reden om advies te vragen aan de Raad van State. Ik had toen net een debat over de terrorismewetgeving in deze Kamer achter de rug. Daarin was men mij zeer zwaar gevallen over enkele elementen die niet opnieuw ter advies aan de Raad van State waren voorgelegd. Door ervaring wijs geworden, heb ik in de Tweede Kamer gedreigd dat de aanvaarding van bepaalde amendementen er zonder meer toe zouden leiden dat het wetsvoorstel opnieuw aan de Raad van State zou moeten worden voorgelegd.

De vraag of ik dit wetsvoorstel opnieuw aan een commissie van deskundigen had moeten voorleggen, beantwoord ik negatief. Wij hadden het rapport van de heren De Hullu en De Roos en wisten wat de algemene systematiek is. Dit heeft in het debat in de Tweede Kamer ertoe geleid dat ik de aanneming van verschillende amendementen sterk heb ontraden, omdat daarmee de proportionaliteit in het geding zou komen. Ik heb buiten de vergadering inderdaad soms gedreigd met intrekking van het wetsvoorstel als bepaalde zaken wel in de wet zouden worden opgenomen. Behoudens een aantal zaken waarvan in de standpunt van de regering is aangegeven dat zij zich begeven buiten het kader van het wetsvoorstel zoals onder meer de bepaling over de meisjesbesnijdenis, heb ik slechts op één punt de aanneming van een amendement

ontreden dat uiteindelijk wel is aanvaard. Voor het overige zijn de amendementen met een neutraal dan wel een gunstig oordeel van de regering doorgevoerd, omdat die zonder meer tot verbetering van het wetsvoorstel leiden. Ik meen te kunnen stellen dat het wetsvoorstel ook na het proces van amendering, nog steeds beantwoordt aan de oorspronkelijke wens. Blijft op dit punt dat als de Tweede Kamer meent een amendement te moeten aanvaarden, dit onderdeel zal zijn van het wetsvoorstel behoudens de situatie dat de regering besluit om het wetsvoorstel in te trekken. Ik heb daar geen aanleiding voor gezien in de voorgestelde wijzigingen.

De Raad van State heeft zich beperkt tot de bepaling over de meisjesbesnijdenis en de rechtsmacht daarover. Dit is een bewuste keuze geweest van de Raad van de State die ook voortvloeit uit het gegeven dat de Raad meende niet nog weer te moeten adviseren over amendementen die inmiddels door de Tweede Kamer waren aanvaard, omdat hij dan zou interfereren in het wetgevingsproces.

Ik denk dat het eindresultaat aanvaardbaar blijft. Ik zal straks nog ingaan op de specifieke vraag over 20 of 30 jaar. Dit is de enige verandering op het punt van de strafmaat. Voor het overige meen ik dat het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, aanvaardbaar is.

Er is nog gevraagd naar de verhoging van de op tijd gestelde gevangenisstraf van 20 naar 30 jaar. Dit met algemene stemmen aanvaarde voorstel kwam van VVD, CDA en PvdA. Soms moet je nu eenmaal met de genade meewerken. Het reële probleem waarop men een antwoord wilde bieden, was juist het omgekeerde van hetgeen hier werd gevreesd. De constatering was dat personen levenslang opgelegd dreigden te krijgen, om te voorkomen dat de straf vanwege de automatisch vervroegde invrijheidsstelling zou worden beperkt tot twintig jaar min eenderde, waardoor men na twaalf à dertien jaar op vrije voeten zou worden gesteld. Zoiets zou aanleiding zijn voor de keuze voor levenslang. Ik denk dat met het vullen van dit gat, de rechter in de praktijk de mogelijkheid zal krijgen om in meer gevallen een straf op tijd op te leggen dan louter een levenslange straf. Ik betwijfel vooralsnog of er sprake zal zijn van een strafverhogend effect; mogelijk zal zelfs sprake zijn van een strafverlagend effect.

Bij de overige strafmaxima gaat het om wapenbezit, dierenmishandeling et cetera. In de aanvankelijke voorstellen was primair uitgegaan van de bestaande straffen, maar de strafwaardigheid van deze misdrijven is in de loop van de tijd in het algemeen gevoelen toegenomen. Bovendien gaat het om ernstige maatschappelijke problemen, die optreden vereisen. Een andere belangrijke verhoging van de strafmaat kwam door het amendement op stuk nr. 16, de verhoging van het strafmaximum voor valse jaarrekeningen van een naar zes jaar. Ik heb gemeend het oordeel over deze verschuiving, een van de grootste, aan de Tweede Kamer over te laten, mede vanwege het inzicht dat bestaande strafmaxima kennelijk een onvoldoende afschrikkende werking hadden vanwege de economische voordelen. Hierover heb ik dus niet zelf een standpunt ingenomen.

Ten slotte de vraag van de heer Wagemakers over de uitbreiding van de rechtsmacht bij meisjesbesnijdenis, het amendement op stuk nr. 49. Hij achtte het aannemelijk dat in concrete gevallen strafvervolgung terzake niet is gerechtvaardigd. Hij vroeg of sommige bepalingen niet te breed en te absoluut waren geformuleerd. De rechtsmacht

waarin het wetsvoorstel voorziet, omvat inderdaad mede de meisjesbesnijdenis die niet strafbaar is gesteld in het land waarin het wordt begaan. Dit was zonder meer en uitdrukkelijk een bewuste keuze, gegeven de problematiek van het verschijnsel dat ouders kunnen afreizen naar landen waar dit niet strafbaar is gesteld en na terugkomst in Nederland om die reden straffeloos zouden zijn. De beperking van de eis van dubbele strafbaarheid in dit soort situaties is niet ongewoon en is zeker niet in strijd met het EVRM. Het EVRM laat zelfs berechting en bestraffing toe bij een gedraging die niet strafbaar is gesteld, maar die op het moment dat zij werd begaan een misdrijf was volgens de algemene rechtsbeginselen die door beschaafde volkeren worden erkend. Daarvan is naar mijn mening sprake in het geval van meisjesbesnijdenis, omdat internationaal grote consensus bestaat over de schadelijkheid en de verwerpelijkheid van meisjesbesnijdenis en over de noodzaak om die aan te pakken. De lijst van landen die dit strafbaar stellen, is dan ook aanzienlijk. Bij het vestigen van rechtsmacht, een bijkomende voorwaarde bij het effectueren van deze aanpak, is er al helemaal geen reden om de verenigbaarheid met het EVRM te betwisten. Kortom, ik meen dat de rechtsmachtbepaling in die zin niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel. Dat doet niets af aan hetgeen is gesteld in het nader rapport, namelijk dat in concrete gevallen vervolging onredelijk kan zijn. Dat is in de eerste plaats een argument bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel, maar kan ook een factor zijn bij de toepassing van straffen. Nogmaals, willen wij dit maatschappelijke probleem aanpakken, dan is een dergelijke brede rechtsmacht nodig om dit mogelijk te maken.

*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie dankt de minister voor zijn antwoorden op onze vragen. Het was nuttig om hem nogmaals te horen ingaan op de voorgeschiedenis, de hoofdlijnen en het vervolg van dit wetsontwerp, omdat daaruit blijkt hoe zorgvuldig de voorbereiding was tot het moment dat de Tweede Kamer zich erover boog. De minister gaf aan dat voor hem het motief voor de wetswijziging, ook na de behandeling in de Tweede Kamer, nog steeds niet zozeer een verandering van de strafpraktijk was in de zin dat er zwaardere straffen worden opgelegd, maar dat het noodzakelijk is om de strafmaxima te herijken om zo onevenwichtigheden te verhelpen. Daarmee geeft de minister aan dat hij het idee van proportionaliteit belangrijk vindt en dat dit ook van belang is gebleven na het moment waarop het volgens ons mis is gegaan, namelijk bij de behandeling in de Tweede Kamer. Ik denk dus dat wij daar een inhoudelijk uitgangspunt delen.

Ik vind het wel jammer dat de minister het niet nodig vond om bij deze herijking van de strafmaxima ook onderzoek te doen naar de situatie in de ons omringende landen. Dat onderzoek zou ook niet alleen betrekking moeten hebben op de strafmaxima die daar worden gehanteerd, maar ook op hun systemen om die maxima te beperken, zoals bij ons de vaste vervroegde invrijheidsstelling. Zo'n overzicht zou veel inzicht hebben kunnen bieden in de vraag, in hoeverre wij in de pas lopen met andere landen. Het had ons op het spoor kunnen zetten van de overwegingen die men daar heeft gehanteerd.

Rechtsvergelijkende criminologische expertise op dat punt

had de totstandkoming van deze wetgeving erg kunnen ondersteunen. Ik vind het dus jammer dat dit niet is gebeurd. Ik vind het ook jammer dat de minister zegt dat het niet goed zou zijn om op dit moment nog het oordeel van deskundigen te vragen, omdat de Tweede Kamer inmiddels heeft beslist. Net zozeer is het te begrijpen dat de Raad van State zich terughoudend heeft opgesteld uit respect voor het parlement. In beide gevallen vind ik dit een te formalistische opstelling, die ons afhoudt van de beoordeling van de inhoud: is het niet ergens misgegaan bij de beoordeling van al die amendementen en nota's van wijziging? Ik vind het lastig om dit vast te stellen vanuit de Eerste Kamer.

Een en ander spitst zich toe op de dertigaarsstraf die bij amendement is ingevoerd. Natuurlijk, dat voorstel werd breed gedragen, maar het is mij ook opgevallen dat de minister zich er bij de behandeling in de Tweede Kamer aanvankelijk tegenstander van betoonde en daarvoor serieuze argumenten aanvoerde. Ik neem niet aan dat hij die argumenten nu ineens niet meer heeft, maar dat hij op grond van een politieke inschatting heeft besloten deze niet meer ter tafel te brengen.

Dat roept de vraag op wat voor argumenten het precies zijn en hoe je die moet wegen. Ik voeg daaraan toe dat je het amendement van die dertig jaar op verschillende manieren kunt beoordelen. Zo is door woordvoerders aan de overzijde gezegd dat het amendement zal leiden tot een verlaging van de strafmaxima, omdat de rechter nu de mogelijkheid heeft om slechts dertig jaar op te leggen in plaats van levenslang. Dertig jaar is echter ongeveer een mensenleven en die straf is dus ook heel, heel lang. Het is tegelijkertijd ook mogelijk dat rechters deze nieuwe mogelijkheid zullen gebruiken om niet twintig jaar maar dertig jaar op te leggen, omdat een strafmaat mogelijk wordt die tussen twintig jaar en levenslang in zit.

Het kan dus tot leiden tot kortere of langere strafopleggingen. Dat weten wij niet. Wij weten niet wat er in de praktijk zal veranderen als deze mogelijkheid wordt opgenomen in de wet. Ik betreur het daarom buitengewoon dat hierover niet buiten de kring van woordvoerders van de Tweede Kamer door strafrechtdeskundigen en criminologen in een publiek debat is gesproken en dat hieraan geen aandacht is besteed in de adviezen en de beleidsvoorbereiding.

Het effect van het amendement is dus onzeker en dat is de reden dat ik de minister vraag of het mogelijk is om deskundigen of adviesorganen advies te vragen over dit zwaarwegende punt en de afhandeling van het wetsvoorstel op te houden totdat duidelijk is hoe zij oordelen over de proportionaliteit en de gevolgen van deze wetswijziging. Als de minister dat doet, dan is het nog maar een kleine stap om deze deskundigen ook om hun mening te vragen over de proportionaliteit van het totale pakket. Omdat het zulke voortreffelijke deskundigen zijn die lang op dit soort onderwerpen hebben gestudeerd, zullen ze waarschijnlijk op korte termijn hun advies kunnen uitbrengen. Ik hoop dat de minister mij, en vermoedelijk ook andere woordvoerders, op dit punt tegemoet wil komen.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het is goed dat de minister de hoofdlijnen van het wetsvoorstel nog eens is doorgelopen en duidelijk heeft gemaakt dat het hier om meer gaat dan alleen de verhoging van de strafmaxima. Deze verhoging is echter wel de hoofdmoot

van het wetsvoorstel. Dat is de reden dat ik stil wil staan bij hetgeen de minister betoogde over de doorwerking van het wetsvoorstel.

Er is natuurlijk geen mathematisch principe of een aantal simpele regels dat bepaalt hoe de verhoging van de strafmaat doorwerkt in de richtlijnen. Ik kan verder billijken dat de richtlijnen die op dit moment door het Openbaar Ministerie worden gebruikt, vooral vorm krijgen in het contact met de rechter op de zitting en het concrete straftoemingsbeleid. Dat betekent dat de hoogte van straffen voor een gedeelte wordt bepaald door de rechters en dat zij zich daarbij mede laten leiden door de straf die wordt gevorderd. Naar mijn mening mag het beleid over de hoogte van straffen echter niet uitsluitend het terrein zijn van rechters en officieren.

Ik doel daarbij uiteraard niet op individuele gevallen, want het is natuurlijk zeer goed dat het bepalen van de strafmaat in individuele zaken in handen is gesteld van de rechter. De wetgever kan er in het algemeen echter wel degelijk iets van vinden. Hoe moet de wetgever dat tot uitdrukking brengen? Dat zou zij mijns inziens moeten doen bij bijvoorbeeld de behandeling van een wetsvoorstel waarbij gesproken wordt over strafmaxima en de eventuele wenselijkheid om die te verhogen. Als dat al niet het moment is om over straftoemingsbeleid in algemene zin van gedachten te wisselen, wat is daarvoor dan wel het goede moment?

Vandaag ligt zo'n wetsvoorstel voor. Er worden gedachten aangedragen. Het wetsvoorstel zal worden aanvaard. Ik denk dat daardoor iets zal veranderen. Als dat niet zo is, moet dat deze Kamer tot een wel heel grote bescheidenheid stemmen. Ik denk dat mijn opmerkingen niet weggepoetst kunnen worden met de enkele mededeling: wat men ook moge vinden van de straffen in Nederland, die straffen zijn uiteindelijk niet veel hoger of lager dan elders. Ik erken wel onmiddellijk dat je hierbij niet louter en alleen moet uitgaan van de straf die in het wetboek is gedefinieerd, maar ook de straf die daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd. Hierbij speelt de vervroegde invrijheidstelling immers wel degelijk een belangrijke rol.

De discussie die thans wordt gevoerd over het strafmaximum van dertig jaar, is aan de overzijde in beslissende mate bepaald door het Nederlandse systeem van vervroegde invrijheidstelling. De indiener van het amendement heeft namelijk gezegd dat het wel aardig is om een strafmaat van twintig jaar in de wet op te nemen, maar dat die straf, als gevolg van het systeem van vervroegde invrijheidstelling in de praktijk neerkomt op dertien en een half jaar. Volgens de indiener zou het mogelijk moeten zijn om hem daadwerkelijk twintig jaar op te leggen. Om dat te kunnen doen is het nodig om te voorzien in een strafmaximum van dertig jaar. Een straf van dertig jaar komt in de praktijk immers automatisch neer op een straf van twintig jaar.

