

\*0: EK  
\*1: 2009-2010  
\*2: 29  
\*3: WordXP  
\*4: 29ste vergadering  
\*5: Dinsdag 18 mei 2010  
\*6: 10.15 uur  
\*\*

**Voorzitter: Van der Linden**

Tegenwoordig zijn 67 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Vidéc, Benedictus, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Franken, Goyert, Hamel, Haubrich-Gooskens, Hendrikx, Hermans, Ten Hoeve, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Kox, Kuiper, Laurier, Leijnse, Leunissen, Van der Linden, Linthorst, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Reuten, Rosenthal, Schaap, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Tiesinga, Vedder-Wubben, Vliegenthart, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Westerveld, Willems en Yildirim,

en de heer Balkenende, minister-president, minister van Algemene Zaken, de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Van Middelkoop, minister van Defensie, minister voor Wonen, Wijken en Integratie, en de heer Donner, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

alsmede de heer Ten Hoopen, mevrouw Van der Burg en de heer Slob, initiatiefnemers.

\*\*

\*N

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

Lagerwerf-Vergunst, wegens verblijf buitenslands;

Kneppers-Heijnert, Schouw en Thissen, wegens bezigheden elders;

Koffeman, wegens ziekte;

De Graaf en Flierman, wegens persoonlijke omstandigheden.

\*\*

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Aan de orde is de herdenking van de slachtoffers van de vliegtuigramp in Libië.

Ik heet de minister-president welkom in de Eerste Kamer. Ik verzoek de leden om te gaan staan.

Dagelijks stappen miljoenen mensen in een vliegtuig op vakantie, op zakenreis of anderszins. Geliefden nemen afscheid bij het vertrek en zien uit naar de terugkeer op het geplande tijdstip. Afgelopen week hebben we ervaren dat wat zo vanzelfsprekend is plotseling in een nachtmerrie kan eindigen en het afscheid bij het vertrek opeens een definitief afscheid is.

Nog geen maand geleden herdachten wij hier de slachtoffers van het vliegtuigongeluk bij Smolensk. Andermaal deed zich een afschuwelijke vliegcrash voor. In de vroege ochtend van 12 mei verongelukte nabij de luchthaven van Tripoli een passagiersvliegtuig van de Libische maatschappij Afriqiyah Airways. Daarbij kwamen 103 inzittenden om het leven onder wie 70 landgenoten.

Bij aanvang van deze vergadering willen wij stilstaan bij het immense leed dat als gevolg van deze ramp is aangericht. Deze ramp vervult onze gehele samenleving met schrik en afschuw. In een aantal gemeenten in ons land zijn gezinnen weggeslagen en betreuren families het verlies van een of meer geliefden. Zij laten een leeg huis of een lege plek vol herinneringen achter.

Op het moment dat de naaste betrokkenen nog een pijnlijke weg hebben te gaan van confrontatie met de vreselijke feiten past ons terughoudendheid en respect. Wij kunnen hier en nu slechts uiting geven aan onze piëteit voor zo veel medeburgers, jong en oud, wier levens zo abrupt werden afgebroken, en onze gevoelens van medeleven met de nabestaanden.

Te midden van het onvoorstelbare verlies van zo velen was er ook het nieuws van één overlevende. Een jongen van negen jaar oud die op miraculeuze wijze de vliegtuigramp heeft overleefd. De grote aandacht voor zijn lot en de vreugde over zijn lichamelijk herstel staan in contrast tot de smart van veel nabestaanden die moeten berusten in het onvoorstelbare. Tegelijk wijst de publieke aandacht voor het lot van deze ene jongen ook op de natuurlijke neiging van onze samenleving om ergens hoop uit te putten. Wij klampen ons vast aan die ene uitzondering op het noodlot, als een lichtpunt in de duisternis.

Onze gedachten zijn bij de naaste familie, vrienden en bekenden van de slachtoffers. Namens de Eerste Kamer wens ik hen veel sterkte in deze zwaar beproefde tijd. Moge de warmte en zorg die zij in eigen kring ervaren en de vele blijken van medeleven die zij uit alle delen van onze samenleving ontvangen hun verdriet enigszins draaglijk maken en tot steun zijn bij het aanvaarden en verwerken van dit grote verlies. Moge zij kracht putten uit het gegeven dat zo veel medemensen aan hen denken in gebed of anderszins.

Ik geef het woord aan de minister-president.

\*\*

Minister **Balkenende**: Mijnheer de voorzitter. Op 12 mei verongelukte een toestel van Afriqiyah Airways. 70 Nederlanders en 33 andere slachtoffers verloren bij deze ramp het leven. Wij herdenken hen vandaag met diep respect.

Onze gedachten zijn in de eerste plaats bij de nabestaanden. Ons medeleven gaat naar hen uit. In heel Nederland zijn er families, vrienden en bekenden die plotseling iemand moeten missen. In veel Nederlandse steden en dorpen zijn mensen in diepe rouw gedompeld. En wij rouwen met hen. Het is moeilijk om voor een dramatische gebeurtenis als deze de juiste woorden te vinden. Want hoe troost je een ouder die een kind moet missen? Wat zeg je tegen een kind dat zijn ouders voor altijd kwijt is? Welke woorden passen bij zo'n onvoorstelbaar groot verlies? Die woorden zijn er eigenlijk niet.

Wat wij wel kunnen doen, is luisteren. Luisteren en steun bieden. Zoals we dat op de bijeenkomst op Hemelvaartsdag in Hoofddorp hebben proberen te doen. De verhalen die daar van mensen konden worden gehoord, hebben ons diep geraakt. De onzekerheid en de pijn, het langzame besef dat een geliefde niet meer levend thuiskomt; het was en is niet te bevatten. Namens het kabinet wil ik ook vandaag en ook vanaf deze plek tegen de nabestaanden zeggen dat wij alles zullen doen wat in onze mogelijkheden ligt om hen bij te staan.

Onze eerste prioriteit is nu om duidelijkheid te bieden. De mannen en vrouwen die onder moeilijke omstandigheden bezig zijn met de identificatie van de slachtoffers verdienen ons respect. Ik wil hier ook mijn grote dank en waardering uitspreken in de richting van de Libische autoriteiten die ruimhartig hun medewerking verlenen en die samen met de Nederlanders ter plaatse alles doen wat nodig is.

Ik doe ook hier een beroep op ons allen, waaronder de media, om de nabestaanden hun verdriet te gunnen in de moeilijke tijd die nu volgt; verdriet dat zij samen met de mensen om hen heen moeten verwerken. Ik denk daarbij natuurlijk in het bijzonder aan het aangrijpende verhaal van Ruben, die de kans behoort te krijgen om, in alle rust en samen met zijn familie, te bouwen aan een toekomst zonder zijn ouders en broertje.

Mijnheer de voorzitter. Vandaag gedenken wij de slachtoffers. En wij geven blijk van onze verbondenheid door stil te zijn, door te luisteren, door steun te bieden waar het kan. Ik wens alle nabestaanden de kracht toe om hun grote persoonlijke verlies te dragen en te verwerken.

De **voorzitter**: Ik verzoek u allen om een ogenblik stilte.

\*\*

(De aanwezigen nemen enkele ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Kraken en leegstand\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Slob en Van der Burg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in**

### **verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand) (31560).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Hofstra** (VVD): Mijnheer de voorzitter. De VVD-fractie is bijzonder blij met dit initiatiefvoorstel. Het recht van initiatief is heel mooi. Dat besef je vooral als je dat niet, of zoals in mijn geval, niet meer hebt. Uit eigen ervaring weet ik hoeveel werk het is en hoeveel moeite het kost om zo'n wetsvoorstel op een goede manier op te stellen en vervolgens te verdedigen. Het is veel werk, het is leerzaam en het kan bevrediging geven, zeker als de eindstreep wordt gehaald. Mijn fractie dankt de initiatiefnemers dan ook bij voorbaat voor de genomen moeite. Dat respect wordt hopelijk niet alleen namens mijn fractie uitgesproken maar straks ook namens andere. Ik zeg daarbij dat dat niet automatisch betekent dat het wetsvoorstel de eindstreep haalt. Dat zien wij vanavond wel. Wij hebben onlangs twee initiatiefwetsvoorstellen behandeld die niet door deze Kamer zijn gekomen. Het kan dus verkeren.

Het voorstel is ingediend in augustus 2008 in de Tweede Kamer. Die heeft er ook uitvoerig over gedebatteerd. Er zijn veel amendementen ingediend, maar gelukkig zijn de meeste daarvan verworpen; bijna allemaal. Ik zeg dat vanwege de inhoud van de amendementen. Verder zijn er twee moties aangenomen. Vanaf oktober 2009 ligt het wetsvoorstel bij deze Kamer. Ook deze Kamer heeft daarover vrij uitvoerig, schriftelijk, van gedachten gewisseld. Nogmaals, mijn fractie is blij om vandaag, nog voor de komende verkiezingen, dit belangwekkende wetsvoorstel te kunnen behandelen. Er is veel schriftelijk gewisseld en ik pik daar een paar essentiële punten uit. Ik ga allereerst in op de noodzaak tot strafbaarstelling van het kraken, vervolgens op de spanning die er naar mijn smaak is tussen enerzijds de strafbaarheid en anderzijds de koppeling die de initiatiefnemers heel sterk hebben gemaakt met leegstand en leegstandbestrijding, en ten slotte stel ik vragen over de strafmaat en een paar invoeringstechnische kwesties.

Allereerst de noodzaak om kraken strafbaar te stellen. Kraken is in de ogen van mijn fractie heel simpel een onaanvaardbare aantasting van het eigendoms- en gebruiksrecht van onroerend goed. Daarbij hoeft het niet alleen te gaan om woningen, want het kan om van alles gaan. Mijn fractie vindt het in elk geval een onaanvaardbare aantasting ervan. Gelukkig zeggen de initiatiefnemers dat ook wel, maar zij voegen daar steeds het punt van de overlast voor omwonenden en derden aan toe. Ik zeg daarop een beetje badinerend: dat zal wel. Voor mijn fractie staat dat eerste echter voorop. Dat is al reden genoeg om kraken strafbaar te stellen, overal en altijd. Wij kennen allemaal de ervaringen met dit soort kwesties, hoewel misschien niet allemaal. Ik kreeg als Tweede Kamerlid in elk geval iemand op bezoek die mij

vroeg: u doet toch het bouwbeleid voor de VVD-fractie? Ik zei toen: ja, mijnheer X. Zo zal ik hem maar even noemen. Die mijnheer vertelde mij een zeer aangrijpend verhaal. De goede man had net zijn bedrijf overgedaan en ging met pensioen. Hij had zich daarop verheugd, samen met zijn echtgenote. Hij wilde gaan leven van de opbrengst van zijn bedrijfspand waarin een ander bedrijf gevestigd zou worden. U begrijpt wel wat er gebeurde: het pand werd gekraakt. Het was een lang verhaal: bij de dokter, medicijnen, aan de drank, vreselijk allemaal. Hieruit blijkt in elk geval, en vaak realiseert men zich dat niet, dat het niet alleen maar gaat om iets van economische waarde. Het gaat vaak ook om personen die een pand op een goede manier hebben verworven en vervolgens op een vreselijke manier worden gehinderd. Men kan zeggen: bel dan de politie of de burgemeester. Soms gebeurt er dan inderdaad iets, maar soms gebeurt er dan helemaal niets. Dat kan naar de mening van de VVD-fractie niet. Het is ongerijmd dat kraken niet overal en altijd is verboden. Daarom is dit wetsvoorstel bijzonder interessant; daarin wordt het namelijk wel verboden.

Wettelijk is een vacuüm ontstaan waardoor er gewoon gekraakt mag worden als de leegstand langer dan een jaar duurt. Krakers kunnen zelfs, als de ME eraan te pas dreigt te komen, een kort geding aanspannen waarbij de rechter zegt: ja, die krakers hebben gelijk. Ik vind dat te gek voor woorden. De vraag is hoe deze onevenwichtigheid in onze wetgeving heeft kunnen ontstaan. Ik kijk nu even naar de minister van Justitie. Ik ben niet uit op zwartepieten, want daar gaat het mij nu niet om, maar wij kunnen daarvan misschien iets leren, ook in relatie tot andere wetten. Wij moeten er goed op letten dat het niet meer op deze manier ontspoord.

Inmiddels zal het standpunt van mijn fractie over het kraken duidelijk zijn. Ik voeg daaraan toe dat er veel verkeerde ideologie aan kleeft, bij mensen die kraken, bij mensen die dat oogluikend toestaan of bij mensen die het allemaal niet zo erg vinden. Men zegt dat kraken leidt tot minder leegstand. Dat is de grootst mogelijke onzin, kwantitatief bekeken. In de stukken staat dat de verhouding tussen kraakpand en leegstand ongeveer 1 op 750 is, teruggerekend van winkel- en kantooroppervlak naar woningoppervlak. Het is dus grote onzin. Als dit de leegstand is, dan heeft kraken geen enkele zin. Krakers hebben ook woonrecht, wordt verder gezegd. Ik vind dat ook, maar niet als zij krakers zijn. Als mensen gewoon betalen, prima, dan hebben zij ook woonrecht. Een andere stelling is dat als kraken wordt toegestaan, er minder wordt gekraakt omdat eigenaren van onroerend goed daarmee scherp worden gehouden. Al dit soort redeneringen zijn naar de mening van mijn fractie onzinnig. Ik maak graag een vergelijking met een ander beleidsterrein. Wij hebben nogal eens te maken met files in ons land. Men zou dus kunnen zeggen: de overheid moet stimuleren dat er auto's worden gestolen; hoe meer autodiefstal, hoe beter, want dan zijn er minder files. Dat doen wij toch ook niet! Ik vind het dus

heel verstandig dat met dit wetsvoorstel duidelijkheid wordt geschapen.

Bij het eigendomsrecht hoort het uitgangspunt dat de eigenaar het gewenste gebruik kan bepalen. Dat kan leegstand zijn. Ik kan u verzekeren, voorzitter, dat niemand voor leegstand bouwt. Gemeenten zeggen wellicht dat er een leegstandsheffing moet komen, maar dat hoeft helemaal niet want leegstaan is al een heffing voor degene die het pand in eigendom heeft. De kosten worden soms wel lager, maar de opbrengsten gaan naar nul. Niemand vindt leegstand leuk. Wij als liberalen zijn voor bescherming van het private eigendom, maar wel heel nadrukkelijk in combinatie met verantwoordelijkheid daarvoor. Het is overigens ook eigenbelang voor een eigenaar om een pand goed te beheren en te onderhouden. Ook voor de samenleving en de omgeving is dat verstandig. Dat hoort er naar de mening van mijn fractie heel nadrukkelijk bij. De overheid moet in deze discussie een beetje op afstand staan. Overigens heeft de overheid nogal wat invloed op het punt van de leegstand. Ik denk aan al die gemeenten die vrolijk meewerken aan grootschalige uitbreiding van steden en dorpen. Op het moment dat een grondprijs moet worden bepaald, vragen zij zich niet af of het allemaal wel verstandig is hoe zaken worden gedaan. Uiteindelijk constateren zij dan dat er leegstand is ontstaan.

Ik ga graag nader in op de spanning tussen het kraakverbod, waarvan mijn fractie groot voorstander is, en de rest van het wetsvoorstel dat gaat over het tegengaan van leegstand. De initiatiefnemers hebben het zich hiermee niet gemakkelijk gemaakt. Er moet namelijk iets worden bedacht voor het terugdringen van die leegstand. De vraag is allereerst waarom het is gebeurd. Men kan zich voorstellen dat enerzijds het kraken werd verboden, via het Wetboek van Strafrecht, en dat anderzijds de leegstandsdiscussie werd opgerakeld via een andere wet of een ander besluit. Maar goed, mijn fractie vindt het mooi dat het ene nu geregeld wordt en heeft daarom ook oog voor wat voorgesteld wordt op het andere punt. Die relatie is voor mijn fractie echter niet zo zonneklaar dat er per se een koppeling moet worden gemaakt.