Zo krankzinnig zit ons wettelijk systeem sinds een jaar of twintig blijkbaar in elkaar. Ik hoorde dan ook met vreugde dat de minister bevestigde dat aan dit systeem van vervroegde invrijheidstelling op zo kort mogelijk termijn een einde zal komen door de indiening van een daartoe strekkend wetsvoorstel.

De heer **Witteveen** (PvdA): Als een dergelijk wetsvoorstel wordt aangenomen, betekent dat dat een staf van dertig jaar ook daadwerkelijk dertig jaar zal duren in plaats van

twintig jaar. Daardoor wordt het effect van dit amendement alleen maar onduidelijker.

De heer **Wagemakers** (CDA): Ik heb begrepen dat het de strekking van dit wetsvoorstel zal zijn dat de rechter die de straf oplegt, de bevoegdheid wordt gegeven om te beslissen of er aanleiding is voor een vervroegde invrijheidstelling en onder welke omstandigheden de gestrafte daarvoor in aanmerking komt. Daardoor kan hij de afweging maken, die hem thans wordt onthouden omdat de wet een automatisch systeem van vervroegde invrijheidstelling kent, of iemand in aanmerking komt voor vervroegde invrijheidstelling.

Voorzitter. Het laatste punt van de minister betrof de besnijdenis van meisjes. De minister heeft in het verleden een uitvoerige nota uitgebracht over de vraag in welke gevallen in het Nederlandse strafrecht moet worden voorzien in dubbele strafbaarheid. De criteria die in deze nota worden ontwikkeld, komen er volgens mij op neer dat dubbele strafbaarheid alleen maar geboden is indien de Nederlandse rechtsorde ernstig is geschokt en het onbestraft laten van bepaalde feiten in strijd zou zijn met de Nederlandse rechtsorde. Als ik deze criteria toepas op wat voorligt, blijf ik met de Raad van State, aan wiens voeten ik mij dan nederig schaar, dat het in dit geval niet zo'n gelukkige keuze is geweest.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn van de vragen van mijn fractie.

De minister zei dat het wetsvoorstel voor de herijking van de strafmaxima niet ziet op een strafverhogend effect. Hij voegde daaraan toe dat dat ook geldt voor de maximum straf van dertig jaar, omdat de invoering van deze strafmaat er ook toe zou kunnen leiden dat het Openbaar Ministerie een straf van dertig jaar eist in plaats van levenslang en dat de rechter eerder dertig zal opleggen dan levenslang. Je kunt hier dus twee kanten mee op. Toch viel het mij op dat de minister in eerste termijn bij een aantal specifieke delicten het strafverhogende effect wel degelijk meenam in zijn beschouwing. Ik denk dan aan hetgeen hij zei over wapenbezit en dierenmishandeling.

Bij deze voorbeelden sprak hij namelijk over het algemene gevoel in de bevolking dat dit soort specifieke delicten toe zijn aan herijking in opwaartse richting. Volgens de bevolking is dit een punt waar wel degelijk rekening mee moet worden gehouden. In het vreselijke managementjargon zou je dus kunnen spreken over verwachtingenmanagement en een mogelijke mismatch tussen het voorstel van de minister en de verwachtingen die in de samenleving over het doel van het wetsvoorstel. In eerste termijn heb ik de minister gevraagd om de Kamer te verzekeren dat de vele nota's van wijziging en de vele amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel de beoogde systematiek niet zullen aantasten. De minister heeft daar een bevestigend antwoord op gegeven. Wij geven de minister na de eerste termijn het voordeel van de twijfel en accepteren zijn argumentatie. Wij zijn daar tevreden mee en wij steunen het wetsvoorstel van harte.

*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. De minister zegt dat het eindresultaat van de regering en de Tweede Kamer aanvaardbaar is. Hij legt dat voor en daar kan ja of nee tegen worden gezegd. Hij geeft op de bekende wijze uitleg over al het slechts dat hij heeft voorkomen. Uiteindelijk is een aantal amendementen overgebleven waarmee hij kon leven, op een enkel amendement na. Ik heb hem gevraagd om tussen het moment van beslissen door de Tweede Kamer en de behandeling nog iets neer te leggen. Collega Witteveen heeft daar ook om gevraagd. Ik blijf dat redelijke vragen vinden.

Het eindresultaat is volgens de minister aanvaardbaar, maar de vraag blijft welk eindresultaat eigenlijk aanvaard is. Ik constateer dat zaken in deze Kamer verschillend geïnterpreteerd worden. Welke betekenis heeft het verhogen van de strafmaxima? Collega Wagemakers meent dat daarmee tegen de rechterlijke macht gezegd wordt dat er forser gestraft kan worden. Dat signaal verschilt wezenlijk van het signaal dat de minister wil afgeven met de introductie van de tijdelijke maximumstraf van 30 jaar. Hij meent dat die strafverlagend kan werken omdat er dan minder vaak levenslange gevangenisstraf opgelegd hoeft te worden. Als een wet begint met dergelijke interpretatieverschillen, dan wordt er erg veel verwacht van de rechterlijke macht.

Overigens kan men zich afvragen waarom de invoering van de tijdelijke maximumstraf van 30 jaar, die volgens de minister zo goed in het wetsvoorstel past, niet stond in het -- overigens uitstekende -- voorstel dat de minister aan de Tweede Kamer voorlegde. Het is een tamelijk groot onderdeel van het wetsvoorstel geworden. De aanduiding 20, vervangen door 30, is de meest voorkomende aanduiding in het voorstel. Waarom was de minister dat vergeten?

Als de minister niet kan toezeggen dat het onderzoek, waar ook collega Witteveen naar vroeg, wordt uitgevoerd, dan leg ik mij daarbij neer. Hij kan in dat geval altijd nog toezeggen dat het later wordt uitgevoerd. In elk geval lijkt het mij goed om op niet al te lange termijn de wet in de praktijk te evalueren. Ik vind het resultaat namelijk niet echt aanvaardbaar omdat niet duidelijk is waartoe het leidt. Het is niet onmogelijk om een door de Tweede Kamer unaniem aangenomen wetsvoorstel in de Eerste Kamer af te stemmen. De heren Essers en Biermans hebben dat onlangs bewezen toen zij tegen een wetsvoorstel stemden om de aftrek van smeergeld te voorkomen. Mijn fractie zal echter niet tegen stemmen.

Collega Van Raak voelde zich natuurlijk aangesproken omdat ik twijfelde aan zijn kennis. Hij liet voor de Handelingen meedelen dat het ging over een uitdaging van Jacob, baron van Zuylen van Nijevelt, door de minister van Oorlog Forstner, niet in 1856 maar in 1855. De minister vond dat hij beledigd was door het Kamerlid en wilde daar via een duel een oplossing voor vinden. Het Kamerlid antwoordde dat dat niet het geval was omdat hij gebruik maakte van zijn recht op vrije discussie in deze Kamer. Misschien was hij een goede democraat of misschien was hij een realist en wist hij dat de minister van Oorlog sneller zou zijn. Het is in elk geval goed dat nu formeel de regels voor het tweegevecht worden afgeschaft, eer en respect wordt betuigd aan deze man die koos voor praten in plaats van schieten.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerkingen in tweede termijn. De belangrijkste punten betreffen de suggesties van de heer Witteveen om het wetsvoorstel alsnog aan het oordeel van deskundigen te onderwerpen en een rechtsvergelijkend onderzoek met het buitenland uit te voeren. De vraag of daaraan behoefte is, moet ten aanzien van dit wetsvoorstel ontkennend worden beantwoord. In dat geval zou de Kamer moeten vaststellen dat ook de oorspronkelijke studie van de heren De Hullu en De Roos naar de herijking van de strafmaxima niet gepaard ging met een onderzoek naar de situatie in het buitenland. De amendementen die daarover zijn ingediend, kunnen geen reden zijn om het toch uit te voeren. De vraag van de heer Witteveen is een algemene vraag naar de strafmaxima in Nederland. Die vraag is ook aan de orde geweest toen ik als ambtenaar van Justitie werkte in de onderhandelingen van het Verdrag van Schengen. In een aantal werkgroepen is toen gekeken naar de in de praktijk door de rechter opgelegde straffen gekoppeld aan aspecten zoals de vervroegde invrijheidsstelling. De constatering die daaruit volgde was dat de straffen in Europa, in elk geval in de landen die daar toen bij betrokken waren, in de praktijk met elkaar overeenkomen, ook in lengte. Dat wordt ten dele bevestigd in het kader van het overnemen van de strafexecutie waarbij straffen eventueel bijgesteld moeten worden. Ik steek daar overigens niet in het algemeen mijn hand voor in het vuur omdat het wel degelijk kan voorkomen dat een aanpassing plaatsvindt.

Het blijft een punt dat eens onderzocht zou moeten worden om vast te stellen wat de situatie is. Ik maak evenwel ook op dat in dat geval een tijdsopname wordt gemaakt. In Nederland zijn wij wat de zwaarte van de straf betreft praktisch opgeschoven door de straftoemeting door de rechter. Verder zijn wij bezig met het herzien van de vervroegde invrijheidsstelling en nemen wij een aantal maatregelen op het terrein van de executie van straffen. Elke studie zou ook daarom tot op zekere hoogte een momentopname zijn. Het afwachten van een dergelijk onderzoek kan dan ook geen reden zijn om dit wetsvoorstel niet te aanvaarden.

De heer **Witteveen** (PvdA): Wanneer is er dan naar de mening van de minister wel behoefte aan een onderzoek naar de situatie in de ons omringende landen in het kader van de ontwikkeling van de Europese strafrechtsorde? Is een dergelijk onderzoek aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel dat een einde maakt aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling? Dat betekent ook een forse ingreep in ons strafrechtelijk systeem. Een vergelijking met andere landen zou in dat kader voor de hand liggen. Ik waarschuw de minister dat daarover vanuit deze Kamer schriftelijke vragen kunnen worden gesteld.

Minister **Donner**: Er wordt niet voorgesteld om het af te schaffen. Er wordt voorgesteld om het automatisme af te schaffen zodat het wel degelijk een punt van overweging wordt. Het moment waarop vergeleken moet worden nadert snel, zeker omdat het Europese Hof aanvaard heeft dat in richtlijnen ook ingegaan wordt op de straffen en de strafmaat die op overtreding gesteld moeten worden. Op dat moment loop ik daartegen op. De organisatie van strafrechtelijke orde binnen Europa gaat voorsnel uit van diversiteit. Er wordt uitgegaan van de gehele werking van rechtssystemen. Als de strafmaat of de door de rechter opgelegde straffen zonder alle andere aspecten die daarbij in aanmerking komen met elkaar worden vergeleken, dan

worden in wezen verschillende systemen op een punt naast elkaar gelegd. In dat geval worden soms appels en peren vergeleken. Ik sluit niet uit dat in de komende tijd mogelijk behoefte zal zijn aan die studie. Ik zeg ook zeker niet dat deze niet moet worden uitgevoerd. Ik geef slechts aan dat daarvoor minder aanleiding is bij dit wetsvoorstel.

Om de zelfde reden meen ik dat het uit staatsrechtelijk oogpunt onjuist zou zijn om nu een deskundigenadvies over dit wetsvoorstel te vragen. Uiteindelijk is de wetgever hier namelijk verantwoordelijk voor. Daar kan een deskundigenadvies geen wijziging in aanbrengen. Het gaat hier om de verantwoordelijkheid die het parlement heeft en ik als regeringsvertegenwoordiger heb om te beslissen of een bepaald amendement al dan niet nog kan en of een wetsvoorstel moet worden ingetrokken. De systematiek dreigt hierdoor namelijk doorkruist te worden. Ieder van de Kamers zal moeten beslissen of dit al dan niet aanvaardbaar is. Daar kan en mag een deskundigenoordeel geen wijziging in aanbrengen als het proces dit verloop al heeft gehad. Het gaat hier om amendementen die de Tweede Kamer heeft aanvaard. Alleen een algehele verwerping van het wetsvoorstel door deskundigen kan een reden zijn om dat hier opnieuw aan de orde te stellen. Uiteraard treed ik niet in uw behoefte om dat advies in te winnen teneinde dit wetsvoorstel te kunnen beoordelen, maar het is in ieder geval niet juist als ik als regeringsvertegenwoordiger een dergelijk onderzoek in gang zet. Dat druist namelijk tegen het verloop van de wetgevingsprocedure in. Ik had dat advies alleen kunnen inwinnen als ik het wetsvoorstel in de Tweede Kamer stil had gelegd.

Er is gezegd dat het kabinet eerst argumenten tegen het punt van de twintig en dertig jaar heeft aangevoerd om daarna in het algemene kader het oordeel van de Tweede Kamer hierover te volgen. Ik zou haast zeggen: je wordt niet zo maar politicus van het jaar! Soms moet je met de genade meewerken, zoals ik zei.

De heer **Witteveen** (PvdA): Dan wordt dit wat mij betreft ook niet de wet van het jaar.

Minister **Donner**: Dit punt werd breed gevoeld in de Kamer, in het bijzonder na de veroordeling van de heer V. van der G. In het hoger beroep was de vraag opnieuw aan de orde of hij levenslang moest krijgen, maar toen is er opnieuw bewust gekozen voor 18 jaar. Daarom wilde de Tweede Kamer het terug rekenen. Dat vormde de historische achtergrond van het amendement dat is ingediend. Ik ben het met u eens dat wij over een aantal jaar eerst maar eens moeten nagaan hoe dat gebruikt wordt en wat het effect van deze bepaling op het geheel is. Er werd even vooruitgelopen op het wetsvoorstel inzake de vervroegde invrijheidsstelling, krachtens welk de rechter een oordeelsbevoegdheid krijgt. Ik dacht dat dit niet gold voor deze termijnen, omdat het in alle gevallen uiterst moeilijk is om als rechter te beslissen wat er dertig jaar later met de door jou opgelegde straf moet gebeuren. Een menselijk oordeel kan zich niet uitstrekken over een dergelijke termijn in de toekomst. Een mens kan daar alleen terugblikkend beslissingen over nemen.