Ik herhaal dat het gebruik van gebouwen primair een marktkwestie is. Vraag en aanbod bepalen de prijs. De overheid zou daarbij de rol van marktmeester moeten spelen, en niet meer. Er bestaat hier echter een woningreguleringsstelsel waar de DDR uit de jaren zestig jaloers op zou zijn. Dat bestaat hier nog steeds. Dat zal binnenkort een keer gewijzigd moeten worden. Ik hoop dat het volgend kabinet daartoe komt. Met name de regelingen voor woonruimte gaan veel te ver in ons land. Daarmee heeft de overheid een veel zwaardere verantwoordelijkheid op de eigen schouders gelegd dan vanuit de macrobenadering nodig is. Mijn fractie vindt het onverstandig als de overheid met die regulering zo sterk doorgaat.

Op het punt van het tweede deel van het wetsvoorstel, dat heel uitvoerig is, breng nog een aantal dingen te berde die ik eigenlijk heb gemist. Waarom wordt het huurrecht niet versimpeld? Dat zou mooi aansluiten bij de dereguleringsgedachte.

Ik voeg daaraan toe: niet in alle gevallen. Er zou heel duidelijk gezegd kunnen worden dat er een secundaire markt wordt gecreëerd, in de zin van tijdelijke verhuur. Daarvoor zijn al mogelijkheden, maar het zou nog creatiever en uitvoeriger kunnen worden georganiseerd. Iemand die de huurovereenkomst aangaat, en dan vaak een lagere huur betaalt, realiseert zich daarbij dat de huurtermijn op een gegeven moment eindigt en hij andere huisvesting zal moeten zoeken, dan wel nieuwe afspraken zal moeten maken met de verhuurder. Ik weet dat hiervoor veel belangstelling is, maar dat element mis ik in het wetsvoorstel.

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een duidelijke rol, hoewel er een facultatieve regeling wordt voorgesteld. Er ontstaat daarmee een duur stukje bureaucratie. Ik heb al eerder gezegd dat gemeenten, en provincies, een rol spelen in de ruimtelijke ordening en in het bouwbeleid. Zij zijn daarmee medeverantwoordelijk voor eventuele leegstand. Let wel, de primaire verantwoordelijkheid ligt natuurlijk bij degene die bouwt en die betaalt. Een gemeente kan echter niet een ontwikkelaar maar raak laten bouwen om vervolgens na tien jaar te zeggen: er is nu leegstand dus u moet nu leegstandsheffing betalen. Overigens stellen de initiatiefnemers dat ook niet voor, waarvoor hulde. Ik denk in dit verband ook aan het interessante punt van wonen boven winkels, een sector waarin ook geweldige leegstand heerst.

Overigens is de vraag wat leegstand is. Wie bepaalt of er boven een winkel kan worden gewoond? Dat is lang niet in alle gevallen mogelijk. De ruimte is er evenwel en die moet ook aan allerlei voorschriften voldoen. Zou er voor dat interessante punt, dat ook op de beleving van binnensteden een positief effect kan hebben, een actieprogramma kunnen komen waarmee zonder wet- en regelgeving door een goede samenwerking tussen betrokken partijen, met misschien wat faciliteiten, fiscaal of anderszins, een en ander gestimuleerd zou worden? Het is voor iedereen beter, voor de levendigheid maar ook voor studenten, die graag in de binnenstad wonen, om dat op grote schaal te ontwikkelen. Daarmee zou ook een doel van het voorliggend wetsvoorstel worden bereikt. Deze punten mis ik in het wetsvoorstel. Ik hoor daarop graag een reactie van de initiatiefnemers.

Wat wel wordt voorgesteld, is een wat bureaucratisch geheel. Er moet gemeld worden en na het verstrijken van een bepaalde periode komt er een gesprek tussen ambtenaar, wethouder en de betreffende eigenaar. Vervolgens gaat de gemeente op zoek naar potentiële huurders. Dat is op zich een vreemde procedure, want een eigenaar die een beetje belang heeft bij huuropbrengst zorgt er zelf wel voor dat hij een huurder vindt, maar goed, dat gaat de gemeente dan doen. De gemeente komt dan met iemand aan, maar dan zegt de verhuurder misschien wel: aan die mijnheer of mevrouw wil ik helemaal niet verhuren. Wat is de inschatting? De VNG staat niet echt te trappelen bij het initiatiefvoorstel in de zin van: geweldig, we gaan het snel invoeren. Wat is de verwachting van de initiatiefnemers omtrent de werking? Zal het

aanslaan? Of moeten we misschien meer aan de middelen denken die ik eerder heb genoemd en die eigenlijk ontbreken dan wel onderbelicht zijn in het wetsvoorstel?

Ik maak ten slotte graag een paar opmerkingen over de strafmaat. Het is mijn fractie opgevallen dat met de vierde nota van wijziging de strafmaat is gewijzigd en wel verhoogd. Ik ben daar niet op voorhand op tegen, want de getallen lijken mij redelijk, ook al heb ik weinig verstand van strafrecht, maar dat terzijde. Wat zijn nu precies de strafmaten? Ik kom in de stukken allerlei verschillende aantallen tegen: zes jaar, vier jaar, soms een jaar. Het is mij niet meer helemaal duidelijk wat precies de strafmaat is. Ook is mij onduidelijk om welke reden die strafmaat verhoogd is. Ik vraag de minister van Justitie hoe hij aankijkt, als relatieve buitenstaander in dit proces -- hij adviseert de Kamer -- tegen die strafmaat. Hoe evenwichtig is die strafmaat? Nogmaals, ik heb geen verstand van strafrecht maar de minister van Justitie heeft dat hopelijk wel. Hoe is een en ander in te schalen?

In dit verband stel ik ook een vraag aan de minister voor WWI. Het is voor hem misschien een beetje moeilijk in te schatten in zijn nieuwe rol, maar hoe is vanuit de bouwwereld, de bouwregelgeving en de overregulering in de bouw, die strafmaat te duiden? Ik herhaal mijn vraag aan de initiatiefnemers om klip en klaar uit te leggen wat nu precies die strafmaat is. Ik zal aan de hand van de reacties daarop in tweede termijn terugkomen.

Voorzitter, ik sluit af. Mijn fractie is blij met het wetsvoorstel, vooral met het eerste deel. Over het tweede deel heeft mijn fractie nog wat vragen. Mijn fractie is wel blij dat dat facultatief is. Er wordt geen verplichting geïntroduceerd; gemeenten kunnen het doen. Mijn fractie is wat sceptisch in relatie tot de vraag of het allemaal gaat werken. Misschien moet het anders. Het is in elk geval positief dat kraken rechtsom of linksom, van beneden naar boven en van boven naar beneden, wordt verboden, altijd en overal.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik heb heel geboeid geluisterd naar de inbreng van de VVD-fractie, met name naar de onversneden bijval voor het kraakverbod en de woorden over het kennelijke hiaat dat al 30 jaar bestaat in de wetgeving. Ik ga er onmiddellijk van uit dat daar in de andere inbrengen nog wel een stukje andere geschiedenis over dit onderdeel naast gelegd zal worden zodat niet het idee ontstaat dat iedereen zijn ogen dicht gedaan heeft maar dat het ook iets te maken heeft met een visie op woningnood. Een huis is bovendien toch iets anders dan een auto. Dat komt ongetwijfeld allemaal aan de orde. Op één onderdeel stelde de heer Hofstra een vraag aan de initiatiefnemers die bij mij een wedervraag oproept. De heer Hofstra sprak over versimpeling van het huurrecht. Hij is ongetwijfeld de laatste tijd net als wij bestookt met mailtjes van de club van de antikrakers, een door de markt ontwikkeld instrument, dus dat zal de VVD-fractie ongetwijfeld aanspreken. Huiseigenaren en eigenaren van

panden proberen met dat instrument hun pand enigszins bewoonbaar te houden. Hoe staat de VVD-fractie tegenover de suggestie om een soort versimpeld huurrecht in deze contractueel bedongen antikraak in te voeren?

De heer **Hofstra** (VVD): Voorzitter. Ik ben blij dat deze vraag wordt gesteld, want dat geeft mij de gelegenheid om daarover een opmerking te maken. Het huurrecht is in ons land werkelijk veel te ver doorgeschoten. Mevrouw Westerveld vindt dat misschien niet, maar dat is gewoon zo. Dat blijkt uit internationale vergelijkingen. De Europese Commissie vroeg zich op een gegeven moment ook af wat die gekke Nederlanders aan het doen waren met die drie miljoen sociale huurwoningen. Wij pleiten voor een veel simpeler huurrecht. Dat mag structureel, maar zolang dat er nog niet is, mag dat ook naast het structurele huurrecht. De categorie mensen die mevrouw Westerveld noemt, ongeacht of het bewakers of bewoners zijn, mag niet rechteloos zijn. Zij betalen vaak gewoon huur. Ik kan mij goed voorstellen dat juist in die situaties een versimpeld huursysteem met een versimpeld huurcontract geldt waarbij legaal gebruik gemaakt wordt van de ruimte die al dan niet tijdelijk leegstaat.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb geleerd dat je geen discussies moet aangaan over diametraal tegengestelde standpunten. Of het nu werkelijk zo is en of de link die de VVD-fractievoordrager legt tussen ons huurrecht en het standpunt van de Europese Commissie ook de sociale woonruimte betreft, laat ik graag voor zijn rekening. Als eerste trofee voor vandaag haal ik binnen dat de VVD-fractie voorstander is van het verstevigen van de positie van antikraakbewoners. Ik denk dat dat ook op de publieke tribune achter mij met vreugde begroet wordt.

De heer **Hofstra** (VVD): Ik zeg de dingen graag in een andere volgorde. Wij zijn voor versimpeling van het huurrecht en het lijkt ons goed dat eigenaren die mensen inschakelen om krakers van het lijf te houden aan zulke mensen keurig een contract kunnen aanbieden.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Gisteren bereikte mij het bericht van mijn fractievoorzitter dat hij vandaag wegens dringende bezigheden elders hier niet aanwezig kon zijn. Dat leidde in mijn fractie tot een discussie over de vraag wie hem dan zou moeten vervangen. De keuze van de fractie is op mij gevallen. Vandaar dat u niet mijn goede collega Schouw hier ziet, maar mij.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat het unaniem was.  
\*\*

De heer **Engels** (D66): Er waren geen tegenstanders. U zult begrijpen dat ik de rest van de middag en de tijd tot diep in de nacht heb gebruikt om een diepgaande studie te maken van

het voorliggend wetsvoorstel om maar een beetje beslagen ten ijs te komen. Ik verzoek in ieder geval iedereen om er rekening mee te houden dat ik poog om een bescheiden en een bij mijn positie passende rol in het debat te spelen.

Ik begin met het namens de fractie van D66 welgemeend complimenteren van de voorstellers met hun initiatiefvoorstel. Initiatiefwetgeving vraagt veel tijd en energie en om die reden verdient elk Tweede Kamerlid dat zich al deze moeite getroost om vorm en inhoud te geven aan een belangrijk grondwettelijke gewaarborgd parlementair recht, waardering. Ik hoop dat ook de heer Hofstra goede nota van deze opmerking neemt. Hij knikt.

Voorzitter. Dit alles neemt niet weg dat mijn fractie met weinig vreugde kennis heeft genomen van dit voorstel dat kraken strafbaar wil stellen en de leegstand probeert tegen te gaan. Niet omdat zij geen voorstander van het voorkomen van leegstand is. Het mag inmiddels wel duidelijk geworden zijn dat D66 pleit voor het openbreken van de woningmarkt, zodat iedereen een eerlijke kans heeft op een woning. Wij willen leegstand bestrijden, omdat het vinden van een geschikt huis voor veel mensen een levensgroot probleem is. Het wetsvoorstel biedt ons inziens echter geen oplossing voor het bestrijden van de woningnood noch voor het substantieel terugdringen van leegstand. Ook de noodzaak voor de gewenste aanpak van het zogeheten "kraken" zien wij niet. Uit cijfers blijkt dat kraken in het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten niet eens voorkomt. In de gemeenten waar kraken wel voorkomt, wordt het niet als een probleem ervaren. De vier grootste Nederlandse gemeenten bijvoorbeeld, de zogenaamde G4, hebben zich in 2006 al uitgesproken tegen een kraakverbod. Ook de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten ziet niets in dit wetsvoorstel. Voor welke problemen is dit voorstel nu precies een oplossing? De CDA-fractie vroeg terecht in haar schriftelijke inbreng in welke zin kraken op dit moment, bezien over alle gemeenten in ons land, een zodanig en urgent probleem vormt dat een wet nodig is om hieraan een einde te maken. De indieners wijzen op de gevolgen van kraken, op de principiële keuze voor bescherming van het eigendom en op de bestrijding van leegstand. Met de CDA-fractie vraag ik de voorstellers of strafbepalingen de meest geëigende middelen zijn om deze drie punten aan te pakken.

Niet onvermeld mag blijven dat ook de Raad van State zich erg kritisch heeft uitgelaten. De Raad wijst op het probleem van overschot aan de aanbodzijde door nieuwbouw waardoor zich bij oudere kantoren en bedrijventerreinen leegstand voordoet. De D66-fractie vraagt zich af waarom in dit voorstel op dat punt geen effectieve maatregelen zijn voorgesteld. In het toewijzingsbeleid voor nieuwe locaties voor kantoren of bedrijventerreinen zouden gemeenten meer verantwoordelijkheid moeten krijgen. Er staan immers miljoenen vierkante meters leeg, waarvan 3 miljoen vierkante meter al meer dan drie jaar. Daar ligt een verantwoordelijkheid om niet meer te bouwen dan de verwachte vraag en om geen bouwgrond toe te wijzen aan bedrijven die gebruik

zouden kunnen maken van bestaande terreinen. Zijn dit niet het type maatregelen dat leegstand voorkomt en ruimte creëert voor de bouw van woningen in krappe segmenten, zo vraagt mijn fractie de aanhangigmakers.

Met dit voorstel wordt intussen getracht om een probleem op te lossen dat volgens onze fractie steeds kleiner wordt en waarbij ook nog eens voor een verkeerde benadering wordt gekozen. Deze benadering zal namelijk naar onze mening geen gunstig effect hebben op de gepacificeerde kraakbeweging. Het rapport Kraken in Amsterdam anno 2009 laat een beeld zien van een kraakbeweging die een grote diversiteit kent. De suggestie dat sprake is van verharding binnen de krakerswereld wordt tegengesproken en genuanceerd. Het rapport maakt tevens gewag van een zeer opvallende daling van het aantal krakers. De onderzoekers schatten in dat het aantal krakers de afgelopen twintig jaar met 80% is afgenomen. Met andere woorden: er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het aantal krakers de komende jaren zal toenemen. Dat maakt het voorstel om kraken strafbaar te stellen op zijn minst nogal paradoxaal. Hoe moeten wij in dat licht aankijken tegen een benadering die kraken als een ernstige aantasting van het eigendomsrecht beschouwt die aanzienlijke problemen voor eigenaren van panden en omwonenden tot gevolg zou hebben? In onze ogen staan de eigenaren voldoende middelen ter beschikking om kraken te voorkomen en te beëindigen.

Het beeld dat kraken op veel verzet stuit bij omwonenden lijkt eveneens voor de nodige relativisering vatbaar. De D66-fractie heeft de indruk dat kraken in wijken die kampen met leegstand kan bijdragen aan meer sociale cohesie. Kraken kan ook ruimte scheppen voor vormen van creativiteit en een sterker gevoel van vrijheid in een open en tolerante samenleving. Ook in dit licht rijzen de vragen hoe groot het probleem dat in dit voorstel wordt aangesneden eigenlijk is en op welke gronden een wettelijk ingrijpen kan worden gerechtvaardigd. Mijn fractie hoort graag de antwoorden. Bij voorkeur vernemen wij andere gronden dan dat hier sprake zou zijn van verkeerde ideologieën, zoals ik zojuist heb gehoord.

Het rapport laat echter vooral zien dat kraken nog steeds een primaire relatie heeft met woningnood.

De heer **Hofstra** (VVD): Ik heb de heer Engels een tijdje aangehoord. Ik begrijp dat hij betoogt dat er eigenlijk geen noodzaak zou zijn om kraken te verbieden. In Nederland worden gelukkig weinig mensen vermoord. Ik meen echter dat het wel verboden is om iemand te vermoorden. Zouden wij het niet hoeven te verbieden? Ik begrijp de redenering van de heer Engels niet. Hij kan toch geen relatie leggen met het volume? Eigendomsrecht moet worden gerespecteerd. Dus moet kraken worden verboden. Klaar, uit.

De heer **Engels** (D66): De heer Hofstra zal wel uit mijn betoog hebben begrepen dat dit soort digitale

redeneringen binnen onze fractie niet wordt gebezigd.

De heer **Hofstra** (VVD): Gaat D66 aan de andere kant een initiatiefvoorstel indienen om het verbieden van moord af te schaffen?

De heer **Engels** (D66): Ik heb de files al voorbij zien komen. De heer Hofstra begint over moorden. Wij kunnen het hele Wetboek van Strafrecht wel doornemen, maar dat is de redenering niet. Wij spreken over een voorstel om iets strafbaar te stellen. Als wetgever hebben wij de verantwoordelijkheid om na te gaan of wij de rechtsorde op dit punt willen veranderen. Ik laat in het midden of het verkeerde of goede ideologieën zijn. Elke fractie maakt hierin een eigen afweging. De heer Hofstra is, op zijn geheel eigen wijze waarvan ik overigens erg heb genoten, heel helder geweest in de zijne. Het is echter een benadering die niet geheel aansluit bij die van mijn fractie.

De **voorzitter**: De heer Engels vervolgt zijn betoog.

\* \*

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik was begonnen te zeggen dat het rapport ook aantoont dat kraken nog steeds een relatie heeft met woningnood. Naar ons oordeel betekent dit dat het vraagstuk van de woningnood dient te worden aangepakt met een effectieve beleidsmatige aanpak van de leegstand. Wij menen dat dit meer rendement zal opleveren dan het criminaliseren van mensen die een maatschappelijk probleem zichtbaar maken.

Met andere woorden: mijn fractie twijfelt sterk aan de opvatting van de indieners van het voorstel dat het door hen voorgestelde instrumentarium ter bestrijding van leegstand een doeltreffende maatregel zal blijken. Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen eigenaren die een pand willens en wetens leeg laten staan? Welke verantwoordelijkheden hebben in hun ogen eigenaren van panden die bijdragen aan verloedering van de openbare ruimte en verkrotting van wijken, bijvoorbeeld met de bedoeling om te speculeren? Onze fractie mist die elementen in dit voorstel.

De Staten-Generaal kunnen en mogen niet lichtvaardig oordelen over het creëren van een nieuw misdrijf. De wetgever heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de inrichting van de rechtsorde. De grenzen van de rechtsorde worden niet alleen bepaald door formele rechtsregels, dat wil zeggen rechtsregels die zijn vastgesteld door bevoegde organen, en daarmee door besluiten van min of meer toevallige parlementaire meerderheden. De kwaliteit en legitimatie van onze rechtsorde hangt nadrukkelijk evenzeer samen met het rechtsgevoel of het rechtsbewustzijn van de rechtsgenoten. Dit rechtsbewustzijn vormt zich niet alleen op grond van materieel normatieve noties en rechtsbeginselen maar ook als uitvloeisel van de functie van het recht met betrekking tot de materiële noden en behoeften in de samenleving. In dit perspectief kan men, gelet op de

opmerkingen van beleidsinhoudelijke aard die ik heb gemaakt, de vraag stellen hoe de thans voorgestelde verandering van onze rechtsregels zich verhoudt tot het uitgangspunt van een rechtsorde die mede door materiële elementen is bepaald. Graag vraag ik aan de voorstellers om op dit thema in te gaan.

De materiële dimensie van de rechtsorde is tevens relevant voor de bepaling van de strafmaten. De D66-fractie gaat ervan uit dat het vaststellen van de strafmaat de uitkomst is van overwegingen omtrent de zwaarte van het delict, de mate waarin de rechtsorde is geschokt en de preventieve werking die van een strafmaat zou kunnen uitgaan. In dit geval kan mijn fractie zich niet aan de indruk onttrekken dat de strafmaten uiteindelijk op grond van een andere overweging tot stand zijn gekomen, te weten om redenen van politieke opportuniteit. Er is in de Tweede Kamer blijkbaar een politieke deal gesloten. Naar wij menen te begrijpen is de strafmaat verhoogd in ruil voor beslissende steun voor het voorstel. Mijn fractie blijft ook op dit punt met een aantal vragen zitten. Is de verhoging van de strafmaxima werkelijk een probaat middel om ongewenst gedrag tegen te gaan? Op grond van welk objectief argument kunnen de voorstellers volhouden dat kraken zijdelings in verband staat met huisvredebreuk? Welke zijn de inhoudelijke overwegingen geweest om ook de strafmaat voor het delict huisvredebreuk te verdubbelen?

Mijn fractie heeft de indruk dat het uitgangspunt van zorgvuldige parlementaire overwegingen van wetgeving ondergeschikt is gemaakt aan de politieke haalbaarheid van het initiatiefvoorstel. Hiermee raken wij aan de elementaire heroverwegingsfunctie van de Eerste Kamer. Strafbbaarstellingen en verzwaringen van straffen dienen in dit huis zeer nauwkeurig te worden getoetst. Dat vloeit voort uit onze beginselen van behoorlijke wetgeving. Wij vragen ons af of de Eerste Kamer met overtuiging kan instemmen met een nogal incrementeel vastgestelde strafmaat. Mijn fractie stelt op dit aspect ook een reactie van de regering op prijs.

Ik wil nog een laatste punt aan de orde stellen. De Eerste Kamer toetst wetsvoorstellen onder andere op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Op deze terreinen leven bij onze fractie de nodige bezwaren tegen het voorstel om leegstaande panden te registreren. Eerdere ervaringen met de Leegstandswet hebben uitgewezen dat registreren in de praktijk niet werkt. Graag vragen wij de minister naar zijn verwachting of er in de praktijk uitvoering zal worden gegeven aan deze bepaling.

Tot zover onze bijdrage in eerste termijn.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Ik spreek mijn betoeg mede namens de Partij voor de Dieren uit.

Bij elk wetsvoorstel dat wij in deze Kamer behandelen, is het de eerste vraag voor welk probleem het voorstel een oplossing moet gaan

bieden. Zeker voor de fractie van de Socialistische Partij is de tweede vraag, welk deel van onze samenleving ervan zal profiteren en welk deel niet.

De initiatiefnemers zeggen dat zij met dit wetsvoorstel twee samenhangende problemen willen oplossen: het probleem van het kraken en dat van de leegstand, of de situatie op deze terreinen in ieder geval te willen verbeteren. Niemand zal kunnen ontkennen dat tussen deze beide onderwerpen enige samenhang bestaat. Als er geen leegstand zou zijn, zouden wij ook geen krakers kennen. Als deze wet een realistische oplossing voor de leegstandsproblematiek zou bieden, dan hoefden wij het niet te hebben over het verbieden van kraken. Zo gaat dit wetsvoorstel echter niet in zijn werk. De initiatiefnemers willen het kraken strafbaar stellen zonder dat sprake is van wezenlijke verbeteringen ten aanzien van de leegstand. Ik zal daarop later nog terugkomen.

De strafbaarstelling betreft elke vorm van kraken, ongeacht aan de ene kant de motivatie, de nood die er achter steekt van studenten, kunstenaars en mensen met een lager inkomen en ongeacht de vraag of het initiatieven betreft die een bijdrage leveren aan het buurtleven. Die laatste ken ik uit eigen waarneming. Ik ken initiatieven die de verkrotting in een buurt en onnodige sloop juist zijn tegengegaan. En ongeacht aan de andere kant de mogelijkheid dat wij te maken hebben met krakers die er een potje van maken, de boel vernielen en overlast bezorgen. In dit wetsvoorstel worden zij allemaal op één hoop geveegd en allemaal strafbaar gesteld volgens een principe dat wij net uitgebreid hebben horen verdedigen. Het gaat om het eigendomsrecht. Naar mijn idee is het eigendomsrecht het eigendomsrecht. Net zo min als huurders het eigendomsrecht aantasten, doen krakers dat.

In de voorafgaande rondes hebben wij aan de initiatiefnemers gevraagd om een heldere definitie te geven van het probleem waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing zou moeten bieden en om dit te staven met harde feiten. Wij hebben daarop geen antwoord gekregen. Ik ben althans van mening dat wij geen antwoord hebben gekregen. Ondanks herhaalde verzoeken van verschillende fracties zijn geen harde feiten op tafel gekomen waaruit blijkt dat het probleem van het kraken groot genoeg is om een nieuwe wet te rechtvaardigen. De gemeenten hebben bij monde van de VNG en de G4 laten weten het te kunnen redden met de bestaande wetgeving. Er is helemaal geen sprake van een verharding en van het gewelddadiger worden van de krakersscene. Dat zijn wij te weten gekomen uit het rapport Kraken in Amsterdam. Het tegendeel is het geval. Vergeleken bij landen waarin het kraken strafbaar is, zijn onze krakers in doorsnee typische polderaars. Zij zullen het mij niet allemaal in dank afnemen dat ik dit zeg. Het is echter wel mijn conclusie. Een enkele keer moet een stelletje dat niet vrijwillig vertrekt als zij dat moeten doen, worden verwijderd. Een enkele keer wordt daarbij "boe" geroepen en met verf gegooid. Noch de gemeenten waarin veel krakers zijn noch de politie die deze uit hun huizen

moet halen, hebben behoefte aan verderreikende wetgeving. Integendeel.

Het is nogal ironisch dat de initiatiefnemers in de memorie van antwoord met betrekking tot de schade die krakers aan de samenleving zouden toebrengen, reppen over het beslag dat de krakers op de capaciteit van de politie leggen, om vervolgens een wetsvoorstel in te dienen dat nog veel meer beslag op de capaciteit van de politie zal leggen. Als deze wet wordt aangenomen, mag de politie van Amsterdam 200 tot 300 kraakpanden ontruimen omdat de bewoners van de ene op de andere dag strafbaar zijn geworden. Misschien dat de initiatiefnemers mijn fractie kunnen overtuigen waarom dat minder bezwaarlijk is dan krakers die niemand lastig vallen te laten zitten zolang de eigenaren van het pand geen aantoonbare andere plannen ervoor hebben? In dit verband wil ik wijzen op de uitspraak van een politiefunctionaris die stelde hierin niet veel te zien omdat niets mensen ervan weerhoudt om opnieuw te kraken wanneer dat pand na ontruiming wederom leegstaat. Ook vanuit het gezichtspunt van de politie is het dus erg veel zinniger om pas tot ontruiming over te gaan wanneer een pand een aantoonbare bestemming heeft gekregen. Daarvoor is de huidige wetgeving voldoende.

De initiatiefnemers hebben mijn fractie tot op heden niet kunnen overtuigen dat er een werkelijke noodzaak bestaat om kraken strafbaar te stellen. Ik sluit mij aan bij de opmerkingen die daarover namens de fractie van D66 zijn gemaakt.

Ten aanzien van het uitwonen van panden, moet erop worden gewezen dat veel panden die worden gekraakt al vergaand waren verwaarloosd door de eigenaren -- soms zijn dat wooncorporaties -- en dat het nog steeds erg moeilijk blijkt om eigenaren te verplichten tot het plegen van onderhoud. Vernieling is al strafbaar. Het is al mogelijk om door middel van een kort geding krakers binnen een of twee dagen uit een pand te krijgen wanneer de eigenaar het opeist en zij niet vrijwillig vertrekken. De meeste doen dat wel.

Het is waar dat een gekraakt pand niet altijd wordt gedekt door de verzekering. Dat geldt echter ook vaak voor leegstaande panden. Overlast en intimidatie zijn al strafbaar. Dit zijn geen specifieke hebbelijkheden van krakers. Voor zo ver overlast door de politie ten gevolge van ondercapaciteit te weinig wordt tegengegaan, zal deze wet die situatie eerder verslechteren dan verbeteren.

In Nederland blijken wij aanzienlijk minder last te hebben van kraken dat met geweld gepaard gaat dan uitgerekend in landen waar het kraken verboden is, het geval is. Ik geloof niet dat wij zitten te wachten op een wet die de Nederlandse de-escalatie weer teniet wil doen. Daarom vraag ik aan de initiatiefnemers of zij werkelijk van mening zijn dat wij landen als Spanje en Italië moeten gaan imiteren.

Ten aanzien van de leegstand zou mijn fractie het hebben toegejuicht als het wetsvoorstel een reeks van maatregelen zou hebben bevat om de leegstand werkelijk te verminderen. Dat is echter niet het geval. Een deel van het probleem is

gelegen in de leegstand van kantoren en bedrijfsruimten. Eén oorzaak van dat probleem is gelegen in het feit dat het voor de eigenaar soms lucratiever is om ruimten te laten leegstaan dan om mogelijk de huur te verlagen. Daaraan zal deze wet helemaal niets veranderen.

Behalve de inzet van de politie hebben wij het nog niet gehad over de ambtenaren die de leegstand zouden moeten gaan opsporen. De gemeenten beschikken al over de mogelijkheden om een leegstandsregister in te stellen en woningen te vorderen, maar deze worden zelden gebruikt. Ook dat gegeven wijst erop dat de beoogde maatregelen hoogstwaarschijnlijk niet zullen worden ingezet.

De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, betreffende kanbepalingen. Het is opvallend dat de wet niet beoogt om de vastgoedeigenaren meer verantwoordelijkheid te geven voor het vullen van leegstaande ruimten, maar de gemeenten. De genoemde dwangsom van €7500 is voor de bezitters van grote kantoorpanden slechts een fractie van de maandelijkse huur. De gedachte dat de gemeente dan maar een voordracht zou moeten doen voor een nieuwe gebruiker, brengt wederom een toename van de bureaucratie met zich mee. Daarop zit geen gemeente te wachten.

De initiatiefnemers willen het niet hebben over de woningnood. Deze wet is niet bedoeld om de woningnood op te lossen waar deze nog bestaat. Nee, maar zitten wij te wachten op een wet die de woningnood alleen maar zal verergeren? Vooral studenten, starters en mensen met een klein inkomen nemen hun toevlucht tot kraken, of tot antikraakwonen. Ik kom op dat laatste nog terug. Beide gebeurt vooral in de grote steden.

Mij moet de opmerking van het hart dat het mij onaangenaam heeft getroffen dat de initiatiefnemers hun voorstel om het kraken strafbaar te stellen onder andere verdedigen met het argument dat veel krakers buitenlanders zijn. Wij weten niet hoeveel dat er zijn. Het mankeert aan harde cijfers. Er zijn twee mogelijkheden. Ofwel zijn de buitenlanders hier legaal. Dan komen zij bijvoorbeeld uit Europa en mogen zij dus hier ook zijn. Of zij werken en studeren bijvoorbeeld hier. In die gevallen is het een taak van onze samenleving om ervoor te zorgen dat zij fatsoenlijk onderdak hebben. De andere mogelijkheid is dat zij hier illegaal zijn. Dan hebben we met een heel ander probleem te maken, een probleem waarover we het vandaag bij de bespreking van een ander wetsvoorstel zullen hebben, namelijk wie, de mensen zelf of de samenleving, erbij gebaat is als je die mensen maar op straat zet.