Tegen de heer Wagemakers kan ik zeggen dat de hoogte van straffen in het algemeen uitsluitend een zaak van het OM en ZM is. De wetgever biedt hun wel een oriëntatie, maar heeft nooit minimumstraffen ingevoerd,

terwijl dat het meest rechtstreekse middel is om in te grijpen in de hoogte van de straffen, afgezien van de vraag of dat überhaupt enig effect zou hebben omdat de rechter best een andere oplossing kan vinden. Dit berust in ieder geval op de manier waarop wij invulling hebben gegeven aan de trias politica. De wetgever geeft in het algemeen iets aan over het gewicht, de strafmaat en de strafwaardigheid van verschillende delicten waarover de rechter oordeelt. Door een verandering van het gewicht van de straffen op dierenmishandeling en wapenbezit, wilde ik een veranderde opvatting daarover tot uitdrukking brengen. Het wetsvoorstel berustte niet op het streven om de straffen in Nederland te doen toenemen. De ervaring wijst namelijk steeds meer uit dat straffen weinig zin heeft, wil je criminaliteit bestrijden. Dit geldt ook voor het recidivegevaar. Een lange straf heeft alleen als effect dat een aantal criminelen voor langere tijd opgesloten zitten, waardoor zij niet nog een misdaad kunnen begaan. Ik kom steeds meer tot de overtuiging dat een straf als zodanig weinig effect heeft op criminaliteit. Er gaat weinig afschrikking vanuit. Dit vergt alleen al een apart debat over straffen en het strafbeleid in Nederland.

De heer **Rosenthal** (VVD): Wat denkt de minister dat de samenleving per saldo van dit wetsvoorstel vindt, zodra het in het Staatsblad staat? Wat zal het gevoel in de samenleving zijn? Vindt de minister niet dat de samenleving op zijn minst uitleg verdient over de mening die hij net heeft geventileerd over het belang van straffen?

Minister **Donner**: Ik ben het roerend met u eens dat wij het idee moeten wegnemen dat in Nederland relatief lage straffen worden opgelegd, want dat gaat in de Europese context niet meer op. Verder moeten wij de heersende opvatting wegnemen dat dankzij veranderingen in de strafmaat de criminaliteit beter kan worden bestreden. Over beide punten bestaan vaak onjuiste ideeën. Dat laat onverlet dat de door de rechterlijke macht opgelegde straffen in de afgelopen jaren wel degelijk geleidelijk aan zijn toegenomen. Deze ontwikkeling komt ten dele ook tot uitdrukking in het wetsvoorstel. Tegelijkertijd heerst de constatering dat een straf en zeker een gevangenisstraf in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk afschrikt, maar in andere gevallen veel meer moet worden opgelegd in samenhang met andere maatregelen. Daarom heb ik een aantal wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend en ben ik nog bezig met het indienen daarvan. Op dat punt probeer ik het beleid te veranderen.

De heer Kox vroeg wat dit wetsvoorstel bood als niet eens bekend was wat het resultaat ervan was. Het beoogde resultaat van dit wetsvoorstel is het in redelijk evenwicht brengen van de strafmaxima die de wetgever vaststelt. Het vermoeden was gerezen dat er in de loop van de tijd een onevenwichtigheid in was opgetreden, maar uit het onderzoek van de heer De Hullu en de heer De Roos bleek dat dit maar beperkt het geval was. In Nederland biedt de wetgever aan de hand van dit soort wetten nooit duidelijkheid over de straffen. Ook zegt hij niet welk resultaat ermee wordt beoogd. Het kan wel degelijk anders zijn met betrekking tot specifieke gevallen als dierenmishandeling en de strafbaarstelling van meisjesbesnijdenis. Er is bewust voor gekozen om op dat punt geen aparte strafmaat in te voeren omdat dat de suggestie wekte dat het nu nog niet strafbaar is. Om die reden heeft de wetgever duidelijk gemaakt dat het als een strafbaar feit wordt beschouwd zonder daarbij het gevaar

te lopen dat het onduidelijk is of er plotseling een onderscheid wordt gemaakt, terwijl dat niet bestaat. Het is verder aan de rechtsmacht.

Nogmaals, uitgangspunt van de strafrechtpleging in Nederland is dat wij als wetgever de strafrechter en ook de justitiële autoriteiten in staat stellen tot opsporing, tot vervolging en tot het opleggen van straffen, maar dat volgens de Grondwet het opleggen van straffen in beginsel een taak van de rechter is, behoudens mogelijkheden via het OM om aanwijzingen te geven in het vorderingsbeleid.

De heer **Kox** (SP): Wat moet de officier van justitie doen met een Tweede Kamer die een tijdelijke maximumstraf van dertig jaar wil invoeren om te voorkomen dat er te vaak levenslang opgelegd wordt -- dus een soort matigende werking -- en een signaal uit de Eerste Kamer van collega Wagemakers, die zegt dat strafmaten verhoogd moeten worden om duidelijk te maken dat er strenger gestraft mag worden? De officier van justitie moet toch nagaan waarop hij zich moet baseren in het kader van dit nieuwe wetsvoorstel? Is dit een aanmoediging om hogere straffen te eisen, is dit een aanmoediging om lagere straffen te eisen, of om bepaalde straffen te eisen? Dat bedoelde ik met mijn opmerking dat deze wet niet onder een gelukkig gesternte begint.

Minister **Donner**: Maar de wetten in dezen zijn geen richtlijnen voor het OM. Het OM is onderdeel van de rechterlijke macht, niet van de uitvoerende macht. Het Openbaar Ministerie zal een eigen oordeel hebben over de rechtmatigheid en de opportuniteit van een bepaalde strafmaat. Op het punt van de twintig en de dertig jaar denk ik dat de wet door het Openbaar Ministerie gebruikt zal worden om in gevallen waar men nu levenslang zou eisen, voortaan een op termijn gestelde straf te eisen.

De heer **Kox** (SP): Maar officieren van justitie zijn soms net ambtenaren. Zij lezen ook kranten en wellicht ook de verslagen van de debatten in de Eerste en Tweede Kamer. Er worden toch verschillende richtingen aangegeven, of zie ik dat verkeerd?

Minister **Donner**: De discussies zoals die hier plaatsvinden, zullen primair een oriëntatie zijn bij de uitleg van bepalingen zoals die worden aangenomen. Als het gaat om te komen tot verschuiving in het vervolgingsbeleid en in de richtlijnen, is dat primair een kwestie van het college van procureurs-generaal en in uitzonderlijke omstandigheden van overleg van de minister met het college van procureurs-generaal.

De heer **Kox** (SP): Hoe houden wij in de gaten of dit werkelijk gaat gebeuren? Met andere woorden: wordt dit op een gegeven moment geëvalueerd?

Minister **Donner**: Gegeven de scheiding der machten, kan ik geen garantie geven dat dit zo zal gebeuren. Het is primair de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

De heer **Kox** (SP): Mijn vraag was, of dit op enig moment geëvalueerd wordt.

Minister **Donner**: Ik ben daartoe gaarne bereid. Nogmaals, ik kan daarvoor geen termijn noemen. Ik ben bang dat het

onderwerp strafmaat voorlopig nog niet van de politieke agenda is afgevoerd.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het heeft zich voor een deel reeds opgelost, maar ik werd zojuist ingevoerd in de interruptie van de heer Kox als zijnde iemand die hier vandaag een pleidooi zou hebben gehouden voor straffen van dertig jaar. Dat is zeker niet zo. Ik heb in mijn betoog alleen maar weergegeven wat degene heeft bewogen die aan de overzijde van het Binnenhof het amendement heeft ingediend. Hij heeft uitgelegd dat het in dit land niet mogelijk is om twintig jaar op te leggen. Twintig jaar opleggen, betekent met het systeem van automatisch vervroegde invrijheidstelling namelijk dertien en een halfjaar, dus het is ofwel dertien en een halfjaar, want daarboven zit niets, of levenslang. Wat heeft de indiener anders beoogd dan mogelijk te maken dat nominaal dertig jaar kan worden opgelegd zodat het daadwerkelijk twintig jaar is? Het is eigenlijk zeer wonderlijk dat dit soort amenderingen nodig is om een systeem te laten functioneren. Dat bewijst dat de automatische vervroegde invrijheidstelling zoals die nu in de wet staat, niet deugt. Dat vond mijn fractie twintig jaar geleden al.

Minister **Donner**: Ik kan inderdaad bevestigen dat dit in de Tweede Kamer in belangrijke mate de motieven waren. In de wetenschap dat op het punt van de vervroegde invrijheidstelling een wetsvoorstel in voorbereiding is, meende men dat dit op dit moment al gedaan kon worden. Als de regeling gewijzigd wordt, kan altijd nog bekeken worden of dit zo moet blijven of dat het moet worden gewijzigd.

Ik geloof dat ik alle vragen uit de Kamer heb beantwoord, voorzitter. Mag ik ook dit wetsvoorstel in de welwillende aandacht van de Kamer aanbevelen? De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Als dat mogelijk is, zou ik meteen willen doorgaan met de behandeling van het volgende wetsvoorstel.

**

Minister **Donner**: Als u mij even twee minuten de tijd geeft om te lezen wat ik moet zeggen, voorzitter.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!VOETTEKST!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (29685).**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer en in het bijzonder de heer Wagemakers. Ik maak mijn excuus voor het feit dat ik zijn naam in het verleden een paar keer verkeerd heb uitgesproken. Ook de heer Biemans dank ik voor de gemaakte opmerkingen.

Aan de orde is het algemeen systeem voor rechtsbijstand. In dit bijzondere geval gaat het om de aanpassing van de toets voor de draagkracht aan het fiscale begrippenkader. Deze aanpassing vloeit voort uit de afspraken die met de advocatuur zijn gemaakt in het kader van de verhoging van de bijdrage aan advocaten voor rechtsbijstand. Een deel van het wetsvoorstel betreft de verhoging van het uurtarief en een ander deel de vereenvoudiging van de administratieve lasten.

De heer Wagemakers gaf aan dat hij het wetsvoorstel in het algemeen kan ondersteunen, maar dat hij enige moeite heeft met een bepaald onderdeel. Het zou volgens hem kunnen voorkomen dat een rechtszoekende die het financieel nodig heeft, niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt. Dat probleem zal zich altijd voordoen. Wij hebben gekozen voor een berekening van het jaarinkomen volgens het systeem T min twee. De reden daarvoor is dat een opgave van dat inkomen onmiddellijk door de Belastingdienst verstrekt kan worden. Dat heeft te maken met het systeem van belasting betalen. Voor het lopende jaar moet de burger zijn belasting nog betalen en voor het afgelopen jaar is de belastingopgave in bewerking, maar de Belastingdienst kan onmiddellijk een stuk uit de kast trekken waaruit blijkt welk bedrag geldt voor het jaar daarvoor.

Vervolgens is er de mogelijkheid om een correctie aan te brengen als in de afgelopen periode een wijziging is opgetreden van meer dan 15%. Daarmee kiest de wetgever voor een systeem dat in sommige gevallen hard kan uitwerken. Zou ik echter een algemene hardheidsclausule invoeren, dan kan daarmee nog steeds niet worden voorkomen dat bepaalde personen buiten de boot vallen. Juist in het belang van de vereenvoudiging die met dit wetsontwerp wordt beoogd, is gekozen voor deze systematiek met een correctiemogelijkheid bij een afwijking van 15%. Om buiten het kader van het stelsel te vallen moet het dan gaan om de hoogste tarieven.

Ten slotte laat de wet de ruimte om bij AMvB de situaties aan te wijzen waarin er toegang tot het stelsel is terwijl niet wordt voldaan aan de bepalingen inzake de inkomensgrens en het terugvalpercentage. Kortom, als er in de praktijk gevallen zijn die absoluut als onredelijk moeten worden aangemerkt, kan op deze wijze in een oplossing worden voorzien.

De heer Wagemakers wees er voorts op dat de norm die wordt gebruikt voor de intrekking van de toevoeging niet aansluit bij de toelatingsnorm voor het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat dan om het heffingsvrije vermogen. Inderdaad wordt bij de toegang het volle bedrag in aanmerking genomen. Anders moeten opnieuw berekeningen door de Raad voor de rechtsbijstand worden gemaakt. Bij de teruggave is bewust gekozen voor de helft van dat bedrag. Deze praktische overwegingen kunnen ertoe leiden dat de toegang iets ruimer wordt. Tegelijk geldt dat de drempels een dusdanige hardheid met zich kunnen brengen dat het een tegen het andere opweegt.

Ten slotte signaleert de geachte afgevaardigde een toename van het aantal rechtzoekenden die gebruik kunnen maken van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand doordat niet langer de waarde van het eigen huis wordt meegeteld. Ik weet niet precies alle details van de berekeningen die aan de verschillende drempels ten grondslag liggen. In ieder geval is het stelsel zo gekozen dat grosso modo de doelgroep gelijk blijft: plusminus 50% van de bevolking valt hier onder. Ik meen dat dat verwerkt

is in de tarieven. Ik kan dan ook niet onmiddellijk herleiden wat de reden is voor deze constatering.

De heer Biermans stelde een vraag over de rol van de Belastingdienst. De Belastingdienst verstrekt de gegevens, maar ik kan niet, zoals bij andere inkomensgerelateerde uitkeringen, deze dienst ook de regeling laten uitvoeren. De Raad voor de rechtsbijstand velt zelfstandig een oordeel. Dat oordeel betreft de vraag of het al dan niet om een bagatel gaat. Dit oordeel zal onvermijdelijk ook ter kennis van de Raad voor de rechtspraak worden gebracht vanwege het gewicht van de zaak. Daarom zeg ik: geef de Raad voor de rechtspraak de gegevens van de Belastingdienst. Dan hoeven niet twee beoordelingen te worden gemaakt. Dat is ook belangrijk uit het oogpunt van vereenvoudiging van de wetgeving, hetgeen de achtergrond van dit wetsvoorstel is. Dit heeft verder tot gevolg dat de Belastingdienst alleen het sofnummer nodig heeft.

De heer Biermans vroeg om op termijn eenzelfde partnerbegrip te hanteren als bij de andere inkomensafhankelijke regelingen. Het fiscale partnerbegrip is breder dan wat hier wordt gehanteerd. Juist doordat het wetsontwerp is ingegeven door de gedachte om te komen tot vereenvoudiging van de administratie, is ervoor gekozen om op dit punt geen veranderingen aan te brengen. Als daartoe in de toekomst aanleiding is, ben ik graag bereid om na te gaan of het mogelijk is om dit begrip gelijk te maken aan dat voor de inkomensafhankelijke regelingen. Dat mag er echter niet toe leiden dat de advocaat allerlei gegevens van de cliënt moet gaan registreren. Met deze wijziging proberen wij namelijk tot een vereenvoudiging te komen.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. Op één punt ben ik niet helemaal gelukkig met het betoog van de minister. Wat wij aan de orde stellen bij de behandeling van dit wetsvoorstel is niet het enkele feit dat het nu eenmaal grenzen kent ten aanzien van de toegang en dat sommige mensen per definitie net buiten de boot kunnen vallen. Dat zal bij ieder systeem zo zijn. Het probleem is dat hier een tamelijk rekenkundig systeem is ontwikkeld met allerlei vaste getallen en percentages en daardoor kun je je gevallen voorstellen die eigenlijk toegang tot het stelsel zouden moeten hebben, gevallen die passen bij de materiële structuur van het systeem en bij de populatie waarvoor dit allemaal bedoeld is, maar die toch geen toegang hebben en die buiten de boot vallen. Een analyse leert dat dat zit in het feit dat de regeling werkt met een begrip voor het vaste jaarinkomen. Dat begrip zie je zowel bij de artikelen die gaan over het actuele inkomen als bij de artikelen die gaan over het inkomen in het peiljaar. Steeds gaat het om een jaarinkomen.