Wij hebben in het initiatiefwetsvoorstel niet kunnen vinden wat er moet gebeuren met de mensen die plotsklaps criminelen zijn geworden als kraken wordt verboden. De ministers maken in hun brief van 18 februari jongstleden de vergelijking met mensen die in het bezit zijn van verboden waar: voor hen zou dat evenzeer gelden. Maar dat is een vergelijking die niet opgaat, omdat deze mensen niet strafbaar zijn totdat de wet in werking treedt. Ik zou de initiatiefnemers willen vragen of



zij nog enige gedachten hebben over wat er met deze mensen moet gebeuren.

Dan nog een probleem. Het gaat ook om de positie van de antikrakers. Zoals bekend zijn ook zij vaak mensen die moeilijk op een andere manier aan een passende woning komen en is hun positie niet rooskleurig. Ook een door antikraakbureaus ingesteld keurmerk verandert weinig aan de situatie dat antikrakers verkapt huur betalen, een zwakke rechtspositie hebben en in feite gebruikt worden om leegstand gepaard gaande met woningnood voor starters en jongeren te verbloemen. Antikrakers worden vaak ingezet voor onbetaald bewakingswerk, hebben slechte contracten, kunnen er onfatsoenlijk snel worden uitgezet en moeten het verdragen dat hun privacy wordt geschonden. Wat er met hen moet gebeuren wanneer dit initiatiefwetsvoorstel daadwerkelijk wet wordt, is onduidelijk. De vraag is hoeveel van hen nog ingezet gaan worden wanneer een vastgoedbezitter zonder angst voor krakers zijn panden leeg kan laten staan en waar die mensen dan heen moeten.

De tijd die wij hebben voor de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel is niet voldoende om in te gaan op de positie van de antikraakwonenden, een groep die veel groter is dan de groep krakers. Ik overweeg dan ook een motie in te dienen om de regering te verzoeken de aandacht op de rechtspositie van deze groep te richten.

De VNG stelt dat er andere middelen zijn om de Leegstandwet beter te benutten: tijdelijke verhuurmogelijkheden. Er zouden meer faciliteiten moeten komen voor gemeenten om gebouwen te transformeren, waarvoor er meer onteigend zou moeten worden. Het zou mogelijk zijn om een heffing op te nemen in de Leegstandwet. Mijn fractie vraagt zich af waarom de initiatiefnemers deze suggesties niet hebben opgepikt.

Kraken vermindert de druk op wachtlijsten, omdat over het algemeen woningen en ruimtes worden gekraakt die vanwege slechte staat of speculatie buiten het woningverdeelsysteem vallen. Met het verbieden van kraken wordt de leegstand niet tegengegaan maar vergroot, niet alleen numeriek vanwege het aantal krakers dat strafbaar wordt, maar ook door het feit dat bezitters van woningen minder mogelijkheden hebben om snel bewoners te vinden voor leegstaande woningen. De kraker wordt strafbaar en kan zelfs de gevangenis in gaan, maar niets garandeert dat er na ontruiming iets met het leegstaande pand wordt gedaan. Dat lijkt ons volstrekt onverantwoord, gezien het feit dat er nog steeds sprake is van woningnood voor met name starters, studenten en mensen met een laag inkomen. Kraken wordt meer overbodig naarmate er minder leegstand en minder woningnood is. Het lijkt mijn fractie dat daar de nadruk op moet worden gelegd en niet op het criminaliseren van naar schatting anderhalf duizend krakers die, geheel tegen de negatieve beeldvorming in, vaak werken of studeren, een aardige bijdrage leveren aan de buurt, de aandacht blijven vestigen op onverantwoorde leegstand en verder, op uitzonderingen na, over het algemeen geen vlieg kwaad doen.

Terug naar de tweede vraag van het begin van mijn betoog: wie heeft belang bij een wet als die nu wordt voorgesteld? De gemeenten niet, de politie niet, de anderhalf duizend krakers niet, de veel grotere groep van antikraakwonenden niet, de woningzoekenden niet, de buurten niet, de samenleving niet. Er blijft maar één groep over die door een dergelijk wet bediend gaat worden: de vastgoedeigenaren die het makkelijker zal worden gemaakt om woonruimte en bedrijfsruimte leeg te laten staan.

De initiatiefnemers hebben begrepen dat mijn fractie niet buitengewoon enthousiast is over het wetsvoorstel. Mijn fractie kijkt met bijzondere belangstelling uit naar hun reactie en de kans die zij daarmee nog krijgen om haar op andere gedachten te brengen.

\*N

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Mijnheer de voorzitter. Ik spreek hier namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP. Ik mag het woord voeren omdat collega Lagerwerf afwezig is. Onze fracties hebben in hun gezamenlijke vergadering niet gestemd over wie het woord zou gaan voeren, maar hebben mij gewoon aangewezen. Op dat punt kunnen wij nog veel leren van de D66-fractie.

Allereerst willen de leden van onze fracties de initiatiefnemers complimenteren met het feit dat zij hun recht op het wetgevingsinitiatief daadwerkelijk hebben uitgeoefend. Wij weten allen dat dit geen sinecure is. Zij hebben het wetsvoorstel door de Tweede Kamer gelooft, terwijl de minister van Justitie bij de behandeling in de Tweede Kamer naar ik meen te weten in ieder geval niet negatief geadviseerd heeft.

Wij hebben reeds bij de schriftelijke inbreng gesteld dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel, namelijk dat kraken een ernstige aantasting is van het eigendomsrecht én dat er een publieke taak is leegstand te bestrijden, door onze fracties voluit worden onderschreven. Wij zijn met de initiatiefnemers van mening dat kraken een ontoelaatbare aantasting van het eigendomsrecht van anderen is. Met de initiatiefnemers zijn wij het dan ook volstrekt eens dat de duidelijke norm dient te zijn dat kraken te allen tijde strafbaar is en ook dat leegstand met kracht dient te worden bestreden. Wij willen dat hier nadrukkelijk herhalen. Wij zijn namelijk de afgelopen periode veelvuldig benaderd door personen die ons allerlei situaties hebben geschetst waarin kraakpanden werden gebruikt voor de realisering van mooie sociale doeleinden. Daar zaten prachtige projecten bij, waar daadwerkelijk gestalte werd gegeven aan het Bijbelse gebod tot naastenliefde.

Dat alles laat echter onverlet het principiële uitgangspunt dat kraken een onrechtmatige inbreuk is op het eigendomsrecht van een ander. Bovendien zijn wij helaas niet alleen benaderd door mensen die ons schitterende initiatieven onder ogen hebben gebracht, maar hebben wij ook schrijnende verhalen gehoord. Verhalen van ondernemers die, nadat het hen uiteindelijk gelukt was krakers uit

hun pand te doen verwijderen, geconfronteerd werden met uitgewoonde panden en een enorme schadepost die niet door enige verzekering werd gedekt, terwijl deze schade evenmin op de krakers te verhalen viel.

Wij willen in dit verband verder opmerken dat wij het standpunt van de indieners delen dat na de uitspraak van de Hoge Raad van 9 oktober 2009 dit initiatiefwetsvoorstel voorziet in de in genoemde uitspraak bedoelde wettelijke grondslag. Dat is nadrukkelijk winst te noemen.

Zoals gezegd delen wij het tweede uitgangspunt van de initiatiefnemers eveneens. Er is ons inziens met betrekking tot de bestrijding van de leegstand inderdaad een taak weggelegd voor de overheid. Immers, leegstand van panden heeft gevolgen voor de leefbaarheid van het publieke domein. Bovendien vergt een doelmatige aanpak van de problematiek een integrale behandeling van kraken en leegstandbeheer. Daarbij willen wij wellicht ten overvloede echter wel opmerken dat kraken door ons absoluut niet gezien wordt als een goed instrument tegen leegstand.

Dit gezegd hebbend, komen wij toe aan een aantal kritische opmerkingen en vragen die allemaal betrekking hebben op het tweede deel van het wetsvoorstel, te weten het voorgestelde instrumentarium om de leegstand aan te pakken.

Het bezwaar dat wij tegen het wetsvoorstel hebben, is het feit dat het voorgestelde instrumentarium om de leegstand te bestrijden facultatief is. Wij hebben dit bezwaar in het voorlopig verslag uitvoerig aan de orde gesteld. Hierbij hebben wij gesproken over symboolwetgeving, hetwelk het risico in zich bergt dat de integrale aanpak van de leegstand dreigt te mislukken. Ook andere fracties hebben hier aandacht voor gevraagd.

De initiatiefnemers noemen drie redenen waarom zij niet hebben gekozen voor een verplicht instrumentarium. Zij stellen dat in veel gemeenten het leegstandprobleem niet speelt, dat zij de decentrale overheden respecteren en dat het succes van de aanpak staat of valt met de inzet van gemeenten. Naar onze mening is in ieder geval het laatste argument niet overtuigend. De laatste genoemde reden, dat het succes van de aanpak staat of valt met de inzet van gemeenten, is volgens ons juist een argument om het instrumentarium verplichtend in plaats van facultatief op te leggen. Wij verzoeken de initiatiefnemers op dit punt om een nadere reactie.

Op onze bij het voorlopig verslag gestelde vraag op welke wijze het onderhavige wetsvoorstel een oplossing biedt voor de problemen rondom de studentenhuysvesting, hebben de initiatiefnemers geantwoord dat "een creatieve aanwending van de door ons voorgestelde instrumenten een bijdrage levert aan deze oplossing". Wij vragen de initiatiefnemers om dit antwoord te verduidelijken. Graag horen wij op welke wijze de voorgestelde instrumenten creatief aangewend zouden moeten worden en hoe vervolgens een bijdrage geleverd wordt aan de oplossing.

Naar aanleiding van de door onze fracties gevraagde aandacht voor de problematische

studentenhuysvesting, merken de initiatiefnemers op dat het hen bekend is dat de nodige studenten verblijven in zogenaamde antikraaksituaties en dat hier geen verandering in hoeft te komen. Deze opmerking heeft onze fracties verbaasd, gelet op de bezwaren die onze fracties hebben aangedragen tegen een aantal zaken met betrekking tot deze antikraaksituaties, welke bezwaren blijkens de memorie van antwoord door de initiatiefnemers worden onderschreven.

Bovendien achten wij de enkele reactie van de initiatiefnemers dat het hen verheugt dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer de motie van de leden Anker en Van Heugten is aangenomen waarin de regering wordt verzocht de totstandkoming van een keurmerk of certificering in deze branche te bevorderen, te mager. Wij verzoeken de initiatiefnemers om een nadere reactie hieromtrent. Wij willen bovendien de regering vragen hoe zij aankijkt tegen de inhoud, voor zover thans bekend, van het concept voor een landelijk keurmerk leegstandbeheerders. Wordt daarin voldoende recht gedaan aan de reeds genoemde motie -Anker/Van Heugten? Worden in dat concept zeer kwetsbare antikrakers, bijvoorbeeld vrouwen die in verwachting zijn, voldoende beschermd?

Een laatste vraag betreft het mogelijke effect van het wetsvoorstel op die kwetsbare personen die tegen heug en meug korter of langer in een kraakpand, of wat daar voor doorgaat, verblijven omdat reguliere maatschappelijke opvang in crisisopvang, nachtopvang of sociaal pension soms onvoldoende ruimte biedt. Ik kan wel zeggen dat ik tijdens vrijwilligerswerk wat dit aspect betreft inderdaad zeer schrijnende situaties ben tegengekomen. Hoe moet naar de mening van de indieners na eventuele aanname van hun initiatiefwetsvoorstel daarmee worden omgegaan?

Voorzitter, wij wachten met belangstelling de beantwoording van onze vragen af.

\*N

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Wij zeggen de indieners van het voorstel dank voor het nemen van het initiatief en de verrichte arbeid. Zoals vanmorgen al door anderen is gezegd, is het een hele klus om een wetsvoorstel op te stellen, het om advies aan de Raad van State voor te leggen en op onderdelen aan te passen, wat bij dit initiatiefwetsvoorstel naar ik meen vier keer op rij is gebeurd, en het vervolgens ook nog eens voor te leggen aan een kritische Eerste Kamer. Ik ben blij dat het wetsvoorstel er nu ligt en ik hoop dat wij er een interessant debat over zullen hebben.

Het kraken van leegstaande woningen en leegstaande bedrijfspanden is tegen de regels van de wet. Zo hebben wij dat met elkaar in ons land afgesproken. Daar komt bij dat langdurige leegstand in feite uitlokking van een misdrijf is volgens het voorstel van de drie initiatiefnemers. Volgens het thans voorliggende wetsvoorstel van de leden van de Tweede Kamer Ten Hoopen, Slob en Van der Burg zal namelijk in alle gevallen van kraken sprake zijn van een misdrijf in de zin van

het Wetboek van Strafrecht. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel en het beoogde doel, namelijk het bestrijden van kraken én het aanpakken van leegstand, kan rekenen op de steun van de CDA-fractie. Men dient immers af te blijven van het eigendomsrecht van een ander.

Met de behandeling van dit wetsvoorstel komt er voorlopig een einde aan een lange politieke en bestuurlijke discussie omtrent het verschijnsel kraken en leegstand. Vooral de jaren tachtig van de vorige eeuw werden gekenmerkt door het veelvuldig en vaak ook gewelddadig kraken van leegstaande panden en weer ontruimen van gekraakte panden. Centrum van deze acties was veelal Amsterdam. Hiernaast wil ik wijzen op het feit dat kraken in vele gevallen tegelijkertijd aanleiding tot gedogen gaf. Kraken was weliswaar een overtreding, maar gaf ook een signaal af naar de samenleving dat er een tekort was aan betaalbare woningen. Aldus paste het geheel in de gedoogcultuur die wij in ons land sinds de jaren zeventig kenden. Juist in die tijd was er sprake van een groot tekort aan betaalbare woningen op de huizenmarkt. Dat was een van de oorzaken van kraken.

Geleidelijk trok de woningmarkt aan en was er ook sprake van enige pacificatie van de kraakbeweging. De laatste jaren vernemen wij gelukkig steeds minder van gewelddadigheden rond kraken. Ook ontruimingenvinden veel minder gewelddadig plaats dan in het verleden vaak het geval was. Ook Amsterdam lijkt niet meer het centrum van kraken en geweld, zoals blijkt uit een zeer recent rapport van criminologen van de VU die hiernaar in 2009 onderzoek hebben verricht.

Met dit wetsvoorstel komt aldus ook een einde aan een langdurige gedoogsituatie. Ik zeg daar namens mijn fractie bij dat een einde komt aan de cultuur waarin burgers het recht in eigen hand kunnen nemen en houden.