Werkt men in beginsel met het inkomen in het peiljaar en het actuele inkomen wijkt daar fors van af met meer dan 15%, dan kan men een peiljaarverlegging plegen. Hoewel dat percentage van 15 ooit als drempel is bedoeld, is het wonderlijk te merken dat in feite door een AMvB die thans voorligt, er ook bij minder dan 15% nog toegang tot het systeem bestaat indien men binnen de toelatingsgrenzen valt. Dat betekent in feite dat daarmee de grens van 15% door de minister zelf is weggeredeneerd. Daarmee is op dit punt een oplossing gevonden.

Wat niet is opgelost, is het volgende. Iemand kan in een bepaald jaar een fors verlies aan inkomen hebben en in dat jaar nog steeds een zodanig inkomen hebben dat hij niet binnen de toelatingsgrenzen valt. De facto kan hij echter zonder inkomen zitten. Men kan een bepaald inkomen hebben, desnoods een ruim inkomen en bijvoorbeeld in november op staande voet worden ontslagen.

Dan zit men van de ene op de andere dag zonder inkomen. De gedachte dat men dan misschien tien maanden een inkomen van een bepaalde grootte heeft gehad, dat hoger ligt dan het inkomen dat bij de toelating wordt gehanteerd, levert niet zo bar veel meer op, ervan uitgaande dat dat inkomen is besteed: in november zit je in één keer zonder inkomen. Ik herinner mij als advocaat nog zeer levendig dat ik werd geconfronteerd met een arbeidszaak van iemand die van de ene op de andere dag op staande voet werd ontslagen. Je zit dan van de ene op de andere dag volledig zonder inkomen. Als men zich wil wenden tot een advocaat om dit aan te vechten, zou met het systeem zoals neergelegd in het voorstel kunnen worden gezegd: alles goed en wel, maar u hebt tien maanden een goed inkomen gehad, welk inkomen op jaarbasis bekeken meer is dan het inkomen waarmee u zich kwalificeert voor de toelatingsgrenzen. Dát geval is niet opgelost in het wetsvoorstel. Men had dat moeten voorzien. Als ik kijk naar de AMvB die ex artikel 25, lid 6 kan worden uitgevaardigd, ziet men dat die is gebonden aan bepaalde formuleringen en dat dit probleem daarbinnen niet is op te lossen. Dus was het veel beter geweest – dat is zowel schriftelijk als mondeling voorgehouden – om dit systeem aan te vullen met een hardheidsclausule. Daar is helaas niet voor gekozen. Het wetsvoorstel is op zich best goed, maar wij vragen de aandacht van de minister voor dit punt. Juristen zouden dit niet moeten willen.

Wij kunnen een toename verwachten tot dit systeem. Ik heb begrepen dat bij bepaalde raden van rechtsbijstand berekeningen zijn gemaakt van de populatie van vorig jaar, met de normen van nu. Daaruit blijkt dat een toename is te verwachten van tussen de 12 en 14%. Daarover maakt men zich zorgen, want die toename vindt niet geleidelijk plaats. Zijn daarvoor voorzieningen getroffen?

*N

De heer **Biermans** (VVD): Voorzitter. Wij van de VVD zijn dik tevreden met de antwoorden van de minister. Ten aanzien van het partnerbegrip zegt de minister: als zich in de toekomst een gelegenheid voordoet, wordt dat gelijk getrokken. Dat heet in onze ogen vereenvoudiging, daar zijn wij hartstikke voor.

As het gaat om het verschaffen van meer werk aan de Belastingdienst kiest de minister een heel wijze houding. Hij denkt: de Belastingdienst heeft al zoveel op het bordje gekregen door de staatssecretaris en wat andere ministers, laat ik daaraan voorlopig maar eens niet meedoen. Daar zijn wij ook tevreden over. Over de andere punten, zoals de aanpak van de armoedeval, de bevordering van de arbeidsparticipatie en het afschaffen van het gebruikersdeel van de ozb, heeft de minister niet gesproken. Aangezien ik ervan uitga dat wie zwijgt toestemt, zijn wij ook daarmee tevreden.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Wagemakers stelde mij twee vragen. Je kunt als wetgever eindeloos proberen

de werkelijkheid te volgen, en dan zal de werkelijkheid zich binnen de kortste keren zetten naar de wet. In die zin hebben hardheidsclausules altijd de neiging dan wel tot zeer omvangrijke lasten aanleiding te geven, dan wel het gedrag te bepalen. De heer Wagemakers noemde de specifieke situatie van iemand die in november op staande voet wordt ontslagen. Dat kan er inderdaad toe leiden dat men net niet binnen de 15%-grens valt. Maar als men wel binnen de drempels valt, kan alsnog rechtsbijstand worden geboden. Een andere mogelijkheid is dat het inkomen helemaal wegvalt. Wij werken met de fictie dat het jaar in december eindigt. Als de rechtszaak in januari wordt aangespannen en niet in november, heeft men waarschijnlijk een jaar in het vooruitzicht met een enorme terugval. In die zin is dan onmiddellijk de hardheidsclausule van toepassing. In die zin ben ik bang dat er bij iedere regeling die wij treffen altijd gevallen denkbaar zijn die buiten de boot vallen. Dat zal in de praktijk, vrees ik, altijd het geval zijn, maar dat is inherent aan de wet. Als de wetgeving probeert de werkelijkheid te volgen, zal veel meer misbruik van de regeling worden gemaakt, wat men dan weer moet uitsluiten. Dat zijn de keuzes die men moet maken.

Dit hangt samen met de keuze voor het jaarinkomen in plaats van het maandinkomen. Deze omschakeling is onderdeel van de vereenvoudiging. Wij moeten het wetsvoorstel zien zoals het is: het probeert administratieve lasten te vereenvoudigen in het belang van de advocatuur die daarmee moet werken. In de praktijk zullen ongetwijfeld enkele moeilijke gevallen ontstaan, die wij hopelijk via de AMvB kunnen opvangen. Mocht dat niet toereikend zijn, dan zullen wij de wet moeten aanpassen. Dat is de enige garantie dat juristen altijd werk zullen houden, wie er verder ook op staande voet wordt ontslagen!

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 21.27 uur tot 21.30 uur geschorst.

*B

!Inburgering in het buitenland!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland) (29700).**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Middel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Eerst heb ik twee kanttekeningen. Ten eerste liet de heer Van de Beeten mij toen ik binnenkwam een verhaal zien dat naar zijn mening mijn inbreng was. Nu is per ongeluk mijn inbreng in het voorlopig verslag namens mijn fractie verspreid als mijn inbreng voor vanavond. Het verhaal dat circuleert, is niet mijn inbreng. Dat was de inbreng van mijn fractie in het voorlopig verslag waarop in de memorie van antwoord is ingegaan.

Ten tweede heb ik geprobeerd de behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen, omdat het Kamerdebat aan de overkant over de uitvoering van dit wetsvoorstel nog niet is afgerond. Bij de stemmingen in de Tweede Kamer bleek dat een aantal fracties, in ieder geval de fractie van de PvdA, van mening is dat pas definitief met het wetsvoorstel kan worden ingestemd als de uitvoering helder is. Daarover zal nog een algemeen overleg worden gehouden in januari. Er is zelfs nog een schriftelijke vragenronde gaande, die loopt tot 20 december. Er was zware kritiek op de voorgestelde manier van uitvoering. Met instemming van de minister is de hele zaak opgeschort. Normaal gesproken spreekt de Eerste Kamer over wetsvoorstellen die in de Tweede Kamer zijn afgerond. Toen ik dit voorlegde aan de commissievoorzitter hield hij een loepzuiver staatsrechtelijk betoog waar ik geen speld tussen kon krijgen. Hij zei dat de Eerste Kamer niet alleen over het wetsvoorstel beslist, maar ook over de wijze van uitvoering. De eerste Kamer kan daar dus zelfstandig over oordelen en heeft daar de Tweede Kamer niet voor nodig. Dat is juist, maar het neemt niet weg dat ik het jammer vind. Ik zou graag willen dat wij bij de behandeling van een dergelijk belangrijk wetsvoorstel ook precies weten hoe de zaak in de Tweede Kamer is afgerond. Nu behandelen wij het voorstel toch, want er was geen steun voor het voorstel van de PvdA-fractie om de behandeling uit te stellen. Overigens heb ik hier geen hard feelings over.

Ik zal de voor- en nadelen van dit wetsvoorstel kort belichten. Daarbij zal ik met name op twee punten ingaan. In de eerste plaats op de memorie van antwoord, namelijk op die aspecten waarop door de minister niet of onvoldoende is ingegaan. In de tweede plaats op het aanvullende stuk over de manier waarop de wet zal worden uitgevoerd. Voordat ik daarmee begin, wil ik vooropstellen dat er geen misverstand over mag bestaan dat de PvdA-fractie het wat het principe van de wet betreft volledig eens is met de regering, namelijk dat het alleszins gerechtvaardigd is om aan inburgering van nieuwkomers in onze samenleving eisen te stellen. Dan moet er echter wel bij gezegd worden dat inburgering van twee kanten moet komen. Wanneer mensen deel willen uitmaken van onze samenleving zullen zij zich onder andere de taal eigen moeten maken, maar ook de Nederlandse samenleving moet laten merken dat deze mensen welkom zijn. Dus inburgering moet van twee kanten komen. Daar komt bij dat inburgering niet gehanteerd mag worden als een verkapte methode om immigratie tegen te houden of buitengewoon te bemoeilijken. Wij hebben enigszins de indruk dat dit wel een onderliggende bedoeling van het voorliggende wetsvoorstel is. Ik heb daarom namens de fractie van de PvdA in het verslag bij dit wetsvoorstel gesteld dat mensen niet alleen verplicht werden zich voor te bereiden in het land van herkomst voordat zij naar Nederland zouden emigreren, maar dat de manier waarop de Vreemdelingenwet werd uitgevoerd tamelijk dubieus is. Dat geldt ook voor de voorwaarden waaronder die uitvoering plaatsvond. Door de VVD-fractie in de Tweede Kamer is zelfs gesteld dat deze wet duidelijk het oogmerk had om immigratie te beperken. Dat vond de VVD-fractie geen probleem.

Vandaag spreken wij over de memorie van antwoord en over het aanvullende verhaal over de uitvoering. Ik moet constateren dat de memorie van antwoord uitvoerig is, maar toch niet compleet. Op een

aantal hoofdpunten van onze kritiek wordt niet ingegaan. Dat zijn vijf punten.

In de eerste plaats blijft er volgens de fractie van de PvdA sprake van onvoldoende rechtsbescherming. Indien de computer uitwijst dat je voor het inburgeringsexamen gezakt bent, krijg je in het land van herkomst geen machtiging tot voorlopig verblijf. Zonder een MVV is het onmogelijk om een verblijfsvergunning aan te vragen in Nederland. Jurisprudentie wijst uit dat de wel aanwezige hardheidsclausule in de praktijk zonder betekenis is. Het wetsvoorstel spoort dus niet met de vereiste afweging van de belangen van de betrokken personen zoals is aangegeven in artikel 8 van het EVRM.

Ten tweede wordt er volgens de fractie van de PvdA geen rekening gehouden met het recht op gezinshereniging. Dan verwijs ik naar de Europese richtlijn 2003 nr. 86, artikel 4, lid 1. Evenmin wordt rekening gehouden met de belangen van minderjarige kinderen. Dan verwijs ik weer naar de Europese richtlijn 2003, nr. 86, artikel 5, lid 5. Zowel de Europese Commissie als het Hof van Justitie stellen dat lidstaten bij het toepassen van nationale integratiemaatregelen in ieder geval het evenredigheidsbeginsel, de mensenrechten en doeltreffende rechtsbescherming hebben te eerbiedigen. Het automatisme van een negatieve beschikking over de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfsvergunning na een negatieve uitslag van de computer en het ontbreken van zinvolle rechtsbescherming tegen de beslissing is in strijd met de door mij genoemde drie rechtsbeginselen.

Ten derde staat het wetsvoorstel op gespannen voet met de artikelen 9 en 10 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Gesteld dat één van de ouders Nederlander is en de andere ouder gedurende lange tijd als gevolg van dit wetsvoorstel niet in staat is om naar Nederland te komen, dan heeft dit tot gevolg dat kinderen uit dit huwelijk, die vaak de Nederlandse nationaliteit hebben, gedurende langere tijd in Nederland of elders in een eenoudergezin moeten opgroeien. Het is de vraag of dit bijdraagt aan de integratie van de desbetreffende Nederlandse kinderen in de Nederlandse samenleving. Ik kan mij voorstellen dat de minister zegt dat men ook naar het land van herkomst kan gaan. Maar dat levert ook geen bijdrage tot integratie van die kinderen. Dus dat wringt.

Ten vierde noem ik het examengeld voor de inburgeringtoets. Dat bedraagt €350 per examen. Verschillende hoogleraren in het vreemdelingenrecht stellen dat voor deze heffing een wettelijke basis ontbreekt. De minister wil een deel van dit bedrag besteden aan de verdere ontwikkeling van het geautomatiseerde examen dat volgens haar prima voor elkaar is. De door haar ingestelde commissie van onafhankelijke deskundigen stelt echter dat de deugdelijkheid van dat examen niet is aangetoond. Ook dat wringt.

Ten vijfde noem ik de positieve discriminatie van burgers uit de Verenigde Staten, Japan, Australië, Nieuw-Zeeland en Canada. Die zijn evenals de burgers uit wat zo mooi de Europese ruimte heet, vrijgesteld van de inburgeringtoets. Dat is in strijd met het discriminatieverbod van artikel 14 van het EVRM en van artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft uitgesproken dat onderscheid op grond van nationaliteit alleen in het geval van "very weighty reasons", dus heel zwaarwichtige redenen, gerechtvaardigd kan zijn. Dit betreft niet alleen het beleidsterrein van de sociale zekerheid, zoals wordt gesuggereerd op pag. 6 van de

memorie van antwoord, maar dat is algemeen geformuleerd. Ook dit punt wringt.

Dit zijn vijf punten waarvan wij hopen dat wij het bij het verkeerde eind hebben, maar laten wij elkaar geen mietje noemen en gewoon de koppen tellen. Wij voeren hier een debat. Dat is buitengewoon belangrijk. Wij hopen door een uitwisseling van standpunten meer helderheid te krijgen. Misschien dat er hier en daar nog wat is aan te scherpen en bij te stellen. Politiek is deze zaak behoorlijk dichtgetimmerd, dus het is te vrezen dat deze wet morgen wordt aangenomen op de manier zoals hij er nu ligt. Het is wel belangrijk dat over deze vijf punten helderheid komt in het antwoord van de minister en dat wij de mogelijkheid hebben om er in tweede termijn op in te gaan.

Het laatste deel van mijn betoog heeft betrekking op de manier waarop de inburgering wordt getoetst. Laat ik het versmallen tot wat de taaltoets wordt genoemd. Ik verwijs naar pag. 12 en 13 van de memorie van toelichting en pag. 21 en 22 van de nota naar aanleiding van het verslag. De minister heeft gezegd dat het allemaal wel meevalt met die toets, maar zij blijkt zich te baseren op Engelse en Spaanse taaltesten die voor andere doeleinden zijn ontwikkeld. Toen de minister haar uitspraken deed, bij de aanvang van de behandeling van dit wetsvoorstel, moest de Nederlandse taaltest nog ontwikkeld worden.

Er is een commissie van deskundigen, die met een mooi woord de resonansgroep heet. Deze wordt voorgezeten door een departementale ambtenaar, dus het moet wel een heel betrouwbare club zijn. Deze kan niet tot de conclusie komen dat de taaltoets valide is en brengt dus geen rapport uit. Bij de opmerkingen die wij hierover hebben gemaakt in het verslag, verwijst de minister in de memorie van antwoord, op pag. 9 en 10, naar twee teksten op het internet die onze kritiek zouden moeten weerleggen. Ook deze teksten hebben betrekking op de Engelse toets, net als de opmerkingen die de minister maakte in de memorie van toelichting. Het spreekt vanzelf dat deze in een andere taal geformuleerd is, maar deze was ook voor een ander doel ontwikkeld. In een TNO-rapport van 24 oktober jongstleden wordt op pag. 20 gesteld dat deze toetsen niet kunnen bepalen of wordt voldaan aan een zeker taalvaardigheidsniveau, zelfs niet aan een laag taalvaardigheidsniveau. Voor de Nederlandse toets zijn geen wetenschappelijke publicaties bekend, maar als het anders is, horen wij dat graag. Kortom, waar zijn wij mee bezig, vragen wij ons af.

Ik wil hier graag heel duidelijk antwoord op hebben. Nogmaals, ik ben buitengewoon kritisch over een aantal punten, maar er mag geen misverstand over bestaan dat wij het eens zijn over het principe. Wij vinden inderdaad dat het gerechtvaardigd is om eisen te stellen aan mensen die hier willen komen, die in onze samenleving opgenomen willen worden en die hier willen meedoen. Het is goed om dat te doen, maar dan graag van twee kanten. Doe het ook op een manier dat wij met z'n allen kunnen zeggen dat het verantwoord is, wetenschappelijk zuiver en valide, daar kun je mee voor de dag komen; het is voor mensen mogelijk om daaraan mee te doen, er worden niet te hoge barrières opgeworpen. Als mensen vijfhonderd woorden moeten spreken, moeten zij ook weten over welke vijfhonderd woorden het gaat. In het verslag wordt ook gezegd dat het lijkt alsof een vmbo'er havo-examen moet doen. Een beetje doorstromen kan best, maar niet van het ene op het andere moment. Hij wordt wel voor die situatie gesteld.

De enigen die overtuigd blijven van de kwaliteit van de inburgeringstoets, zijn de mensen van het bedrijf dat de toets heeft ontwikkeld, het CINOP, en de minister. De minister wil per 1 januari met dit systeem verdergaan. Er is op 7 december jongstleden een gesprek geweest aan de overzijde tussen de Kamercommissie voor integratie en deskundigen van de door mij genoemde resonansgroep en van TNO. Ik heb begrepen dat in dat gesprek een overdosis aan argumenten naar voren is gekomen waarmee de ondeugdelijkheid van de toets wordt belicht. Maar goed, de minister gaat door.

Los van de kritiekpunten op het wetsvoorstel zelf, roep ik haar op om bij de behandeling expliciet en afzonderlijk stil te staan bij de uitvoering. Ik weet wel dat ik dan misschien een voorschot neem op het debat dat de minister nog in de Tweede Kamer moet voeren, maar wij kunnen er niet onderuit om daar uitvoerig bij stil te staan. Stel dat deze wet wordt aangenomen, en dat zit er dik in, dan moet het wel zo zijn dat de uitvoering deugt. Los van hoe wij verder over de inhoud van de wet denken, is dat volgens ons niet het geval.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Wij spreken vandaag over het voorstel van de regering om een buitengewoon bescheiden wetstekst toe te voegen aan de Vreemdelingenwet. Deze luidt: "de vreemdeling, die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers zou zijn en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij."

Dat wordt het bepaalde onder h. van artikel 16 van de Vreemdelingenwet, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. De vraag is of deze Kamer ermee instemt dat eisen worden gesteld, zoals in deze bepaling geformuleerd. Ik denk dat wij het over de wenselijkheid hiervan in belangrijke mate eens zullen zijn, zoals wij hier in deze Kamer aanwezig en vertegenwoordigd zijn. Wij hebben in april een uitvoerig debat gehad met de minister over de integratieproblematiek. Ik denk dat de noodzaak om deze eisen bij nieuwkomers te stellen beslist een gegeven is.

Ik wil erop wijzen dat de eisen die worden gesteld voor de beheersing van de Nederlandse taal, buitengewoon bescheiden en summier zijn. Ik citeer uit de memorie van antwoord, pag. 7: "Kandidaten moeten via de telefoon enkele korte zinnen nazeggen, enkele tegenstellingen benoemen, enkele eenvoudige vragen beantwoorden, en nogmaals enige eenvoudige zinnen nazeggen. Zo kan hen worden gevraagd de zinnen "dat is een mooi verhaal" of "daarvan heb ik nog nooit gehoord" na te zeggen, de tegenstellingen te benoemen van "wit" of "warm" en antwoord te geven op de vraag of een auto twee of vier wielen heeft. De gegeven antwoorden worden via een spraakherkenningscomputer gescoord op nauwkeurigheid van de herhaling, woordenschat, uitspraak en vloeiendheid."

In april hebben wij ook gesproken over de eisen die worden gesteld in de inburgeringswet. Toen heb ik erop gewezen dat het tweede subniveau van NT-2 daar de maatstaf zal zijn. Dat wordt als volgt omschreven: de taalgebruiker kan op dit niveau met redelijk gemak korte gesprekken voeren in standaardsituaties, mits de gesprekspartners hulp bieden. Men kan vragen stellen en beantwoorden en ideeën en informatie uitwisselen over

vertrouwde onderwerpen en voorspelbare, alledaagse situaties. Van radio- en tv-berichten begrijpt men de essentie, mits het spraaktempo laag is en onderwerpen en context vertrouwd zijn. Men kan eenvoudige en duidelijk gestructureerde teksten lezen voor informatie en instructie. Men kan korte, informele briefjes schrijven en boodschappen noteren in telegramstijl.

Ik haal dat nog maar eens aan. Als wij spreken over de vraag of deze wet voldoet aan de toets van artikel 8 van het EVRM, en als het gaat om de toepassing van het begrip "margin of appreciation", moeten wij ons de vraag stellen of de eisen die hier worden gesteld, extreem kunnen worden genoemd. Mijns inziens is dat beslist niet het geval.

Als wij van nieuwkomers verwachten dat zij actief deelnemen in deze samenleving, dat zij zich niet isoleren, dat zij hun burgerrechten kunnen uitoefenen, dat zij vrijheid van meningsuiting in de praktijk kunnen brengen, dat zij als ingezetenen op gemeentelijk niveau het stemrecht kunnen uitoefenen, dat zij op alle mogelijke wijzen deelnemen aan het democratisch proces en aan de maatschappelijke mogelijkheden tot participatie, is een grotere beheersing van de Nederlandse taal nodig dan zelfs dat tweede subniveau NT-2.

Daarmee formuleer ik een zeer hoog ambitieniveau en dat heb ik de vorige keer in het integratiedebat ook gedaan namens de CDA-fractie. Dat ambitieniveau is nodig, willen wij vermijden dat mensen in een volstrekt isolement raken, dat vrouwen niet zullen participeren in deze samenleving, en dat er langzamerhand een onderklasse van allochtone medeburgers ontstaat. Dat moeten wij beslist proberen te voorkomen. Ik zou het heel vreemd vinden als een bepaalde interpretatie van artikel 8 van het EVRM, een verdrag dat voor de democratische rechtstaten in Europa is geschreven als uitdrukking van de wens om mensen in de gelegenheid te stellen, fundamentele rechten en vrijheden uit te oefenen, ons in de weg zou zitten om dit doel te bereiken. Om met de heer Middel te spreken, dat wringt, in die zin dat het niet klopt. Ik meen dat wij dit debat ook in Europa moeten aangaan en zo nodig bij het Hof van Justitie duidelijk moeten maken welke belangen er naar onze opvatting op het spel staan, als het gaat om de eisen die wij stellen aan nieuwkomers.

Een belangrijk punt blijft natuurlijk de kwestie van de uitvoerbaarheid. Zoals de heer Middel al aangaf, was en is mijn standpunt dat deze Kamer zich daarbij niet hoeft te laten leiden door het standpunt van de Tweede Kamer. Wij moeten zelf beoordelen of deze wet uitvoerbaar is. Uit de stukken maak ik op dat er voor de minister nog vele beren op de weg zijn, maar ik lees nergens in de stukken dat het consortium dat de toets ontwikkeld heeft, de resonancegroep of TNO zegt dat het onmogelijk zou zijn om te komen tot een betrouwbare toets. Zij zeggen wel allemaal dat er nog veel moet gebeuren om de toets betrouwbaar te maken. Ik zie dat probleem dus wel, maar ik vind dat een verantwoordelijkheid van de regering. Voor ons als Eerste Kamer is de vraag aan de orde of er zo weinig vertrouwen bestaat in de uitvoerbaarheid van deze wet dat zij niet in het Staatsblad zou mogen verschijnen. Mijns inziens is dat niet aan de orde. Ik constateer dat de Tweede Kamer tegen de minister heeft gezegd dat zij instemt met het wetsvoorstel, maar dat zij wel zeer nauwkeurig op de hoogte gehouden wil worden van de voorbereiding van de

uitvoering en daarover wil meedenken. Dat mag de Tweede Kamer. Zij heeft als het ware een politiek oordeel uitgesproken en heeft tegen de minister gezegd dat zij de Tweede Kamer op de hoogte moet stellen van de stand van zaken voordat het Koninklijk Besluit tot het in werking laten treden van de wet wordt geslagen. Dat is een verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer. Dat is niet de werkwijze die wij als Eerste Kamer zouden moeten volgen.

De heer **Middel** (PvdA): Met dat laatste ben ik het eens, maar over de uitvoerbaarheid zei u dat het er nu nog niet goed uit ziet en dat het dus beter moet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat zegt de minister zelf ook.

De heer **Middel** (PvdA): Ja, maar wat de minister zegt, horen wij straks nog wel. Het gaat nu om het standpunt van de CDA-fractie. U zegt dat de Eerste Kamer, ongeacht hoe het aan de overkant gegaan is, de verantwoordelijkheid heeft om te oordelen over de uitvoerbaarheid. Als ik dat koppel aan uw oordeel over de uitvoerbaarheid -- die is nog niet wat zij moet zijn -- kan ik niet tot een andere conclusie komen dan dat u vindt dat deze wet op dit moment nog niet ingevoerd kan worden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik denk dat het wetsvoorstel wel door deze Kamer kan worden aangenomen, maar dat de minister haar op dit moment nog niet in volle omvang kan toepassen. Dat zegt zij zelf eigenlijk ook. Zij stelt in de brief dat zeker in de beginfase, waarin de kinderziekten eruit moeten worden gewerkt, met de nodige coulance zal moeten worden geopereerd. Ik vraag de minister om nader toe te lichten hoe dat zal gaan uitpakken. Er moet immers worden voorkomen dat onvoldoende coulance aanleiding geeft tot juridische procedures, want daar zit natuurlijk niemand op te wachten.

De heer **Middel** (PvdA): Het vervelende is natuurlijk dat het begrip "coulance" geen objectieve criteria kent. Los daarvan: als je moet oordelen over de uitvoerbaarheid -- u weet dat de minister dit wetsvoorstel al per 1 januari aanstaande in werking wilde laten treden; dat wordt sowieso vertraagd omdat het debat aan de overzijde nog moet plaatsvinden -- is het toch niet verantwoord om als Eerste Kamer in te stemmen met een wetsvoorstel waarvan wij nu al weten dat de uitvoering zoals die nu is geformuleerd, niet goed is? Dan is toch juist een ondermijning van uw eigen punt dat wij als Eerste Kamer heel goed in staat zijn om zelf te oordelen over de uitvoerbaarheid?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik denk dat het consistent is. Naar mijn mening moeten wij beoordelen of de mogelijkheid of de onmogelijkheid van uitvoerbaarheid aanvaarding van het wetsvoorstel in de weg staat. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt uiteindelijk bij de regering. Vervolgens zullen wij achteraf moeten beoordelen of de regering de wet ten onrechte in werking heeft laten treden met alle gevolgen van dien, omdat er problemen zijn ontstaan waardoor het niet tot een goede uitvoering heeft kunnen komen. Dat is een verantwoordelijkheid van de regering. Op die stoel wil ik niet gaan zitten. Het feit dat de Tweede Kamer dat

momenteel naar mijn taxatie wel in belangrijke mate doet, is een verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer, maar dat is naar mijn idee niet iets wat wij zouden moeten navorolgen.

Kortom: ik verneem graag in het antwoord van de minister hoe zij in de eerste fase, waarin de kinderziekten zouden moeten worden opgelost, denkt om te gaan met het probleem van de afvallers. Daarbij geldt in beginsel: hoe meer de afvallers alsnog tegemoetgekomen worden, hoe minder risico er is van juridische procedures. Ik hoor echter graag wat de minister ons daarover te zeggen heeft.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Ik neem aan dat in de basiscursus "Kenniss van de Nederlandse samenleving", die onderdeel is van de Wet inburgering in het buitenland", ook zal staan dat men over belangrijke wetsvoorstellen 's avonds heel laat in de Eerste Kamer debatteert, dat de minister de Kamer zo mogelijk na het middernachtelijk uur antwoord geeft en dat dat de reden is waarom men ergens in de bergen van Kazachstan moet bestuderen hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit.