Het wetsvoorstel stelt onder meer dat het kraken van woningen en bedrijfspanden een ongelijke situatie creëert: van een objectieve verdeling van ruimten om te wonen en te werken is geen sprake meer. Een landelijk avondblad omschreef dat recentelijk in een redactioneel commentaar fraai als: de krakers dringen voor. Wij moeten ons inziens derhalve terug naar een objectieve en meer rechtvaardige verdeling van woon- en werkruimte in ons land. Het voorstel doet daartoe een goede poging.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Kan de heer Janse de Jonge toelichten in welke mate krakers voordringen op de woningmarkt? Bij mijn weten zijn kraakpanden nu juist panden die niet in het woningdistributiesysteem voorkomen. Dan is er geen kwestie van voordringen.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Het is volgens ons nadrukkelijk wel een kwestie van voordringen omdat na het kraken van het pand in kwestie, dit pand niet meer volgens objectieve criteria kan worden toegedeeld aan andere woningzoekenden. Het pand is gekraakt, en daarmee ontstaat deze situatie.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Ik zou graag feitelijk van de heer Janse de Jonge willen horen welke kraakpanden door krakers aan het woningdistributiesysteem worden onttrokken. Volgens mij kan hij er geen noemen.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Dat zijn er vele, verspreid over het hele land volgens de situatie zoals die nu is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik begrijp dat mijn collega van de CDA-fractie niet onmiddellijk cijfers paraat heeft in antwoord op deze vraag. Het is wel een intrigerend punt. Als wij het hebben over kraken, gaat het om panden die al zeer lang leegstaan; anders wordt er ontruimd, is er recht op politie-inzet enzovoort. Het is de vraag of degenen die zeggen dat krakers voordringen een punt hebben, als je bedenkt dat het woningen zijn die al heel lang leegstaan. Het is dan heel legitiem te zeggen dat het nog maar de vraag is of die woningen beschikbaar worden gesteld.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Dat is zo, maar blijft overeind dat een gemeente de mogelijkheid moet houden om in te grijpen waar dat kan en tot een verdeling van woonruimte over te gaan naar gelijke mate als er wensen en behoeften van inwoners zijn. Dat zijn niet alleen krakers.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Met alle respect, voorzitter, maar dat is geen antwoord op de vraag. Het gaat er niet om of gemeenten de mogelijkheid mogen houden. Bij mij is het beeld van voordringen dat er een hele rij mensen staat te wachten en dat op een zeker moment iemand voordringt. Het markante punt bij woningen die worden gekraakt, woningen in verloederde wijken, is nu juist dat er helemaal niemand staat te dringen. Een dergelijke woning staat namelijk leeg en als er niets aan gebeurt, stort die op een gegeven moment van ellende in.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Het gaat mij om het voordringen ten opzichte van anderen die behoefte hebben aan woonruimte en die dat niet via kraken willen doen.

Voorzitter, ik ga verder met mijn betoog. Het voorstel pakt vooral ook de leegstand in de bedrijfspanden aan. Dat is naar onze mening een welkome aanvulling op het huidige wettelijke regime.

De CDA-fractie heeft na de uitvoerige schriftelijke behandeling nog een aantal vragen en opmerkingen bij de inhoud van het voorstel, allereerst over het onderwerp strafrecht en kraken.

Het voorstel bevat twee elementen waar ik namens mijn fractie graag nader op wil ingaan. Ten eerste wordt voorgesteld de strafbaarstelling van kraken te verzwaren door het van een overtreding in een misdrijf om te zetten. Hieraan wordt toegevoegd dat de regel inhoudende dat kraken slechts gedurende het eerste jaar van leegstand strafbaar is, wordt geschrapt. Wat is de reikwijdte van dit voorstel? Is kraken in principe strafbaar

voor onbepaalde tijd? En wat betekent dat concreet voor de hypothetische situatie waarin een bedrijfspand al geruime tijd is gekraakt en, zeg ik erbij, deze situatie ook wordt gedoogd? Geldt de strafbaarheid dan nog onverminderd? Kan het Openbaar Ministerie ook na een periode van gedogen teruggrijpen op dit wetsartikel, of is er misschien sprake van enige rechtsverwerking, om een term uit het civiele recht te gebruiken? Deze vragen leg ik niet alleen voor aan de indieners maar ook aan de regering.

Een ander aspect van dit onderdeel van het wetsvoorstel betreft de grondslag voor het optreden van de overheid bij kraken. Artikel 429 secties Strafrecht, artikel 2 Politiewet en artikel 124 Wet op de ruimtelijke ordening, alle veelvuldig aan de orde gekomen in de schriftelijke voorbereiding, hebben betrekking op het optreden tegen krakers. Op basis van deze artikels kan de politie, in opdracht van de burgemeester, overgaan tot ontruiming van kraakpanden. In het initiatiefvoorstel wordt een nieuw artikel 138a aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Dit is geregeld bij de derde nota van wijziging. Gelet op de inhoud van deze wijziging, namelijk het creëren van een bevoegdheid om op strafvorderlijke titel te kunnen overgaan tot ontruiming, daarbij mede lettend op de materiële bepaling van artikel 551a van het Wetboek van Strafvordering, stelt mijn fractie vast dat het voorstel adequaat inspeelt op de uitspraak van de Hoge Raad van 9 oktober 2009. Op deze wijze wordt de door de jurisprudentie geconstateerde "leemte" van de huidige wetgeving om een legitieme inbreuk te maken op het huisrecht van krakers, opgevuld door de grondslag voor het optreden bij ontruiming voortaan te baseren op, en ik citeer de Hoge Raad, "een voldoende kenbare en voorzienbare in de wet omschreven bevoegdheid". Dit is een terminologie die wij vooral uit internationale verdragen goed kennen. Daarmee wordt tevens voldaan aan de beperkingssystematiek van artikel 12 van de Grondwet, waarin het huisrecht is verwoord. Deelt de regering deze visie?

Het voorstel van de indieners gaat vrijwel niet in op de al vele jaren bestaande praktijk om civielrechtelijk tot ontruiming van een gekraakt pand over te gaan. Dat geldt voor een woning alsook een kantoorpand. De bestaande wettelijke regeling is in dit geval vooral artikel 5, lid 2 van het Burgerlijk Wetboek, op basis waarvan de eigenaar de ontruiming van zijn pand kan vorderen. Kunnen de indieners en de regering ingaan op de vraag hoe de verhouding wordt tot civielrechtelijke ontruiming indien het initiatiefwetsvoorstel kracht van wet zou krijgen? Dit mede gelet op de mededeling van de minister van Justitie in het debat met de Tweede Kamer over een mogelijke aanpassing van Boek 7, respectievelijk Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek, gedaan op 14 oktober 2009.

Ik kom aan het tweede onderdeel van het wetsvoorstel, het leegstandonderdeel. De indieners van het wetsvoorstel stellen daarin voor dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om een leegstandverordening vast te stellen en een leegstandmelding in te voeren waarbij "B&W een

lijst bijhouden van gemelde leegstaande gebouwen". Dit voorstel betekent naar onze mening dat de gemeenten, indien ze gebruik wensen te maken van de in het voorstel geschetste mogelijkheid, een leegstandregister moeten gaan aanleggen, een overzicht moeten leveren van diverse vragers naar ruimte, het initiatief moeten gaan nemen voor het voeren van gesprekken met eigenaren en in concrete gevallen potentiële gebruikers moeten vinden en voordragen voor een leeg kantoorpand. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij al de meer principiële vraag aan de orde gesteld of al deze taken wel tot de verantwoordelijkheid van een overheid, lees gemeente, behoren. Wij hebben daarover onze twijfels.

Bovendien leidt het voorstel volgens mijn fractie tot een enorme bureaucratie en hoge kosten. Ook andere fracties hebben daar vanmorgen al op gewezen. De VNG en de G4 wijzen daar tevens in hun reactie op. Daar komt bij dat het grootste deel van de Leegstandwet zoals die gold in 1986 betreffende de invoering van een leegstandregister, nooit in werking is getreden. De reden was, blijkt achteraf, dat de uitvoering van die wet te hoge kosten en te veel bureaucratie voor gemeenten met zich zou meebrengen.

In aansluiting op het voorgaande stel ik vast dat het succes van het voorstel staat of valt met de medewerking van gemeenten. Daar komt bij dat de indieners, ik neem aan bewust, gekozen hebben voor een zogenaamde kanbepaling in het wetsvoorstel ten aanzien van de leegstandverordening. (Zie artikel 2 van het voorstel).

Ik stel vast dat de meeste grote gemeenten en de VNG niet overlopen van enthousiasme om de voorgestelde regeling te gaan uitvoeren. De gemeenten wijzen erop dat de bestaande instrumenten meer dan voldoende zijn om de problematiek van kraken aan te pakken. Deze visie van de gemeenten roept de vraag op of en in welke mate sprake is van stapeling van bevoegdheden.

Over dit laatste iets meer. De indieners stellen voor de Leegstandwet met een aantal voorschriften aan te vullen. Daarnaast blijven de al jaren bestaande bevoegdheden van de burgemeester om kraakpanden te ontruimen via de burgerlijke rechter en op basis van de Gemeentewet, en vaak ook de APV, gehandhaafd. Naast de al jaren bestaande bevoegdheden van de burgemeester om kraakpanden te ontruimen via de burgerlijke rechter, ontstaat nu ook een derde optie voor het gemeentebestuur: strafrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheid tot ontruiming door het Openbaar Ministerie.

Naar de mening van mijn fractie blijven de bestaande bevoegdheden van de burgemeester om over te gaan tot ontruiming geheel intact. Ik verwijs nogmaals naar het recente arrest van de Hoge Raad. De burgemeester kan overgaan tot ontruiming van kraakpanden op basis van verstoring van de openbare orde volgens de artikels 175 en 176 van de Gemeentewet en ontruiming krachtens een vonnis van de civiele rechter doen uitvoeren. Hier moet ons inziens scherp

onderscheiden worden tussen bevoegdheden van de burgemeester en die van het Openbaar Ministerie zoals het wetsvoorstel nu voorstelt. Wordt dit voorstel wet, dan bestaan er dus drie bevoegdheden naast elkaar voor de burgemeester en het Openbaar Ministerie. Willen de indieners en de regering nog eens reflecteren op deze analyse? Kunnen zij tevens aangeven welke maatregelen zij prefereren in het geval van het kraken van woningen en welke bij het kraken van bedrijfspanden? Dient hiertussen wellicht onderscheid te worden gemaakt?

Ten slotte wil ik namens mijn fractie erop wijzen dat wij in het recente verleden bij herhaling bij diverse wetsvoorstellen hebben aangegeven dat aan de kant van de burgemeester een stapeling van bevoegdheden in diverse wetten lijkt plaats te vinden. Het gaat daarbij om een brede variatie aan bevoegdheden, van bestuurlijke boete tot uithuisplaatsing en nog veel meer. Nu reeds is er al veel verwarring over deze bevoegdheden, nog afgezien van het principiële vraagstuk of de burgemeester de meest geëigende functionaris is om uitvoering te geven aan deze bevoegdheden.

Tot slot nog een aantal korte vragen. Hoe kijken de indieners aan tegen de door mij eerder genoemde "pacificatie" van de krakerswereld? Ik begrijp uit het door mij zo-even genoemde VU-onderzoek dat in de huidige praktijk sprake is van onder meer een kraakspreekuur; dat er draaiboeken en procedureafspraken voor kraken bestaan en dat er zelfs sprake is van protocollen. Al langer is bekend dat in veel gevallen wordt gehandeld volgens vaste procedures bij het uitvoeren van de daadwerkelijke kraak. Dit los van de zogenaamde "wildkrakers". Ook is er al jaren sprake van antikraakbureaus. Zij hebben een steeds dominantere rol gekregen bij de bemiddeling van antikraak. Ik heb met collega's van de Eerste Kamer kennis kunnen nemen van een concept voor een keurmerk voor leegstandbeheerders. Ik sluit mij aan bij de vragen van de fracties van ChristenUnie en SGP om hierop nog nader te reflecteren en of dit het antwoord is op de motie-Anker/Van Heugten.

Ik verzoek de indieners en de regering te reageren op de door mij genoemde vergaande pacificatie van de kraakwereld, met name in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel.

Deskundige bij uitstek van het volkshuisvestingsbeleid, professor Hugo Priemus, stelt dat eerst leegstand moet worden aangepakt alvorens over te gaan tot strafbaarstelling. Hij draait de zaak dus om. Dit kan, zegt hij, via tijdelijke huurcontracten en een actieve rol van private organisaties. Hij noemt daarbij de woningbouwcorporaties en Aedes. In zijn ogen moeten gemeenten wel weten welke woningen en bedrijfsruimten leegstaan, maar hoeven zij dat niet allemaal zelf te gaan organiseren. Dat is een interessante gedachte. De VNG en de G4 vinden een dwangsom een veel effectiever instrument. Ook is gesproken over de invoering van een zogenaamde leegstandheffing. In de schriftelijke ronde hebben wij daarover met elkaar van gedachten gewisseld.

Wij zien met belangstelling uit naar de reacties van indieners en de regering.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Naar aanleiding van het boeiende betoog van de woordvoerder van de CDA-fractie, heb ik nog een paar vragen. Hij stelt dat langdurige leegstand feitelijk het uitlokken van een misdrijf is. Verder vraagt hij de indieners in te gaan op het feit dat de krakersbeweging gepacificeerd is en dat er eigenlijk een cultuur is ontstaan waarin heel veel optreden door de politie niet zo noodzakelijk lijkt. Hoe moet ik dat nu duiden? Ik heb de heer Janse de Jonge niet duidelijk horen zeggen dat hij vindt dat kraken onder alle omstandigheden een strafbaar feit moet zijn. Kan hij zich voorstellen dat er sprake is van een strafuitsluitingsgrond als iemand het pand langdurig leeg laat staan? Is dat de strekking van zijn vraag, of is het echt een volstrekt open vraag voor het debat in tweede termijn?

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Dat is een interessante vraag. In mijn betoog onderscheid ik twee delen. Het eerste is het kraken als aantasting van het eigendomsrecht. In die zin kan ik mij volledig vinden in het wetsvoorstel. Ik ben ook wat kritisch over het tweede onderdeel van het wetsvoorstel. Gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen twintig, dertig jaar en de pacificatie van de krakersbeweging, wil ik graag horen hoe men daarop reflecteert en wat de beoogde effecten van het wetsvoorstel zijn in een iets veranderde wereld.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Aantasting van het eigendomsrecht hoeft nog niet heel direct te bekeken dat het een strafbaar feit is. Er zijn vele vormen van aantasting van het eigendomsrecht denkbaar.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Het is een strafbaar feit en wij kunnen ons er goed in vinden dat het van een overtreding een misdrijf en zwaarder strafbaar feit wordt. Laat dat helder zijn.

\*N

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Je kunt veel zeggen over dit wetsvoorstel, afhankelijk van je politieke positie. Op dat punt is al het een en ander gewisseld, zowel schriftelijk als vanmorgen in het debat. In mijn bijdrage wil ik de nadruk leggen op het feit dat de Eerste Kamer, wil zij serieus worden genomen, een taak heeft die de politieke voorkeur zou moeten overstijgen. Deze taak houdt verband met de Eerste Kamer als bewaker van de kwaliteit van nieuwe wetgeving.

Criteria met betrekking tot de kwaliteit zijn onder andere de noodzaak van een nieuwe wet, zeker als het gaat om een nieuwe strafbaarstelling, de effectiviteit, de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en, last but not least, de verenigbaarheid met recht van een hogere rang, Grondwet, EVRM en de wetssystematiek. Om een indruk te krijgen van de kwaliteit van dit wetsvoorstel, hoeft men mijns inziens alleen maar naar het advies van de Raad van State van 23

oktober 2008 te kijken. Dat liegt er namelijk niet om. De raad wijst in zijn advies veelvuldig op het gebrek aan onderbouwing dan wel het gebrek aan motivering. Dat geldt zowel met betrekking tot de noodzaak als de effectiviteit van het wetsvoorstel. De raad merkt herhaaldelijk op dat de argumenten van de initiatiefnemers zijn gebaseerd op veronderstellingen zonder dat valide gegevens beschikbaar zijn.

Laten wij even kijken naar de noodzaak van nieuwe wetgeving. Naar mijn oordeel blijven de initiatiefnemers in gebreke als men vraagt of de nieuwe regeling noodzakelijk is. Een reeks vragen blijft altijd onbeantwoord: op welke schaal doet het probleem zich voor, hoeveel panden zijn er buiten Amsterdam gekraakt enzovoort. Veel van mijn voorgangers in dit debat hebben daar al op gewezen. Maar het antwoord van de initiatiefnemers op vragen naar de noodzaak is steevast dat het gaat om een principiële keuze waarbij kraken ontoelaatbaar en onwenselijk wordt geacht. Uiteraard staat het de initiatiefnemers vrij om vanuit hun politieke voorkeur een wetsvoorstel in te dienen op basis van deze principiële keuze. Maar ze moeten wel rekening houden met het feit dat het parlement, en zeker leden van de Staten-Generaal die een andere politieke voorkeur hebben, vragen stellen over de objectieve noodzaak van de wet en dat de uitkomst van deze noodzakelijkheidstoets wordt betrokken bij het oordeel over het wetsvoorstel. Ik wil de initiatiefnemers dus graag nogmaals uitnodigen om dit wetsvoorstel met het oog op de noodzaak anders te onderbouwen dan met de eigen politieke wenselijkheid.

Ook op het gebied van effectiviteit met betrekking tot het terugdringen van de leegstand schiet het wetsvoorstel tekort. Door mijn voorgangers, dank daarvoor aan mijn collega De Boer, is al veel gezegd over de kanbepaling. Ik wil dit niet allemaal herhalen en sluit mij graag aan bij de vragen die hierover zijn gesteld.

Door voorgaande sprekers is er ook al op gewezen dat het twijfelachtig is of de aanscherping van de strafrechtelijke gevolgen effect zal hebben op de krakers. Dit probleem werd onder andere gesignaleerd door de Raad van State in zijn eerder genoemde advies. Ter zijde merk ik in dit verband op dat, juist als de initiatiefnemers gelijk zouden hebben met de bewering dat de kraakwereld is verhard, iets waarvan wij vinden dat het niet zo is, het strafbaar stellen dan wel het zwaarder strafbaar stellen van kraakacties zeker niets zou uithalen. Ik hoor graag een reactie van de initiatiefnemers hierop.

Dan de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. In dit verband heb ik een aantal vragen aan met name de regering. Kan de regering een inschatting geven op welke termijn na invoering van de wet zal worden overgegaan tot strafvervolgning van de thans gekraakte panden? Voor de situatie in Amsterdam zou dat betekenen dat er op korte termijn voor de politierechter 1500 à 2000 rechtszaken bij komen. Is dat qua capaciteit van politie, justitie en rechterlijke macht überhaupt haalbaar? En, ook niet onbelangrijk, wat zijn de te

verwachten kosten van al die aanvullende rechtszaken? Het betreft niet alleen kosten voor politie en justitie, maar ook voor de rechterlijke macht en de rechtsbijstand. Ik hoop dat de regering enig inzicht kan geven in wat dat betekent qua onverwachte kosten.

Een heel belangrijke kwaliteitseis is uiteraard de verenigbaarheid van het nieuwe wetsvoorstel met recht van een hogere rang, zoals de Grondwet en internationale verdragen. Door de nieuwe wet worden krakers die thans, onder de huidige wetgeving, straffeloos een pand hebben gekraakt, opeens strafbaar. In de schriftelijke ronde maar ook al in de Tweede Kamer is door velen de vraag gesteld of dit verenigbaar is met het verbod op terugwerkende kracht op grond van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, lid 1, van het strafrecht, en het "nulla poena sine lege"-beginsel van artikel 7 van het EVRM. De initiatiefnemers en de regering menen van wel. Ik ben daar minder gerust op. Wij zullen moeten afwachten hoe het Hof in Straatsburg hierover denkt.

Met betrekking tot de terugwerkende kracht wil ik nog een ander punt aan de orde stellen. Als men de jurisprudentie bekijkt, tekent zich met betrekking tot het wederrechtelijk vertoeven van krakers die het pand voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet hebben gekraakt, nog een ander probleem af. Het gaat namelijk om, zoals het Hof in Straatsburg dit noemt, een continuïng offence. Als de wet gaandeweg de loop van dit continuïng offence wordt gewijzigd, dan is bij de vraag over de strafbaarheid al heel snel een discussie gaande over de voorzienbaarheid dan wel de kenbaarheid van de verdachte over de gewijzigde situatie. Om problemen van voorzienbaarheid en kenbaarheid en dus van strafbaarheid te voorkomen, wordt er in geval van wijziging van dit soort continuïng offences vaak gekozen voor een overgangsregeling. Ik vraag de initiatiefnemers waarom er in dit geval niet is gekozen voor een overgangsregeling. Ik trek een parallel met het wetsvoorstel over het verbod op de pelsdierhouderijen dat in de Eerste Kamer aanhangig is. Ook dat wetsvoorstel heeft betrekking op het feit dat mensen iets doen. Er is sprake van een continuïng toestand waarin opeens een wijziging plaatsvindt in de vorm van een verbod. De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel hebben gekozen voor een overgangstermijn van tien jaar. Ik nodig hen nogmaals uit om te beargumenteren waarom zij geen overgangsregeling in het wetsvoorstel hebben opgenomen. Ook de regering nodig ik graag uit om haar standpunt hieromtrent kenbaar te maken.

Een andere mogelijkheid om problemen van kenbaarheid en voorzienbaarheid te voorkomen, was geweest de woorden "verwijdering op vordering van de rechthebbende" te handhaven, die in de eerste tekst van het wetsvoorstel staan. In antwoord op mijn vraag waarom dit tekstdeel werd geschrapt, zeiden de initiatiefnemers dat daaraan vooral bewijstechnische redenen ten grondslag liggen. Daarmee overtuigen zij mij echter niet, zeker niet als je stilstaat bij de problemen van voorzienbaarheid en kenbaarheid in geval van wijziging van continuïng offences. Bovendien gelden

bewijstechnische argumenten natuurlijk ook ingeval er sprake is van "normale" huisvredebreuk, waarvoor de tekst over het wederrechtelijk vertoeven wel in de wet is opgenomen. Waardoor wordt dit verschil gerechtvaardigd? Naar mijn inschatting is het ook uit wetsystematisch oogpunt vreemd dat het wederrechtelijk vertoeven in geval van de gewone huisvredebreuk slechts strafbaar is indien de indringer zich niet op vordering van de rechthebbende verwijderd en dat deze tekst voor het kraken juist niet in het wetsvoorstel staat. Ik nodig de initiatiefnemers en de regering dan ook uit om dit verschil uit wetsystematisch oogpunt toe te lichten.

Ik maak enkele korte opmerkingen over de verhoging van de maximumstraf en de voorlopige hechtenis. Mijn voorgangers hebben daarover al het nodige gezegd. Ik sluit mij aan bij de woorden van de woordvoerder van de D66-fractie over de verhoging in de vierde nota van wijziging. Ook ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat er een oneigenlijke reden is gegeven voor die verhoging. Als reden wordt gegeven, niet de mogelijkheid bieden tot het verhalen van schade. Naar mijn oordeel kan dat niet de reden zijn om opeens een maximumstraf te verhogen. Bij de bepaling van de maximumstraf dient te worden uitgegaan van de strafwaardigheid van een delict. Mochten de initiatiefnemers volhouden dat de door hun gegeven reden correct is, dan komt het mij vreemd voor dat dit pas nu bij de initiatiefnemers op komt. Het heeft immers al een lange looptijd. De initiatiefnemers hadden dat eerder kunnen bedenken, want dat probleem werd ook in de memorie van toelichting gememoreerd. Ik vraag dus nogmaals naar de onderliggende reden.

Bij mij rijzen ook vraagtekens bij de voorgestelde wijziging van artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering, waardoor het mogelijk wordt gemaakt om krakers in voorlopige hechtenis te nemen. De redengeving is met name het vaststellen van de identiteit van krakers. Dat begrijp ik niet. Welke maatregelen zijn er mogelijk om de identiteit vast te stellen op het moment dat de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft? Kan het onderzoek dat tot doel heeft om de identiteit vast te stellen niet worden gedaan op het moment dat de verdachte in vrijheid is? Waarom is het vaststellen van de identiteit voor de strafvervolging zo belangrijk? Ik zie de noodzaak niet. Het wijzigen van dit artikel houdt niet automatisch in dat het dwangmiddel, voorlopige hechtenis, kan worden toegepast. Er moeten immers gronden zijn om iemand in voorlopige hechtenis te nemen. Ik zie dat niet zo snel gebeuren, maar misschien kunnen de initiatiefnemers melden hoe zij dat zien.

Dit alles maakt dat mijn fractie buitengewoon kritisch is op dit wetsvoorstel. Vooralsnog is zij niet voornemens om het te steunen, maar vanzelfsprekend velt zij pas een definitief oordeel nadat zij de antwoorden van de initiatiefnemers en de regering heeft gehoord.

\*N

De heer **Yildirim** (Fractie-Yildirim): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op leegstand en het verbieden van het kraken van panden. Leegstand ontstaat vaak doordat ondernemers, woningbouwcoöperaties, nogal eens kantoren of woningen bouwen die voor velen niet betaalbaar zijn. Daarbij komt dat duizenden studenten en anderen op zoek zijn naar een betaalbare kamer of een betaalbaar huis. Leegstand ontstaat in Nederland dus vaak als gevolg van verkeerd beleid dat onder andere wordt gesteund door gemeenten. Gemeenten laten niet altijd woningen bouwen die betaalbaar zijn en zij willen winstmarges om meer inkomsten te genereren. Zoals ik al zei, zijn veel studenten op zoek naar een goed betaalbare kamer. In veel steden is namelijk een tekort aan studentenhuising.

Kraken komt in Nederland niet vaak meer voor. In de huidige situatie hebben gemeenten voldoende wettelijke mogelijkheden om dat te voorkomen. Mijn fractie beschouwt kraken als een vorm van maatschappelijk protest. In veel landen, waaronder Nederland, zijn veel formele maatschappelijke protesten mogelijk. Ik noem acties van postbodes en de recente actie van schoonmakers. Nederland staat echter ook bekend om de niet-formeelmaatschappelijke protesten. Kraken leidt ook vaak tot maatschappelijke creativiteit. Daardoor is in Amsterdam, Zwolle en elders het collectief van kunstenaars ontstaan. Zolang studenten, kunstenaars en bewoners massaal behoefte hebben aan betaalbare huisvesting, zal deze vorm van maatschappelijk protest blijven bestaan.

Ik ben van mening dat het beperken of het vermijden van dit soort protesten door het in het leven roepen van een wet, een repressie in de samenleving tot gevolg zal hebben. Dat lijkt mij niet wenselijk. Mijn fractie is niet overtuigd van het belang van het voorliggende wetsvoorstel. Zij is eerder van mening dat een wet die de rechten van collectief protest beperkt of verbiedt, bijdraagt tot een kille samenleving.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Als er door de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel wordt ingediend, past een woord van waardering voor de initiatiefnemers die doorgaans veel tijd hebben besteed aan het goed vormgeven van hun initiatief en die zich hebben ingezet om dat door die Kamer te loodsen. Ik begin onze inbreng dan ook graag met een positieve grondhouding. Dat wil overigens niet zeggen dat dit wetsvoorstel op de onverdeelde instemming van mijn fractie kan rekenen. Integendeel, de PvdA-fractie vindt dit initiatief op hoofdlijnen onlogisch, onnodig en onverstandig. Zij plaatst vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van grote onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel en vindt dat het getuigt van een geloof in de maakbaarheid van de samenleving die niet meer van deze tijd is. Voor het geval dat dit initiatiefwetsvoorstel hier de eindstreep haalt, stellen wij nog een aantal

inhoudelijke vragen aan de initiatiefnemers en de betrokken bewindslieden.

Ik begin met het onlogische. Dit initiatiefwetsvoorstel draagt de titel "kraken en leegstand". Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de leegstandsparagraaf de tegenhanger is van het absolute verbod op kraken, dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Mijn fractie wil de initiatiefnemers graag uitnodigen om nog eens uitleg te geven over die relatie. De grootste kraakpijn, om het zo maar eens te zeggen, komt woningen toe. Die worden immers het meest vaak gekraakt en vervolgens worden die straf- of civielrechtelijk ontruimd. Als we dus al een tegenhanger van een strenger kraakverbod nodig hebben, zou het op dat terrein moeten zijn. We weten echter allemaal dat dit tegenwicht er daar al lang is. Dat staat namelijk in de Huisvestingswet. De leegstandsparagraaf in dit wetsvoorstel heeft betrekking op kantoorruimtes. Wat die ruimtes betreft is de problematiek van een geheel andere orde. Dat geven de initiatiefnemers ook zelf aan.

Voor bedrijfspanden geldt dat sprake is van een grote overcapaciteit. In de memorie van antwoord staat dat er momenteel sprake is van ruim 6,5 miljoen m<sup>2</sup> aan leegstand. Intussen stellen wij vast dat gemeenten weinig tot niets in de weg wordt gelegd om grond uit te geven voor kantoorruimte. Bovendien hebben zij daarbij een economisch belang. Ook eigenaren van leegstaande panden worden door de overheid redelijk in de watten gelegd. De overheid gedooft zogeheten antikraakcontracten met pseudohuurders die zelfs de meest basale woon- en privacybescherming moeten ontberen. De laatste weken zijn we daarop indringend geweest. Bovendien zijn de kosten van leegstand sinds enige jaren fiscaal aftrekbaar. Dat is dus een bonus voor eigenaren die hun pand onnodig laten leegstaan. Zij willen immers geen genoeg nemen met de lagere huurprijs die inmiddels marktconform is geworden. Wij stellen dan ook een vraag aan de initiatiefnemers van een wetsvoorstel dat onnodige leegstand wil tegengaan. Waarom is dit initiatief niet aangewend om het laatste, ook voor het doel van de initiatiefnemers, contraproductieve element uit ons fiscale bestel te "slopen"? Wij vragen de minister voor WWI hoe hij dit element in het fiscale stelsel waardeert in het licht van het doel van dit gedeelte van het initiatiefwetsvoorstel. Is hij het met ons eens dat een fiscale boete op leegstand wel eens vele malen effectiever zou kunnen zijn dan het opzadelen van gemeenten met een controlefunctie, terwijl zij daarvoor waarschijnlijk niet eens de mankracht hebben? Zo ja, vindt hij het een vruchtbare gedachte om dit element onder de aandacht van zijn opvolger te brengen?

Kortom, het oordeel "onlogisch" is enerzijds ingegeven door het feit dat er in dit wetsvoorstel een verband wordt aangebracht tussen de twee verschijnselen die inhoudelijk weinig met elkaar te maken hebben en anderzijds door het feit dat de maatschappelijke issues ten aanzien van leegstand, waarvoor regelgeving voor de hand zou liggen, ongeregeld blijven.

Dat brengt mij bij het "onnodige oordeel". Uit geen enkele stad waar de kraakproblematiek een issue is, heeft ons een signaal bereikt dat het dubbelinstrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt aangereikt, in een behoefte voorziet. Onze lokale bestuurders beschouwen de leegstandsparagraaf als het zoveelste initiatief uit Den Haag om gemeenten met onnodig veel papierwerk op te zadelen. Het aangescherpte kraakverbod beschouwen ze als een doorkruising van het beleid dat in de praktijk succesvol is gebleken om enerzijds op te treden tegen mensen die het recht in eigen hand denken te kunnen nemen en anderzijds eigenaren van panden scherp te houden ten aanzien van hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheden. Tegen de woordvoerder van de VVD-fractie zeg ik dat we, als we een parallel zouden moeten trekken met auto's, het natuurlijk niet moeten hebben over voertuigen die zo maar gestolen worden. Dan moeten we denken aan oude bakstenen die al twee of drie jaar lang in een woonwijk staan, zonder dat iemand daaraan iets doet. Dat zou in dit verband de enig mogelijke adequate vergelijking zijn.