Een tweede opmerking vooraf: dat deze minister bevlogen is met inburgering en dat zij iedereen wil leren hoe je moet integreren in de Nederlandse samenleving, was afgelopen zaterdagavond minutenlang in beeld te zien. Toen leerde zij haar VVD-collega staatssecretaris Mark Rutte hoe hij de etiquette in de Ridderzaal in acht moet nemen door zijn stropdas minutenlang in orde te brengen, waarvoor lof. Ik heb dat als heel leerzaam ervaren.

Wij vinden het positief dat inburgering en de inzet om mensen die in Nederland komen wonen, zo snel mogelijk te laten integreren, hoog in het vaandel staan. Zij staan op de agenda. De vraag is of in dit wetsvoorstel sprake is van wederkerigheid; collega Middel had het daar ook al over. Wederkerigheid is een absolute voorwaarde om te kunnen integreren en om als migrant in Nederland één te kunnen worden met de samenleving met behoud van de eigen identiteit en van de zaken die jij voor jezelf en voor de opvoeding van je kinderen van belang vindt. Met elke migrant die naar Nederland komt, verandert immers ook de Nederlandse samenleving een beetje. Dit is niet iets van de afgelopen tien jaar. Dit is ook geen onderwerp dat door Fortuyn of door dit kabinet op de agenda is gezet. Dit is een fenomeen dat behoort tot de identiteit van de Nederlandse samenleving. Wij zijn al eeuwen lang een land van migranten, die Nederland gemaakt hebben tot wat het nu is. Dat geldt ook voor ons allemaal. Het is dus van groot belang, ook voor mensen die hierheen komen, dat men zich voorbereidt op de Nederlandse samenleving en dat men iets van de taal kent.

Tot zover datgene wat de fractie van GroenLinks positief aan dit wetsvoorstel vindt. Later in dit parlementaire jaar komen wij in de Eerste Kamer nog te spreken over de Wet inburgering. Ik sluit mij aan bij het commissie-Franssen, die zich ook over dit wetsvoorstel heeft gebogen en die onomstotelijk heeft gezegd dat de beste inburgering plaatsvindt in het land waar je naar toe komt om je er te vestigen. Daar leer je de taal immers het snelst, daar heb je het snelst in de gaten hoe mensen met elkaar omgaan en daar heb je het snelst in de gaten wat het normen- en waardenpatroon is. Ook de commissie-Blok van de Tweede Kamer heeft aangetoond dat dit bij de overgrote meerderheid van de migranten in dit land hartstikke goed lukt.

Toch is er dit wetsvoorstel. Wij vragen ons echt in gemoede af waarom dit wetsvoorstel er ligt. Wij snappen het moment best, maar wij snappen de onderliggende reden voor dit wetsvoorstel niet. Het doet vermoeden dat Nederland met hordes huwelijksmigranten wordt overspoeld, maar de cijfers wijzen echt anders uit. Het waren er in 2003 20.000. De recentere cijfers over 2004 heb ik niet, maar de algehele migratie naar Nederland is afgenomen. Ik neem dus aan dat dit ook geldt voor de huwelijksmigratie. In 2003 kwam de helft van die 20.000 hierheen om te trouwen met een autochtone Nederlander. Van de andere helft was het gros middelbaar en hoger opgeleid. Er kan dus verondersteld worden dat zij zich in "no time" de Nederlandse samenleving eigen kunnen maken en dat de Nederlandse samenleving zich hen eigen kan maken. Als je al iets wilt opleggen aan huwelijksmigranten, komt dat straks met de Wet inburgering, die ook voor hen verplichtend van toepassing is. Bovendien zou je misschien nog meer kunnen opleggen door hun een leerplicht op te leggen, ongeacht de leeftijd.

Wij hebben er veel moeite mee dat dit een beperking inhoudt van de vrije partnerkeuze en dat op dat punt ook een voor ons onbegrijpelijk onderscheid gemaakt wordt.

Wij snappen het dat in Nederland verblijvende EU-burgers of migranten uit EU-landen die naar Nederland komen om te trouwen en autochtone Nederlanders worden uitgesloten. De motivering om daar een andere groep landen, zoals Australië, de VS en Japan, bij te betrekken begrijp ik wel, maar ik heb er geen begrip voor. De VS martelt op dit moment in Afghanistan en Irak en in veel staten is daar nog de doodstraf. Er komt schrijnende armoede voor in de VS. Toch wordt er geen inburgeringsexamen opgelegd voor Amerikaanse mannen of vrouwen die naar Nederland komen om met in Nederland verblijvende vrouwen of mannen, al naar gelang hun seksuele voorkeur, te trouwen.

Wij snappen het ook niet dat een Duitse man die in Nederland verblijft vrijheid van partnerkeuze heeft. Hij mag kiezen met welke vrouw hij wil trouwen uit welk buitenland dan ook. Hij kan met alle gemak trouwen met een Filipijnse of met een vrouw uit Thailand. Een Nederlander kan dat niet, want hij moet zijn aanstaande eerst onderwerpen aan een inburgeringstoets via een spraakcomputer in het land van herkomst. Ik vind het raar dat de Nederlandse regering dat onderscheid voor haar eigen onderdanen maakt.

Er is en blijft kritiek op de juridische houdbaarheid. Ik zou graag onomwonden van de minister willen horen dat er in dit wetsvoorstel niets is wat in strijd is met de Europese richtlijn Gezinsvorming en met het EVRM, met name artikel 8.

Nu kom ik toe aan de uitvoering. Ik blijf het raar vinden dat de Eerste Kamer vanavond en morgen finaal besluit over een wetsvoorstel, terwijl aan de overzijde in de Tweede Kamer nog finale besluitvorming moet plaatsvinden over de uitvoering en de uitvoerbaarheid daarvan. Ik heb altijd gedacht – misschien naïef, misschien onnozel – dat deze Kamer een verzameling is van wijze mannen en vrouwen, die in alle rust en zorgvuldigheid soms in het middernachtelijk uur een wetsvoorstel tegen het licht houden om te kijken of het de kansen en de mogelijkheden van mensen in dit land verbetert en of het handhaafbaar en uitvoerbaar is. Niets is echter minder waar. Wij jagen dit nu vlak voor Kerstmis erdoorheen, omdat de regering dat wil, terwijl de Tweede Kamer in

januari nog over de uitvoerbaarheid zal spreken. Waar zijn de zo vaak en zo veel geroemde wijsheid en zorgvuldigheid van deze Kamer gebleven?

Ons hebben te veel berichten bereikt dat de functionaliteit en de deugdelijkheid van de toets die straks wordt afgenomen via de computer niet onomstotelijk vaststaat. Het is voor mensen in verre buitenland van doorslaggevend belang dat zij die toets halen, want daarmee krijgen zij hun machtiging tot voorlopig verblijf. Die is weer van belang om hier uiteindelijk een verblijfsvergunning te krijgen. Ik vind dat de minister wat dat betreft een groot risico loopt. Het is bepalend voor de toekomst van mensen die met elkaar hun leven willen vormgeven in dit land. Zij hebben voor elkaar gekozen. Dat zou het CDA, de gezinspartij bij uitstek, toch moeten aanspreken. Je mag niet zo'n zware last leggen op gezinsvorming als niet op voorhand onomstotelijk vaststaat dat een toets uitvoerbaar en functioneel is. De toets moet in principe haalbaar zijn voor mensen in dat verre buitenland die hun best hebben gedaan om zich de basiskennis van de Nederlandse taal eigen te maken.

Dan hoor ik collega Van de Beeten iets heel raars zeggen. Hij zegt dat het eigenlijk een ongelooflijk eenvoudige test is. Mensen moeten een paar zinnnetjes nazeggen en als zij dat een beetje adequaat doen, dan halen zij die test.

Ik vraag mij oprecht in gemoede af wat die inburgeringstoets dan überhaupt waard is en welke waar men krijgt voor de €350 die men daarvoor in het verre buitenland moet neerleggen. Als dat ook de kern is van hoe de heer Van de Beeten bijvoorbeeld denkt over het je voorbereiden op het rijbewijs, dan ga ik in het vervolg mijn deur niet meer uit.

Ik kom tot slot tot onze afweging. Dat vorming van relaties, dat vrije keuzen van de partner, dat de toekomst van samenleven zo onder druk staat voor mensen die hier verblijven en die met iemand uit een ver land van herkomst willen trouwen, dat die toekomst zo wordt bepaald door op dit moment niet absoluut aangetoonde functionaliteit van een toets, vinden wij ernstig genoeg om morgen tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Er komt nog iets principiëels bij: dit wetsvoorstel zal wet zijnde niet leiden tot meer integreren, beloftevolle eerste schreden op weg naar emancipatie en het tot wasdom laten komen van talenten in deze samenleving, want inburgeren in een land waarin je wilt vestigen, gebeurt in dat land. Daar kun je wederkerige relaties aangaan, daar kun je je senang voelen in een samenleving waarin je wilt investeren. Wij houden een motie achter de hand om de uitvoering van dit wetsvoorstel uit te stellen totdat door een onafhankelijke instantie onomstreden en onomstotelijk is vastgesteld dat de toets, als er dan toch een Wet inburgering in het buitenland moet komen, functioneel en deugdelijk is. Uiteraard wachten wij eerst het antwoord van de minister in eerste termijn af.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Gegeven de grootschalige immigratie in de afgelopen vijftien jaar en het moeizame dan wel gebrekkige integratieproces op groepsniveau, kunnen de SGP-fractie en de CU-fractie zich goed voorstellen, dat de regering op zoek is gegaan naar mogelijkheden om althans te pogen dit proces te keren. Gebleken is immers dat de Wet inburgering nieuwkomers onvoldoende vrucht afwerpt, anders gezegd, dat het rendement van de huidige inburgeringscursussen te

laag is. Het voorliggende wetsvoorstel, waarvan de regering zich voorstelde dat het per 1 juli jongstleden reeds tot wet zou zijn verheven en in werking zou zijn getreden, is, zo begrijpen wij, het eerste deel van een tweeluik. Het onderhavige voorstel heeft betrekking op nieuwkomers, terwijl het tweede deel betrekking zal moeten hebben op oudkomers. In de memorie van antwoord aan deze Kamer van 29 juli jl. schreef de minister dat zij "op korte termijn" het tweede wetsvoorstel zou indienen. Als vanzelfsprekend roept die aankondiging de vraag op wat de stand van zaken met betrekking tot dat wetsvoorstel thans is.

Onze fracties kunnen zich, als gezegd, voorstellen dat is gezocht naar mogelijkheden om met het inburgeringsproces van diegenen die op basis van vrijwilligheid naar ons land komen zo vroeg mogelijk een begin te maken. Voorgesteld wordt, dat te doen door een extra toelatingsvereiste toe te voegen aan artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Jammer is het dat dit niet reeds in 2000 is gebeurd, toen die wet van kracht werd, want hoe langer het duurt voordat de voorgestelde maatregel van kracht wordt, hoe groter het gevaar dat de zorgcategorie, die de overheid via allerlei voorzieningen bij de hand moet nemen, zich uitbreidt. Terecht wordt, denk ik, in de memorie van toelichting gesteld dat de overheid niet de zorg op zich kan nemen voor de integratie van in totaal meer dan een miljoen personen uit minderheden. Daarom ook kunnen wij ermee instemmen, dat de nieuwkomer aan zijn eigen verantwoordelijkheid wordt gehouden en dat hij door de overheid tot op zekere hoogte wordt gefaciliteerd om die eigen verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Integratie van nieuwkomers is een tweezijdig proces, zo wordt vaak gesteld. Wij hebben het ook vanavond kunnen horen. Van de Nederlandse samenleving mag worden verwacht dat nieuwkomers kansen worden geboden en van de nieuwkomer mag worden verwacht dat hij of zij over voldoende motivatie en inzet beschikt en die ook toont, om na aankomst in Nederland daadwerkelijk in te burgeren. In dat licht bezien vinden wij het gerechtvaardigd dat aan vreemdelingen die, om in Nederland te worden toegelaten, in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en die na hun komst naar Nederland inburgeringsplichtig zijn, de eis zal worden gesteld dat zij reeds vóór hun komst naar Nederland beschikken over een zekere basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving. Ik wil het woord basiskennis in dit verband onderstrepen. Het is zowel in het belang van de Nederlandse samenleving, waartoe de potentiële nieuwkomer wil gaan behoren, als in zijn eigen belang dat met zijn inburgering reeds in zijn eigen land wordt begonnen hoezeer dit proces ook geïntensiveerd kan worden zodra hij in het land is gevestigd waar hij zich wil vestigen.

Wij zijn er onderhand voldoende van doordrongen dat alles wat wenselijk is nog lang niet altijd realiseerbaar is. Met enkel goede bedoelingen komen wij niet ver. Eén van de onduidelijkheden betreft nog altijd de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringsstelsel met het Europese recht en met name de Associatieovereenkomst met Turkije. Op die kwestie is de minister ingegaan in haar brief aan de Voorzitter van deze Kamer van 23 juni jongstleden. Ook in de memorie van antwoord wordt uitgebreid ingegaan op Europeesrechtelijke aspecten, onder andere wat betreft de integratie van geestelijke bedienaren.

Uit de Staatscourant van 27 juli jongstleden begreep ik dat de Europese Commissie bij monde van vice-voorzitter Frattini heeft doen weten dat voor een verplichte inburgeringscursus voor buitenlandse imams geen rechtsgrond te vinden is in de associatieovereenkomsten die de Europese Unie heeft afgesloten met onder meer Turkije. Speciale behandeling zou alleen gegrond kunnen zijn als er een ernstige verstoring van de arbeidsmarkt dreigt of de nationale veiligheid in het geding is. De Europese Commissie ziet óók discriminatie in het feit dat verschil wordt gemaakt tussen partners en familieleden die al wél en die nog niet op het grondgebied van de Unie verkeren. Ook voor de eis dat migranten hun inburgeringscursus met succes doorlopen moeten hebben vóórdat zij een permanente verblijfsvergunning krijgen, zou geen basis in de Europese wetgeving te vinden zijn. Volgens het Europese Hof zouden lidstaten geen voorwaarden mogen stellen die niet expliciet in de wetgeving staan vermeld.

Dit klinkt heel aannemelijk maar onze fracties ontvangen graag een heldere reactie van de minister op deze tegenwerpingen van Europese kant, althans voor zover op dit moment stellige duidelijkheid valt te verschaffen. In elk geval zou duidelijk moeten zijn welke risico's Nederland loopt wanneer de thans beoogde wetgeving in de praktijk zal worden toegepast en het standpunt zoals dit is verwoord door vice-voorzitter Frattini, juist zou zijn.