Het enige positieve aan dit wetsvoorstel is voor mijn fractie het beoogde artikel 551a van het Wetboek van Strafrecht, dat op het laatste nippertje is toegevoegd naar aanleiding van de recente uitspraak van de Hoge Raad.

Ik ben aangeland bij het onverstandige of misschien moet ik spreken van het disproportionele van dit wetsvoorstel. Mijn fractie kan nog wel meegaan in de gedachte dat het wederrechtelijk kraken eerder in de sfeer van de misdrijven moet worden gezien dan in die van de overtredingen. Ten slotte leven we in een andere tijd dan 30 jaar geleden. Daarvoor willen wij onze ogen niet sluiten. Wel willen wij in dat verband gemarkeerd hebben dat de grootste maatschappelijke pijn niet zo zeer zit in het kraken an sich, als wel in verschijnselen waarmee kraken gepaard kan gaan: het uitwonen van een pand, geluidsoverlast, vernieling en vormen van geweldpleging. De initiatiefnemers hebben schrijnende voorbeelden gegeven om ons ervan te overtuigen dat dit wetsvoorstel goed is. Dat zijn echter allemaal zaken die al meetellen als strafverzwarende omstandigheid. Daarom is de voorgestelde strafverzwaring naar ons oordeel niet strikt noodzakelijk en buiten proporties.

De laatste bedenking is een combinatie van "onnodig" en "disproportioneel". In de schriftelijke vragenronde is de indieners gevraagd om te reflecteren op het recente onderzoek naar de kraaksituatie in Amsterdam. Daarover hebben enkele voorgangers al gesproken. Iedereen kan in een dergelijk rapport zijn eigen accenten of boodschap leggen. Het is mijn fractie opgevallen dat er in Nederland een betrekkelijk evenwicht tot stand is gekomen, waardoor kraken en leegstand geen grote maatschappelijke issues meer zijn. Count your blessings, zou ik zeggen. Dat evenwicht houdt in dat de eigenaar van een pand dat betrekkelijk korte tijd leegstaat, een beroep kan doen op politie en justitie op het moment dat zich daarin ongenode gasten vestigen, terwijl de kraakbeweging -- wat daarvan over is -- zich van



die spelregel bewust is en deze respecteert. Anderzijds geeft het bezit van een woning geen vrijbrief om deze onbeperkt leeg te laten staan en te laten verkrotten. Dit is een belangrijk element dat hierbij naar mijn idee betrokken moet worden. Degene die deze woning wel onbeperkt leeg laat staan en die laat verkrotten, verspeelt op een zeker moment het recht op politie-inzet in het geval dat derden zijn pand in bezit nemen. Hij staat dan juridisch niet met lege handen, want hij kan de gang maken naar de civiele rechter. Tegenover die rechter zal hij moeten uitleggen waarom de situatie nu beëindigd moet worden, terwijl hij die zo lang liet voortbestaan. In dat opzicht kennen wij een lange en rijke kraakjurisprudentie.

De indieners daarentegen zien in het rapport de bevestiging van hun uitgangspunt dat kraken een maatschappelijk probleem is dat een regeling bij formele wet rechtvaardigt. Maar dat is het issue natuurlijk niet. Die formele wet is er al. Het gaat nu om de vraag of we verder zouden moeten gaan. Ten behoeve van de wetsbehandeling van vandaag vraagt mijn fractie de indieners en beide bewindslieden om nogmaals antwoord te geven op de vraag waarom zij menen dat de bestaande regeling tekortschiet. Ik doel op de veronderstelling dat deze regeling meer problemen teweegbrengt dan dat die oplost, terwijl voor het voorliggende wetsvoorstel precies het omgekeerde zou gelden. Alleen als wij op die vraag een goed antwoord krijgen, is het voor ons gelegitimeerd om met dit onderdeel van het wetsvoorstel in te stemmen. Wat dat betreft sluit ik mij graag aan bij de overwegingen van de woordvoerder van de D66-fractie over het invoeren van nieuwe strafbepalingen en de rol van de Eerste Kamer in dat opzicht.

Tot zo ver onze meer fundamentele bedenkingen. Ik keer voor de meer inhoudelijke vragen terug naar de bepalingen die een wet moeten "vullen" die zijn naam al te zeer waarmaakt. De Leegstandswet staat sinds 1993 praktisch leeg. Ik begin met de artikelen 2 en 3. Deze kennen gemeenten de bevoegdheid toe om een verordening op te stellen, inhoudende dat panden die langer leegstaan dan minstens zes maanden bij hen gemeld moeten worden. Vervolgens wordt gemeenten voorgeschreven, een lijst bij te houden van bij hen gemelde panden en van panden die op grond van hun verordening gemeld hadden moeten worden. Dat is een beetje een contradictio: we kennen de bevoegdheid om een verordening op te stellen en een voorschrift om een lijst aan te leggen. We gaan ervan uit dat bedoeld is dat dit voorschrift alleen geldt voor gemeentes die gebruik gemaakt hebben van de bevoegdheid. Anders kunnen wij die twee bepalingen niet met elkaar rijmen.

In de artikelen 5 en 6 staat een aantal bevoegdheden om de eigenaar tot medewerking aan te zetten met als doel, tot beëindiging van leegstand te komen. Die bevoegdheden gaan gelden zodra de leegstand langer duurt dan twaalf maanden of indien de in de verordening genoemde langere termijn wordt overschreden. Als er geen sprake is geweest van een vrijwillige melding, vraag

ik mij af waar het nulmoment is om gebruik te maken van de bevoegdheid. Wanneer gaat dus voor het college van burgemeester en wethouders de teller lopen om te bepalen wanneer het mogelijk is om actie te ondernemen? De burger is nog niet aan de orde geweest. Wanneer gaat voor de betrokken burger de teller lopen om te bepalen wanneer hij de gemeente kan vragen, actie te ondernemen?

De eerste bevoegdheid na ommekomst van deze termijn, is de voordracht door het college van burgemeester en wethouders van een gebruiker. De eigenaar is vervolgens verplicht om de voorgedragen gebruiker binnen drie maanden een overeenkomst tot ingebruikname aan te bieden. Deze regel leidt uitzondering als de eigenaar eerder een andere gebruiker vindt. Wat gebeurt er als de eigenaar geen van beide doet? Licht het dan op de weg van de voorgestelde gebruiker om de overeenkomst langs civiele weg af te dwingen? Heeft hij daarvoor überhaupt een titel, of ligt de bal in dat geval bij de gemeente?

Ook is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om de eigenaar te verplichten, binnen een door hem aangegeven termijn voorzieningen te treffen met als doel, het pand weer gebruiksklaar te maken. Waaraan moeten wij in dat verband denken en hoever strekt die bevoegdheid? Geeft deze de gemeente de mogelijkheid om de eigenaar van een kantoorpand, dat almaar leeg blijft staan, te verplichten enige basisvoorzieningen aan te brengen die het pand geschikt maken voor bijvoorbeeld studentenhuisvesting? Zo ja, wie moet deze betalen? En dan, meer fundamenteel: zijn de initiatiefnemers het met ons eens dat dit type instrumenten van gemeenten alleen kunnen worden ingezet in regio's waar geen sprake is van overcapaciteit van kantoorruimtes? In ieder ander geval kan de eigenaar toch eenvoudig weggkomen met een beroep op overmacht? Als de initiatiefnemers dit met ons delen, waar hebben we het dan nog over? Op hoeveel regio's heeft het leegstandscenario betrekking? Waar liggen die regio's?

Voor een gemeente die van dit instrument gebruik wil maken, speelt vervolgens het probleem dat zij actief zal moeten controleren of alle relevante panden worden aangemeld. Hoe zien de initiatiefnemers die controlerende taak voor zich? Moeten gemeenten eigen controle-instrumenten ontwikkelen en zo ja, welke? Hoe staan zij in dit verband tegenover een gemeentelijk meldpunt voor bedrijfspanden die in het register thuishoren? In dit verband stel ik een vraag aan de initiatiefnemers en aan de minister voor WWI. De initiatiefnemers hebben aanneming van het amendement-Jansen ontraden, dat het op basis van de verordening aan te leggen register voor het publiek toegankelijk maakt. Het argument voor een dergelijk publiek register zou zijn dat dit aanleiding kan geven tot misbruik. Waaraan denken de initiatiefnemers in dit verband en deelt de minister die vrees?

Als hij die deelt of als hij zich daarbij in essentie iets kan voorstellen, vindt hij dan dat dit argument zo veel zwaarder weegt dan de belangen van burgers die zich bij hun wijk, hun buurt of hun

regio betrokken voelen? Is een dergelijk "stiekem" register eigenlijk wel een goede zaak in deze tijd? Of vindt de minister, gesteld dat dit wetsvoorstel vandaag de eindstreep haalt, een publiek register toch geen verkeerd instrument? Is dat register misschien alleen al goed om het signaal af te geven dat de overheid ook van mening is dat mensen iets te zeggen zouden moeten hebben over hun woon- en leefomgeving? Zo ja, is de minister dan bereid om een signaal af te geven aan de gemeenten die met een dergelijk register gaan werken?

Mijn fractie heeft grote bedenkingen bij dit initiatiefwetsvoorstel. De meerwaarde van deze ingreep in de bestaande balans tussen strafrechtelijk ingrijpen enerzijds en bestuurlijk terugtreden en een en ander aan het civielrechtelijke krachtenveld overlaten anderzijds ontgaat ons, met uitzondering van het voorgestelde ten aanzien van artikel 551a van het Wetboek van Strafrecht. Ik hecht eraan om dat te markeren. Ten aanzien van de leegstandsbevestigingen stellen wij vast dat de twee zaken die om wetgeving zouden vragen, ongeregeld blijven. Dit, terwijl ten aanzien van de voorgestelde "vulling" van deze regeling diegenen inhoudelijk afhaken die deze paragraaf handen en voeten zouden moeten geven. Wij begrijpen werkelijk niet waarom dat gegeven voor de initiatiefnemers geen argument is geweest om op hun schreden terug te keren, onder het motto beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

Niettemin en desondanks zien wij uit naar een vruchtbare gedachteswisseling met de initiatiefnemers en de beide bewindslieden over de wijze waarop dit wetsvoorstel -- mocht het een wet worden -- in de praktijk zal uitwerken.

De **voorzitter**: Ik constateer dat geen der leden in eerste termijn nog het woord wenst te voeren.

\*\*

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Aanpassen asielprocedure \*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure (31994).**

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

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter, met het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 dat wij vandaag behandelen, beoogt de regering ten eerste om een zorgvuldiger en snellere asielprocedure te

realiseren, ten tweede om het aantal herhaalde, dat wil zeggen tweede of volgende aanvragen zo veel mogelijk in te dammen en ten derde om het aantal asielzoekers dat in Nederland mag verblijven maar geen recht op opvang heeft, zo veel mogelijk te beperken.

In haar brief van 24 juni 2008 "Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid" had de regering al de aanzet gegeven tot het wetsvoorstel dat vandaag aan de orde is. De vraag is natuurlijk of datgene wat de regering beoogt ook daadwerkelijk met dit wetsvoorstel wordt bereikt. Anders gezegd: gaan we er nu op vooruit of lijkt dit maar zo en blijken er meer nadelen dan voordelen aan het wetsvoorstel te kleven? Wat de VVD-fractie betreft, lijkt de balans meer naar de nadelen dan naar de voordelen uit te slaan.

Bij de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 door de commissie -Scheltema heeft de commissie geconstateerd dat de asielprocedure in het aanmeldcentrum en de asielprocedure na het aanmeldcentrum op het punt van de doorlooptijd te ver uit elkaar zijn gegroeid. In het wetsvoorstel poogt de regering dat op te lossen door de huidige procedure met 48 procesuren af te schaffen en te vervangen door het invoeren van een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal 6 dagen voordat de eigenlijke asielprocedure begint. Vervolgens wordt de algemene asielprocedure gesteld op 8 dagen, waarbij telkens precies is aangegeven welk onderdeel van de procedure op welke dag plaatsvindt. De procedure van minimaal 5 à 6 dagen wordt dus uitgebreid naar een procedure van 8 dagen, waaraan een verplichte periode van minimaal 6 dagen voor rust en voorbereiding vooraf gaat. In totaal beslaat de procedure dus minimaal 14 dagen. De regering schat dat daarmee het aantal asielaanvragen in de verlengde procedure gereduceerd wordt tot 60% in plaats van de huidige 73%. Ik wijs daarvoor op de pagina's 8 en 10 van de memorie van antwoord. Dat is inderdaad een winst van 13%, maar wat betekent die winst in getallen? In de memorie van antwoord schrijft de minister op pagina 9 dat vanaf april 2001 tot 17 februari 2010 ongeveer 137.000 asielzoekers een beslissing van de IND op hun asielaanvraag hebben ontvangen. Uitgaande van de 73% asielzoekers in de verlengde procedure, bedroeg het aantal asielaanvragen in die verlengde procedure ongeveer 100.000. Gemiddeld per jaar over de periode van negen jaar komt dat neer op ongeveer 11.000 asielzoekers in de verlengde procedure bij een gemiddeld jaarlijks aantal asielzoekers van 15.000. Met het wetsvoorstel zou dat aantal gereduceerd worden tot ongeveer 82.500, oftewel jaarlijks gemiddeld 9.000 asielzoekers in de verlengde procedure in plaats van 11.000. Om die betrekkelijke winst te behalen, wordt er een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal 6 dagen ingevoerd waaraan nogal wat bezwaren kleven.

Een belangrijk bezwaar van de VVD-fractie is dat de rust- en voorbereidingstermijn niet gemaximeerd is. Op pagina 7 van de memorie van antwoord geeft de minister aan dat in de praktijk

de rust- en voorbereidingstermijn langer dan 6 dagen kan duren en dat deze termijn kan worden gebruikt om de instroom van asielzoekers in de algemene asielprocedure te plannen. In de nadere memorie van antwoord op pagina 6 herhaalt de minister dit standpunt. Waarvoor dient de rust- en voorbereidingstermijn nu werkelijk? Mijn fractie meent deze rust- en voorbereidingstermijn te voorzien voor wat deze in feite is, namelijk een asielzoekersvriendelijke methode om asielzoekers in de "wachtkamer" te plaatsen tot het moment waarop de IND in de gelegenheid is om de ingediende asielaanvraag te behandelen. Is die visie juist? Is het juist dat de rust- en voorbereidingstermijn met name ook gecreëerd is ten behoeve van de capaciteit van de IND? Zoals bekend, zal er de komende jaren fors moeten worden bezuinigd op de overheidsuitgaven. Wellicht zal dat betekenen dat ook de capaciteit van de IND wordt ingekrompen. Kunnen we derhalve wellicht een stukje meer aan asielzoekers in de rust- en voorbereidingstermijn verwachten en dan tegelijkertijd ook nog wel beweren dat de algemene asielprocedure toch zo soepel verloopt?