Met belangstelling zien onze fracties uit naar de reactie van de minister op dit punt.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel Inburgering in het buitenland strekt ertoe om, in het belang van de integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving, een nieuw toelatingsvereiste op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000. Aan artikel 16 lid 1 wordt een onderdeel h toegevoegd. Het toelatingsvereiste van dit artikel 16 lid 1 sub h van de Vreemdelingenwet 2000 houdt in dat de vreemdeling die vóór zijn komst naar Nederland in het bezit moet zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (een mvv) en die ná zijn komst naar Nederland als nieuwkomer in de zin van de Wet Inburgering nieuwkomers, de (WIN) inburgeringsplichtig zou zijn, reeds voor zijn komst naar Nederland moet beschikken over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.

De VVD-fractie ondersteunt dit wetsvoorstel van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie. Die steun aan het wetsvoorstel geven wij om twee redenen: ten eerste, omdat wij menen dat met het wetsvoorstel de Nederlandse samenleving als geheel gebaat is en ten tweede, omdat de potentiële nieuwkomer zelf er bij gebaat is. Ik zal dit toelichten.

Ten aanzien van het eerste het volgende. Integratie is naar ons oordeel een noodzaak voor immigranten om te worden opgenomen in de Nederlandse samenleving. Dat is niet alleen naar het oordeel van de VVD, maar ook naar het oordeel van bijvoorbeeld het CDA blijkens het rapport "Nederland Integratieland: echte integratie begint bij actief burgerschap" van maart 2004 en van de PvdA, blijkens het rapport "Integratie en immigratie: aan het werk!" van april 2004. Vergelijk tevens het rapport van de commissie-Blok uit 2003

"Bruggen bouwen". Succesvolle integratie betekent dat de immigrant deel uitmaakt van de Nederlandse samenleving, dat de arbeidsparticipatie en de emancipatie goed zijn verlopen. Dit brengt vervolgens met zich dat segregatie en discriminatie minder of geen kans krijgen en dat er dus minder spanningen zijn in onze samenleving. En daarbij is iedereen gebaat.

Het begin van het integratieproces is de inburgeringscursus. En voor sommigen dient de inburgering al plaats te vinden in het buitenland, opdat de inburgering in Nederland zélf meer kans van slagen heeft, met alle positieve consequenties van dien.

Ten aanzien van het tweede punt het volgende. Degenen die menen dat inburgering in het land van herkomst, in het buitenland derhalve, van potentiële nieuwkomers niet gevegd kan worden, slaan de plank volledig mis. Juist door de eis te stellen om al in het buitenland enige kennis van de Nederlandse taal op te doen en enige kennis te verwerven over de Nederlandse samenleving, wordt de potentiële nieuwkomer de helpende hand gereikt om in Nederland zelf succesvol verder in te burgeren en te integreren. Het is per slot van rekening helemaal niet uitzonderlijk: het is een doodnormale zaak om je van tevoren voor te bereiden op een nieuwe situatie, een nieuwe baan, een verhuizing, werken in een ander land, een andere sociale omgeving. Wij allen doen dat met regelmaat, van tevoren, vóórdat we ons in het nieuwe avontuur storten, omdat we weten dat we anders tegen problemen oplopen die voorkomen hadden kunnen worden.

Het is dan ook niet meer dan fair ten opzichte van de potentiële nieuwkomer, die een onbekende maatschappij met een andere taal, met andere regels, met andere normen en waarden, met een ander klimaat tegemoet gaat, om hem of haar de boodschap te geven en zelfs de plicht op te leggen: zorg eerst dat u voldoet aan het toelatingsvereiste, dat behoedt u voor een onvermijdelijk isolement. Wanneer aan het toelatingsvereiste is voldaan, hebben de vervolgstappen in Nederland meer effect en komt er zicht op integratie. Daar is betrokkene zelf bij gebaat, daar is de omgeving van betrokkene bij gebaat, daar zijn eventuele kinderen van betrokkene bij gebaat.

Daar is betrokkene zelf bij gebaat, daar is de omgeving van betrokkene bij gebaat, daar zijn eventuele kinderen van betrokkene bij gebaat.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Mevrouw Broekers is van mening dat het redelijk is om dit te vragen aan iemand die, bijvoorbeeld, uit Marokko komt?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ja, bijvoorbeeld.

De heer **Kox** (SP): En bijvoorbeeld uit Korea?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Bijvoorbeeld.

De heer **Kox** (SP): En aan iemand die uit Japan komt?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Gaat u nu alle landen van de wereld noemen?

De heer **Kox** (SP): Nee, ik eindig bij Japan. Als u dat ook bevestigt, zijn we het namelijk eens: gelijke monniken, gelijke kappen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Er is een aantal landen genoemd waarvoor de inburgeringseis in het buitenland niet geldt.

De heer **Kox** (SP): Wat is dan het verschil tussen een Koreaan en een Japanner? Ik zie ze beiden in Tilburg en het valt me op dat ze beiden vrij slecht Nederlands spreken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb begrepen dat de samenlevingen van de niet genoemde landen in belangrijke mate lijken op de Nederlandse.

De heer **Kox** (SP): Ziet u dan een groot verschil tussen Zuid-Korea en Japan?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ken Zuid-Korea noch Japan. Ik kan mij echter stellen achter de keuze in het wetsvoorstel.

De heer **Kox** (SP): Dat is uw keuze, terwijl u het eigenlijk niet kan beoordelen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): U wilt mij iets laten zeggen, maar ik steun het wetsvoorstel in dezen.

Dat de potentiële nieuwkomer zelf de kosten van de toets en het oefenmateriaal moet betalen, draagt ertoe bij dat het examen serieus wordt genomen, dat het examen goed wordt voorbereid en dat er niet onvoorbereid proefpogingen worden ondernomen.

De minister heeft onderzoek laten verrichten naar de wetenschappelijke verantwoording over de totstandkoming en de kwaliteit van de Toets Gesproken Nederlands en de Toets Kennis van de Nederlandse Taal door het consortium dat de toetsen ontworpen heeft, te weten CINOP, LTS en Ordinate. Een second opinion is gevraagd aan TNO. Kort samengevat komt de conclusie erop neer dat er verbeteringen mogelijk zijn, maar dat dit het beste kan geschieden door het examen in de praktijk uit te voeren. Wij zijn het met die conclusie eens.

In dit verband merk ik op dat de toetsen ook kunnen worden afgelegd door analfabeten en ongeletterden; het inburgeringsexamen in het buitenland is namelijk beperkt tot de mondelinge taalvaardigheden. De beschikbare lesmethoden zijn daarop ook afgestemd. De drempel van analfabetisme wordt derhalve niet opgeworpen aan potentiële nieuwkomers. Dat is op zichzelf mooi, maar de potentiële nieuwkomer doet er verstandig aan zich goed te realiseren dat vervolgens een verdere inburgering en integratie razend moeilijk zullen worden, omdat onze moderne Nederlandse maatschappij niet is ingesteld op analfabetisme en er vanuit gaat dat volwassenen en jonge volwassenen kunnen lezen en schrijven. Mijn vraag aan de minister is dan ook of degenen die niet kunnen lezen en schrijven voldoende geïnformeerd worden over de te verwachten barrières in Nederland.

Ik heb nog een enkele vraag over het toezicht bij het afleggen van de toetsen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik hoop dat ik mevrouw Broekers verkeerd heb verstaan, want ik meende haar te horen zeggen dat analfabeten moeten worden afgeschrikt om te trouwen met iemand die in Nederland verblijft.

Mogen er volgens mevrouw Broekers echt geen analfabeten meer naar Nederland komen?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik hoop dat de heer Thissen mijn woorden goed heeft willen verstaan. Ik heb namelijk gezegd dat de drempel van analfabetisme niet wordt opgeworpen aan potentiële nieuwkomers en dat dat op zichzelf goed is. Ik heb daar wel aan toegevoegd dat het tegelijkertijd ook goed zou zijn als potentiële nieuwkomers weten in welke maatschappij zij terecht zullen komen. In de Nederlandse maatschappij komt analfabetisme in principe niet voor en bovendien wordt er in Nederland van uitgegaan dat iedere volwassene kan lezen en schrijven.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Er zijn ook tienduizenden analfabete autochtone Nederlanders. Mevrouw Broekers weet dat vast ook, want er is een prinses die zich bezighoudt met de bestrijding van analfabetisme.

Vindt mevrouw Broekers dat de Nederlandse overheid alles in het werk moet stellen om ervoor te zorgen dat een bruid of bruidegom uit Kazakstan alles moet kunnen doen wat nodig is om het basisexamen Nederlands te halen? Moet hij of zij met andere woorden ook in staat worden gesteld om gebruik te maken van het recht op vrije partnerkeuze dat iedereen in Nederland nu eenmaal heeft?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik begrijp de vraag van de heer Thissen niet. Moet iemand alles doen of kunnen doen om de Toets Kennis van de Nederlandse Taal te halen? Ja, dat hebben wij gezamenlijk geregeld.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Moet de Nederlandse overheid de inburgeraar daartoe in het land van herkomst in staat stellen? Moet er bijvoorbeeld deugdelijk materiaal ter beschikking worden gesteld?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Deugdelijk materiaal? De minister heeft al gezegd dat er materiaal ter beschikking zal worden gesteld. Het is en blijft natuurlijk wel zo dat de betrokkene moeite zal moeten doen en zich zal moeten inzetten om de toetsen te kunnen doen en halen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Dat ben ik helemaal met mevrouw Broekers eens. Een analfabeet in Kazakstan moet volgens haar hopelijk wel evenveel kans hebben als een mbo'er uit Kazakstan om via de Toets Kennis van de Nederlandse Taal en de basistoets voor de kennis van de Nederlandse samenleving naar Nederland te komen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb zojuist gezegd dat het inburgeringsexamen in het buitenland beperkt is tot mondelinge taalvaardigheden. Het materiaal dat verstrekt wordt, is ook daarvoor bedoeld. Ik begrijp niet wat de heer Thissen mij probeert te ontlokken.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik begon mijn interruptie met: misschien heb ik u verkeerd verstaan of begrijp ik u niet goed. Ik heb mevrouw Broekers horen zeggen dat analfabeten in verre buitenlandse landen moeten worden afgeschrikt om naar Nederland te komen, omdat zij allerlei moeilijkheden in Nederland zullen tegenkomen. Als zij dat vindt en dat zij die basistoets niet mogen maken, maakt zij een onterecht onderscheid.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De heer Thissen legt mij woorden in de mond die ik niet heb gebruikt. Ik heb niet gesproken over afschrikken. Ik heb alleen maar gezegd, en het is alleen maar eerlijk om dat te doen, dat mensen die naar Nederland willen komen, moeten worden geïnformeerd over het feit dat er in de Nederlandse maatschappij van uit wordt gegaan dat mensen kunnen lezen en schrijven. Als zij dat kunnen, gaat de integratie een stuk gemakkelijker. Het is niet verstandig om te zeggen dat analfabetisme geen probleem is. Ik heb de minister verder alleen maar gevraagd of degenen die niet kunnen lezen of schrijven, voldoende worden geïnformeerd over de te verwachten barrières in Nederland; maak deze mensen goed duidelijk dat ze problemen tegen kunnen komen. Het zou toch verschrikkelijk zijn als wij mensen naar Nederland laten komen zonder hen erover te informeren hoe het er hier aan toe gaat.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Dat ben ik helemaal met mevrouw Broekers eens, maar het geldt voor iedereen die naar Nederland komt, ongeacht uit welk land, ongeacht zijn intellectuele vermogen en ongeacht zijn of haar kennis van de taal in het land van herkomst. Het moet voor iedereen gelden. Hij of zij moet zich inspannen, net zoals de Nederlandse samenleving zich moet inspannen om hem of haar zo spoedig mogelijk als medeburger te kunnen verwelkomen en te kunnen laten participeren in de samenleving.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat is fantastisch, maar wij bespreken dat op dit moment niet. Wij spreken over de Wet inburgering in het buitenland. Die kent een inburgeringstoets in het buitenland. In het licht daarvan heb ik gezegd dat het goed en mooi is dat de drempel van het analfabetisme niet wordt opgeworpen. Tegelijkertijd heb ik echter naar voren gebracht dat het verstandig is dat men weet dat men er in de Nederlandse samenleving op rekent dat mensen kunnen lezen en schrijven en dat men goed geïnformeerd naar Nederland moet komen. Niet meer en niet minder.

Voorzitter. Kan ik mijn betoog vervolgen?

De **voorzitter**: Dat dacht ik wel.

**

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Wij hebben nog een enkele vraag over het toezicht bij het afleggen van de toetsen. In de memorie van antwoord noemt de minister het ambassadepersoneel als degenen die toezicht houden bij de toetsen. Krijgt het ambassadepersoneel daarvoor nog een training? Wordt een protocol opgesteld hoe te handelen in geval van fraude? Hoe geschiedt de controle op aanwezigheid van opnameapparatuur, mobiele telefoons en andere hulpmiddelen? Hoe intensief is deze controle? Hoe is de procedure als er op een examendag onverhoopt onvoldoende ambassadepersoneel beschikbaar is om toezicht te houden?

In haar brief van 8 december jl. heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de zogenaamde België-route. Aan het slot van haar brief constateert de minister dat verdere harmonisatie van Europees integratierecht ertoe zal bijdragen dat van een "België-route" op langere termijn geen sprake kan zijn. Kan de minister enige informatie geven of andere EU-landen, zoals België, inmiddels werken aan een vergelijkbare wet

aan onze Wet inburgering in het Buitenland -- ik heb begrepen dat dit in Denemarken inmiddels het geval is -- of dat in EU-verband aan vergelijkbare regelgeving wordt gewerkt?

Zoals ik al aan het begin van mijn betoog heb gezegd: de VVD-fractie ondersteunt het wetsvoorstel. Wij zien te zijner tijd wel graag een evaluatie van de wet tegemoet.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, kortweg "Inburgering buitenland" genoemd, moeten naar de mening van mijn fractie drie vragen worden beantwoord. Dit zijn de volgende. Is het wetsvoorstel wenselijk? Is het redelijk? Is het mogelijk? Alleen als deze vragen met "ja" kunnen worden beantwoord, zou het wetsvoorstel tot wet kunnen worden gepromoveerd. Anders hoort het thuis in het museum van de goede bedoelingen. De fracties van de Partij van de Arbeid, GroenLinks en SP aan de overkant vinden dat het daarin zou moeten worden geplaatst. Ik zal onze antwoorden op de drie gestelde vragen formuleren en dat combineren met enkele aanvullende vragen aan de minister.

De eerste vraag luidt of het doel van de wet wenselijk is. De commissie-Blok heeft geoordeeld dat de integratie van veel allochtone Nederlanders is gelukt, maar dat teveel nieuwe Nederlanders problemen ondervinden bij het vinden van een plek onder de Nederlandse zon. Gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving werd als een van de oorzaken hiervan onderkend. De conclusie dat de kennismaking van nieuwe Nederlanders met de taal en de samenleving zo snel mogelijk zou moeten beginnen, wordt breed onderschreven. Goede voorbereiding is het halve werk. Vooraf kennis opdoen van het nieuwe woonland en de taal die daar wordt gesproken, kan de inburgering alleen maar vergemakkelijken. Dat is belangrijk, omdat inburgering vaak zo moeilijk is. In deze zin kan de vraag naar de wenselijkheid met "ja" worden beantwoord.

De volgende vraag luidt, of de wet redelijk is. Is de wet in overeenstemming met nationale en internationale regels? Volgens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken mag basale kennis van het Nederlands en de Nederlandse maatschappij worden geëist voor de binnenkomst in Nederland omdat deze effectief bijdraagt aan de maatschappelijke contacten van de vreemdeling in de Nederlandse samenleving. De adviescommissie stelt dat op deze manier problemen kunnen worden voorkomen. De commissie acht de eis om over deze kennis te beschikken aanvaardbaar, omdat het in het belang van het economisch welzijn en de openbare orde in Nederland is. De adviescommissie acht het inburgeringsexamen in het buitenland niet in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en evenmin strijdig met de door de Europese Unie vastgestelde gezinsherenigingsrichtlijn, die ook geldt voor gezinsvorming. Het recht op gezinsvorming en gezinshereniging is een universeel recht dat behoort te worden gerespecteerd. Mensen moeten hun partner vrij kunnen kiezen, ongeacht hun nationaliteit en woonplaats.

Dat stelt ook de regering. Zij stelt dat haar voorstellen zich verdragen met de Europese regels en dat de richtlijnen inzake langdurig ingezetenen derdelanders en gezinshereniging van de Europese Raad de lidstaten

toestaat om integratiecriteria te stellen bij het toelaten van nieuwkomers in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging. De Nederlandse regering acht haar eisen inzake het kennismaken met de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving criteria die door de Europese Raad worden toegestaan. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken wijst er echter op dergelijke eisen alleen gesteld kunnen worden wanneer zij aan iedereen worden opgelegd die daarvan op grond van EU-regels niet is vrijgesteld. Indien dat niet gebeurt, is volgens de adviescommissie sprake van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel dan wel van een overtreding van het discriminatieverbod op grond van nationaliteit.

Omdat deze eis niet wordt gesteld aan inwoners van de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan lijkt naar de mening van onze fractie sprake van een dergelijke strijdigheid. Waarom worden de vrijstellingen ondanks deze kennelijke strijdigheid voorgesteld? Heeft dat te maken met het veronderstelde hogere opleidingsniveau van de betreffende nieuwkomers? Is een dergelijke vrijstelling niet strijdig met de door onszelf gestelde regels zolang er geen algemeen opleidingscriterium wordt verbonden aan het recht om naar Nederland te komen, zoals Canada bijvoorbeeld wel heeft gedaan? Als de achterliggende gedachte is dat deze nieuwkomers goed Engels spreken en daardoor in Nederland goed uit de voeten zouden kunnen, lijkt dat even, maar niet lang een goed argument. Ten eerste spreken lang niet alle Amerikanen en Japanners goed Engels. Ten tweede zijn er veel wereldburgers die wel goed Engels spreken, zoals inwoners van de voormalige Engelse koloniën, die toch niet worden vrijgesteld. Ten derde is ook voor nieuwkomers uit de Verenigde Staten of andere Engelstalige landen kennis van het Nederlands als voertaal van groot belang. Hoe goed Nederlands trouwens kan worden geleerd, bewees prof. Kennedy afgelopen donderdag in de Utrechtse Dom. In de Dom gaf de Koningin donderdag overigens ook nog een korte inburgeringscursus over de vele manieren om elkaar in Nederland te begroeten. Dacht de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie toen zij de Koningin bezig zag, "hier is nog veel werk te doen"? Of sprak deze bonte serie vriendelijke begroetingen haar toch ook wel aan?

Nieuwkomers uit Europese lidstaten kan op grond van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie geen inburgeringsexamen vooraf en zelfs geen inburgering achteraf worden opgelegd. Wat denkt de minister te kunnen bijdragen aan het bevorderen van de kennis van de Nederlandse taal en samenleving van deze nieuwkomers? Wij zouden daaraan toch iets moeten doen, wanneer wij hun belang centraal stellen. Voor een gemiddelde Hongaar is Nederlands een vrij beroerde taal.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken stelt dat het opleggen van een inburgeringsexamen vooraf voor velen uitstel en soms afstel van plannen om samen een gezin in Nederland te vormen zal betekenen. De adviescommissie acht het belangrijk dat het selectiekarakter van de maatregel niet overheerst en dat integratie het hoofddoel blijft. Naar de mening van de adviescommissie moet het kunnen halen van het examen een reële mogelijkheid zijn. Het kan worden betwijfeld of dat ook daadwerkelijk het geval is. Het gekozen model van opleiding en examen is zeker geen slechte keuze, maar werd onder grote tijdsdruk ontwikkeld. Daarom zijn de toetsen niet ontwikkeld onder de omstandigheden die

vooraf nodig werden geacht. De taaltoets is gebaseerd op ervaringen met twee testen van hier al woonachtige nieuwe Nederlanders. De meerderheid van hen woonde al langer dan twee jaar in Nederland. 60% van hen had minstens zes maanden Nederlandse taalonderwijs op NT2-niveau had genoten. Voor 35% was dat zelfs gedurende anderhalf tot twee jaar het geval. Het is al gememoreerd dat de resonansgroep geen advies over de taaltoets wil geven. Deskundigen zijn het er niet over eens of het taalniveau waarop de vragen in het inburgeringsexamen over de Nederlandse maatschappij worden gesteld niet hoger zijn dan toelaatbaar wordt geacht. Mijn collega Fenna Vergeer heeft daarover aan de overkant behartigenswaardige woorden gesproken. De adviescommissie Normering inburgeringseisen heeft geadviseerd om de kennis van de Nederlandse samenleving niet te toetsen omdat een dergelijke toets in het Nederlands slechts zeer beperkte informatie zou opleveren over het kennisniveau, terwijl de adviescommissie toetsing in de eigen taal nauwelijks haalbaar acht. Ik verneem hierop graag de reactie van de minister.

De wijze van examineren, per telefoon en in het Nederlands, is ook omstreden. Vastgesteld is, dat hij zeker werkt. Maar werkt hij goed genoeg voor niet of weinig geschoolde mensen? Mijn moeder, lagere school met lof, riep altijd harder als zij mij in Tilburg opbelde. Ik woonde het verst weg van de familie. Mijn vader, ook lagere school maar met heel wat minder lof, belde nooit. Hij vond de telefoon een raar instrument en zag mensen liever in de ogen. Ik geef het toe dat dit nu allemaal wat onnozel overkomt. Ik weet niet of mijn ouders zouden zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen. Toch slaagden zij erin om tien kinderen groot te brengen. Zij kregen uiteindelijk zelfs een koninklijke onderscheiding. Niet voor die tien kinderen, maar voor iets anders. Met deze beelden in het hoofd probeer ik mij voor te stellen wat deze wijze van examineren betekent voor andere mensen, waaraan niets mankeert maar waaraan de moderniteit nog even is voorbijgegaan. In grote delen van de wereld is dat veel meer voor de hand liggend dan bij ons. Wordt het examen door deze wijze van examineren toch niet onbedoeld een selectie-instrument in plaats van een integratiemiddel? Integratie behoort immers centraal te staan.

De regering onderkent dat het inburgeringsexamen vooraf zal werken als een selectiecriterium. Zij lijkt dat mooi meegenomen te vinden, als ik goed lees wat daarover in de memorie van antwoord aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer wordt gesteld. De regering meent dat de vreemdelingen die er al voor hun komst naar Nederland niet in slagen om zich een zekere basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving eigen te maken en die daardoor in Nederland grote problemen zullen ondervinden bij hun integratie, geen toestemming moeten krijgen om naar Nederland te komen. Verlaging van de instroom van migranten van wie kan worden voorzien dat hun integratie in Nederland zal achterblijven, brengt -- ik citeer nog steeds de regering -- tevens verlichting van het inburgeringsprobleem met zich mee. Op basis van de huidige uitval in het inburgeringstraject mag naar mijn mening worden aangenomen dat de wens om naar Nederland te komen in 25 tot 30% van de gevallen niet in vervulling zal gaan door het niet halen van het inburgeringsexamen vooraf. Ik word graag gecorrigeerd als ik het onjuist zou zien. Dit zal vooral de niet en laag opgeleide mensen betreffen. Vindt

de regering dan nog steeds dat het een bijkomend effect is, en geen hoofdeffect? Het raakt bijna een derde van alle kandidaten.

Het rendement van een opleiding in de Nederlandse taal over de Nederlandse samenleving buiten Nederland zal hoe dan ook altijd beperkt zijn. Ik ben niet zo treurig gestemd als mijn collega's van GroenLinks. Als je bij de zusters in Vught een cursus volgt, kun je aardig snel een taal leren. Het grote probleem is echter dat de zusters van Vught niet overal op de wereld zitten om dat soort cursussen te geven. Mij wordt duidelijk gemaakt dat het geen zusters zijn. Alles verandert. Ik denk dat wij het er in ieder geval allemaal over eens zijn dat het effect altijd beperkt zal blijven. Er dient een afweging te worden gemaakt of het te bereiken rendement wel opweegt tegen de te leveren inspanningen en de te maken kosten. Wat zijn de ontwikkelingskosten van deze methode tot nu toe? Hoeveel bedragen de verwachte jaarlasten?

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik moest het nog even tot mij laten doordringen. Ik was niet treurig. Ik citeerde de commissie-Fransen. In het rapport van deze commissie stelt een aantal deskundigen dat inburgeren in het land van vestiging veel betere resultaten geeft om mee te doen in de samenleving dan dat je er in een ver land op voorbereid. Ik heb hierover in het begin van mijn betoog overigens gezegd dat ik er voorstander van ben dat iedereen zich adequaat voorbereid op wat hij in een ander land zal aantreffen voor wat betreft taal, cultuur, normen en waarden en culinaire fantasieën. Het inburgeren gebeurt pas nadat je je er daadwerkelijk hebt gevestigd. Dat geldt ook voor de intensieve cursus Frans die je volgt bij de nonnen van Vught. Pardon, de zusters.

De heer **Kox** (SP): Wij zijn het helemaal eens. Dat brengt mij bij ons antwoord op de derde vraag: is het doel dat deze wet nastreeft haalbaar en effectief. Is de wet uitvoerbaar en invoerbaar op de daarvoor voorziene termijn? Mijn fractie zou het wel willen hopen, maar durft het niet te zeggen. Wij hebben er grote twijfels over. De voorstellen van de Nederlandse regering zijn nieuw binnen de Europese Unie. Wij kunnen dus niet kijken naar elders geboekte resultaten. Als de regeringsvoorstellen zo goed zijn, waarom snapt men dat elders in Europa dan niet? Zijn wij zo slim en zij zo dom? Of ligt het toch anders? Waarom stellen andere landen dergelijke eisen niet? Nederland heeft zijn eigen vrijheid op dit punt. Dat is ook goed. Wij hoeven dingen niet te laten omdat anderen ze niet doen. Maar de evaluatie van dertig jaar integratiebeleid toont aan dat wij in het verleden veel vierkante wielen hebben uitgevonden. Wij moeten daarom zeker niet menen dat wij de wijsheid in pacht hebben.

Mijn fractie bepleit daarom een middel dat bij twijfel veel wordt gehanteerd: het experiment. Wij suggereren dat de Nederlandse regering in overleg met de regeringen van de landen waaruit tot nu toe veruit de meeste gezinsvormers en gezinsherenigers komen, Turkije en Marokko, beziet of het haalbaar en betaalbaar is om in deze twee landen in praktische zin onderwijsfaciliteiten te creëren waar mensen die voor gezinshervorming en gezinshereniging naar Nederland willen komen alvast kennis van de Nederlandse taal en samenleving kunnen opdoen. Ik denk hierbij niet alleen aan een schoolgebouw, maar ook aan de meer moderne middelen die ter beschikking kunnen worden gesteld zoals boeken, radio, internet, televisie, video, cd's en dvd's. Aan deelnemers aan

deze experimenteeropleiding zou als positieve prikkel bij succesvolle deelname aan het experiment gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de gemaakte kosten in het vooruitzicht kunnen worden gesteld. Dat is ook geadviseerd door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Op basis van de opgedane ervaringen kan vervolgens worden besloten op het verplicht stellen van een inburgeringsexamen vooraf eigenlijk wel redelijk en haalbaar is. Vervolgens zal moeten worden bekeken of een dergelijke regeling niet discriminerend is of selecterend van aard uitpakt. Pas als dat allemaal positief uitvalt, zouden wij over verplichte inburgering vooraf kunnen gaan praten. Naar de mening van mijn fractie kan dat bovendien ook alleen nog maar als het vervolgtraject na aankomst in Nederland op orde is. Daaraan mankeert naar onze mening nog steeds veel. De regering verwacht wonderen van de inburgering vooraf en doet te weinig moeite om de inburgering achteraf tot een succes te maken.

Mijn fractie vraagt zich af of het niet beter zou zijn om in plaats van te kijken naar algemene wettelijke maatregelen, te zoeken naar de mogelijkheden van maatwerk. Het gaat weliswaar om aanzienlijke, maar toch ook om overzienbare aantallen nieuwkomers. Voor zover ik heb kunnen nagaan betrof het in 2002 16.000 gezinsmigranten uit Turkije en Marokko. Daarmee moeten afspraken kunnen worden gemaakt, zeker wanneer wij weten dat een groot deel van deze groep vrij eenvoudig voor het inburgeringsexamen zal slagen. Wij zouden ons dan kunnen richten op de groep die echt moet worden geholpen. Voor alle duidelijkheid: bij maatwerk hoort naar de mening van mijn fractie ook eigen verantwoordelijkheid van de nieuwe Nederlander en zijn of haar partner hier. Inburgering komt niet vanzelf. Het kost bloed, zweet en tranen om erbij te kunnen horen. Dat kunnen wij niet wegpoetsen. Zoals de regering zegt, is integratie een tweezijdig proces. Daarbij past een verantwoordelijkheid voor de nieuwkomer. De vormgeving van deze wet is naar onze mening helaas echter strijdig met deze opvatting. Om die reden zal de fractie van de SP niet instemmen met dit wetsvoorstel. Stel je voor dat Egypte in het jaar nul een inburgering vooraf zou hebben gekend. Hoe anders zou de geschiedenis eruit hebben gezien!

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De minister zal morgen antwoorden op de in eerste termijn gemaakte opmerkingen. Tevens zal dan de dupliek plaatsvinden.

Sluiting: 22.47 uur.