In dit verband kom ik meteen op het tweede belangrijke bezwaar dat de VVD-fractie tegen de rust- en voorbereidingstermijn heeft, namelijk de status van "rechtmatig verblijf" die op grond van artikel 8, aanhef en sub m van het wetsvoorstel wordt toegekend aan vreemdelingen die te kennen hebben gegeven, een asielaanvraag te willen indienen. Die status wordt verleend om de asielzoeker het reizen naar en van de rechtsbijstandsverlener mogelijk te maken. Mijn partijgenoot De Krom heeft daarover in de Tweede Kamer ook al de nodige bedenkingen geuit. Ook mijn fractie ziet niet in waarom de vreemdeling op eigen kracht door Nederland zou moeten reizen -- als hem dat al lukt -- terwijl de rechtsbijstandsverlener heel goed naar het aanmeldcentrum kan komen. Dat deze reismogelijkheid voor de asielzoeker een positief effect zou kunnen hebben op de kwaliteit van de rechtshulpverlening aan asielzoekers, zoals de minister in de memorie van antwoord op pagina 31 schrijft, geeft reden tot zorg over de kwaliteit van die hulpverlening. Is het niet zo dat de minister heeft overwogen dat het wel praktisch is om de status van "rechtmatig verblijf" aan asielzoekers in de rust- en voorbereidingstermijn te geven, nu te voorzien valt dat deze termijn naar verwachting meestal veel langer dan 6 dagen zal duren? De asielzoekers zijn dan niet gedoemd om gedurende langere tijd permanent in het aanmeldcentrum te verblijven, maar hebben wat meer bewegingsvrijheid. Is dat een overweging voor de minister geweest? Zo nee, dan is het toch wel een praktische bijkomstigheid.

Mijn fractie wil graag weten of de status "rechtmatig verblijf" ook wordt verleend aan de asielzoeker van wie de identiteit niet kan worden vastgesteld. Wordt die status dan desalniettemin verleend, eventueel met een, misschien zelfs door de Nederlandse overheid verstrekte, fictieve identiteit? In de nadere memorie van antwoord is op pagina 5 sprake van een "aangepaste" identiteit

terwijl er niets bekend is over de asielmotieven. De vraag daarnaar mag toch immers niet worden gesteld tijdens de rust- en voorbereidingstermijn?

De status van "rechtmatig verblijf" gedurende de rust- en voorbereidingstermijn levert naar het oordeel van mijn fractie nog een ander probleem op. In hoofdstuk 3 van de Dublinverordening worden de criteria genoemd aan de hand waarvan wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Artikel 9 bepaalt dat wanneer de asielzoeker houder is van een geldige verblijfstitel, de lidstaat die deze titel heeft afgegeven, verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Is de status "rechtmatig verblijf" van artikel 8, aanhef en sub m, van het wetsvoorstel een geldige verblijfstitel in de zin van de Dublinverordening? Per slot van rekening is het asielverzoek nog niet ingediend. Dat zou kunnen betekenen dat de status "rechtmatig verblijf" van de rust- en voorbereidingstermijn niet onder artikel 2, aanhef en sub j, van de Dublinverordening valt. Ook de minister geeft op pagina 5 van de nadere memorie van antwoord aan dat "rechtmatig verblijf" op grond van artikel 8, aanhef en sub m, van het wetsvoorstel niet hetzelfde is als "rechtmatig verblijf" op het moment dat het asielverzoek daadwerkelijk is ingediend. Indien er sprake is van een geldige verblijfstitel, betekent dit dat als gevolg van het verlenen van de status "rechtmatig verblijf" in de rust- en voorbereidingstermijn Nederland in principe nimmer een andere lidstaat kan verzoeken om overname van het asielverzoek op grond van artikel 17, lid 1 van de Dublinverordening? Indien de status "rechtmatig verblijf" geen geldige verblijfstitel in de zin van de Dublinverordening oplevert, klopt het dan dat de driemaandentermijn van artikel 17, lid 1 van de Dublinverordening gaat lopen vanaf het moment dat een asielzoeker onder de rust- en voorbereidingstermijn valt, zoals de minister op pagina 7 van de nadere memorie van antwoord schrijft en dus niet pas op het moment van het ingediende asielverzoek? Is dat wel in overeenstemming met artikel 4, lid 1 van de Dublinverordening dat spreekt van een ingediend asielverzoek?

Na afwijzing van het asielverzoek in de algemene asielprocedure wordt de afgewezen asielzoeker een vertrektermijn van vier weken gegeven. Gedurende die vier weken is er opvang, maar er is geen sprake van rechtmatig verblijf. Op pagina 17 van de nadere memorie van antwoord schrijft de minister dat het degenen die zich in de opvang bevinden, vrij staat om naar een rechtsbijstandsverlener te reizen. Met wat voor papieren? Licht het niet voor de hand dat ook in dat geval de rechtsbijstandsverlener naar de opvang komt in plaats van andersom? Of is dan weer de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening in het geding?

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie problemen heeft met het wetsvoorstel. Mijn fractie voorziet dat het wetsvoorstel, wanneer dit wet zou worden, weliswaar de statistieken over de doorlooptijden in de Nederlandse asielprocedure gunstig zal beïnvloeden, maar onmiskenbaar een

aanzuigende werking zal hebben als gevolg van het invoeren van de rust- en voorbereidingstermijn met de status "rechtmatig verblijf". Mijn fractie is daarom zeer belangstellend naar de beantwoording door de minister van onze vragen.

\*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Mijn fractie waardeert en onderschrijft de ambitie van het kabinet om meer kwaliteit en zorgvuldigheid in de asielprocedure te brengen. We weten dat vooral het onderzoek in de beginfase cruciaal is. Dat vormt immers de basis van de beslissing en tevens van de verdere procedure. Hoe beter gefundeerd de eerste beslissing is, hoe groter de kans dat deze wordt geaccepteerd (dus minder procedures) en standhoudt. Het kabinet doet een dappere poging tot kwaliteitsverbetering met de invoering van de rust- en voorbereidingstermijn (RVT), de uitbreiding van de versnelde procedure en de mogelijkheid voor de rechter om nieuwe feiten te betrekken bij de toets van de beslissing. GroenLinks is positief over alle drie de wijzigingen. Ze zullen echter alleen leiden tot verbetering als de risico's op onzorgvuldigheid worden uitgeschakeld. Ik zal hier bij vijf risico's stilstaan, ten eerste bij het risico van te weinig rust en te veel voorbereiding in de Raad van Toezicht, ten tweede bij het risico dat de achtdagenprocedure wordt benut voor te complexe asielverzoeken en kwetsbare asielzoekers, ten derde bij het zorgvuldigheidsrisico aan de grens zonder RVT, ten vierde bij het risico van schending van het Unierecht door de GOC en het onthouden van opvang aan asielzoekers en ten vijfde bij het risico van een beperkte rechterlijke toets.

De rust is duidelijk bedoeld voor de asielzoeker: bijkomen van de reis, zodat hij of zij uitgerust de procedure instroomt. Maar voor wie geldt de voorbereiding? Als die te intensief door de IND wordt benut, komt dan het rustelement dan nog wel uit de verf? Uit de stukken blijkt dat de regering de RVT wil gebruiken om een Dublinclaim te leggen. Artikel 17 van de Dublinverordening verplicht een lidstaat om een claim binnen drie maanden na het asielverzoek in te dienen. De rechtszekerheid verlangt immers dat zo snel mogelijk duidelijk wordt of een asielverzoek hier of elders wordt behandeld. Dat neemt niet weg dat het naar de mening van mijn fractie onwenselijk is om de RVT structureel in te zetten als wachttermijn voor de reactie op een claim door een andere lidstaat. Het zou betekenen dat asielzoekers drie maanden in een plaatselijke opvanglocatie of, nog erger, in een GOC in detentie moeten verblijven, die daar niet op is ingesteld. Bovendien dient een asielverzoek ook voor de afweging of er redenen zijn om het verzoek zelf in behandeling te nemen. Als dat achteraf gebeurt, is dat mosterd na de maaltijd. Daarom krijg ik graag helderheid over welke handelingen de IND exact mag verrichten tijdens de voorbereidingstermijn, ook met betrekking tot de claim.

De Afdeling Rechtspraak heeft uitgemaakt dat met het onderzoek naar nationaliteit en identiteit de asielprocedure start. De regering

meent dat de consequenties van deze uitspraak kunnen worden omzeild door een expliciete bepaling dat dit onderzoek nog niet tot de procedure behoort. Mijn fractie betwijfelt of de redenering van de Afdeling Rechtspraak hiermee echt van tafel is. Het gaat immers om een interpretatie van wat je onder de behandeling aan een asielverzoek moet verstaan.

Over de acht dagen stelt het kabinet dat de onderzoeksperiode in het aanmeldcentrum aanzienlijk wordt uitgebreid, namelijk van 48 procesuren naar 8 dagen. Dat klinkt indrukwekkend maar wie even rekent, moet constateren dat de procedure wordt verlengd met twee werkdagen, namelijk van maximaal 6 naar maximaal 8 dagen. Rechtvaardigt deze verlenging de ambitie om veel vaker dan nu tot een beslissing te komen en om alle asielzoekers te horen? Nog steeds staat er maar één werkdag voor elke stap in het onderzoek. Dat is een forse verkorting ten opzichte van de huidige OC-procedure. Dit betekent dat asielzoekers zich nog altijd in een soort van snelkookpanprocedure bevinden. De benaming "algemene asielprocedure" kan niet verhullen dat het een versnelde procedure blijft, gelet op de tijdsdruk en het grote verschil met de beslistermijn van zes maanden die de Procedurerichtlijn als richttermijn noemt. De Europese Commissie heeft voorgesteld, de versnelde procedure te beperken tot kennelijk ongegronde asielverzoeken. Wat is hierover op dit moment binnen de Raad afgesproken? Deze Kamer heeft u gevraagd om middels Raadsdocumenten daarvan op de hoogte te worden gebracht. Ik krijg graag dus een toelichting. Ook wil ik alsnog de documenten, zo spoedig mogelijk.

Momenteel krijgt slechts 10% in het aanmeldcentrum een afwijzende beslissing en 10% een inwilliging. De andere asielverzoeken gaan door naar de OC-procedure. Het kabinet wil nu ook de overige 80% in de achtdagenprocedure aan een nader gehoor onderwerpen en zo veel mogelijk een beslissing nemen. Dat betekent een verhoogde tijdsdruk voor de asielverzoeken waarvan de IND nu besluit dat ze beter in een OC-procedure passen. Wat betekent dit voor kwetsbare asielzoekers zoals alleenstaande minderjarigen, getraumatiseerden of zieke asielzoekers? Voogdijvereniging Nidos heeft laten weten, bezorgd te zijn over het feit dat er voor de amv's geen uitzondering geldt. Waarom is dit? Wat zijn de implicaties ervan dat de brief over de amv's door de Tweede Kamer controversieel is verklaard?

Wat betekent de nieuwe procedure voor vrouwen die getekend zijn door een ervaring met seksueel geweld, maar hier niet over durven praten? Uit het proefschrift Over zwijgen gesproken is af te leiden hoe onwaarschijnlijk het is dat zij hun "geheim" snel zullen toevertrouwen aan de autoriteiten. Ligt het niet voor de hand om al bij het zwakste signaal hiervan de asielzoekster door te zenden naar de gewone procedure? De tijdsdruk zal het deze vrouwen immers nog moeilijker maken om hun verhaal te doen. De gewonnen tijd kan worden besteed aan het winnen van vertrouwen en het doen van nader onderzoek. Het MAPP-project wordt

door het veld als succesvol beschouwd. De regering heeft ook toegezegd, de positieve ervaringen ermee te verwerken in de nieuwe procedure. Welke elementen zijn er precies overgenomen? In hoeverre is het veld al klaar voor de invoering? Het bericht dat de sociaalverpleegkundigen nog worden geworven, maakt mijn fractie ongerust over de mate van hun kwalificatie de signaleringsfunctie die ze hebben.

Mijn fractie heeft altijd gepleit voor een inhoudelijk criterium voor versnelde afdoening. Ik moet helaas toch nog een lans breken voor de huidige situatie. Nu bestaat immers in elk geval het criterium dat op een verzoek binnen 48 uur kan worden beslist. In de nieuwe wet begint de IND gewoon en kijkt wel hoever ze komt. Soms bagatelliseert de regering de verwachte groei van versnelde afdoeningen als gevolg van deze wet, maar de hele wijziging is naar het idee van mijn fractie toch gericht op een maximumaantal afdoeningen in die achtdagenprocedure. Mijn fractie is daarom ook niet gerust op de achterdeur die de regering openhoudt: de verlenging met twee weken. In de memorie van antwoord noemt ze als criterium dat nader onderzoek nodig is naar bijvoorbeeld nationaliteit en identiteit, tenzij er sprake is van vertraging door de regering. Dat is wel erg ruim. Waarom niet alleen verlenging toestaan als de oorzaak van de onduidelijkheid over de identiteit voortkomt uit tegenwerking door de asielzoeker? Het voorgestelde criterium biedt ten onrechte ruimte voor zaken die buiten de invloedssfeer van de asielzoeker liggen.

Nu kom ik op de grens. Het kabinet heeft duidelijk gemaakt dat de RVT een essentiële voorwaarde is om de kwaliteit van het onderzoek te verbeteren. Daarom begrijpt mijn fractie niet dat het kiest voor een achtdagenprocedure op Schiphol, waar asielzoekers rechtstreeks uit het vliegtuig instromen. Waarom niet alleen een nader gehoor van asielzoekers als het eerste gehoor de indruk wekt dat het om kansloze asielverzoeken gaat? Ik noem als voorbeeld het oude Mosa-criterium. De regering noemt het medisch advies als een criterium voor de geschiktheid van de achtdagenprocedure. Wanneer wordt dit medisch advies in de Schipholprocedure gegeven nu een RVT ontbreekt? Mijn fractie heeft tevens problemen met de redenering van de regering ten aanzien van grensdetentie. Asielzoekers mogen niet alleen gedetineerd worden omdat ze asiel hebben gevraagd, maar de regering rechtvaardigt de gesloten OC-procedure met het argument dat er daarnaast ook nog sprake is van toegangsweigering. Ze ontkent daarmee de specifieke waarborgen die voor vluchtelingen gelden. De Schengengrenscode maakt een uitzondering voor het asielrecht en het Vluchtelingenverdrag verbiedt het ten eerste om aan hen sancties op te leggen vanwege hun illegale inreis of aanwezigheid en ten tweede om hun bewegingsvrijheid meer dan noodzakelijk te beperken. Als detentie van asielzoekers die via de landsgrenzen binnenkomen niet noodzakelijk is, dan is hun detentie op Schiphol evenmin te rechtvaardigen. De regering stelt echter dat er in

beginsel geen verschil is tussen de Schipholprocedure en de land-ac's. Het is naar de mening van mijn fractie echter van tweeën één: Schiphol is geen grensprocedure, maar dat impliceert dezelfde waarborgen als bij de land-ac's, dus een RVT en geen detentie tijdens de onderzoeksfase, of het is wel een grensprocedure. Dan zal de regering zich moeten houden aan de limiet van vier weken detentie, zoals artikel 35, lid 4 van de Procedurerichtlijn bepaalt. Na vier weken is verdere behandeling in de "verlengde" procedure aangewezen. Ik krijg hierop graag een reactie.

Mijn fractie ziet ook het risico op schending van de Opvangrichtlijn. Deze staat niet toe dat een lidstaat andere eisen stelt aan het recht op opvang dan dat een asielzoeker nog in afwachting is van zijn definitieve beslissing en deze beslissing mag afwachten. Rechtsmatig verblijf behoort niet tot de voorwaarden. Dat begrip wordt bijvoorbeeld wel in de Richtlijn langdurig ingezetenen gehanteerd. Dat is geen toeval. Het in de lidstaat mogen verblijven is een autonoom begrip dat niet kan worden ingevuld met nationaalrechtelijke begrippen. Het Hof heeft dit in de zaak Chakroun ten aanzien van het begrip "stelsel voor sociale bijstand van de lidstaat" ook nog eens bevestigd. Het doel van de richtlijn: harmonisatie van de opvangvoorzieningen laat extra nationale eisen natuurlijk ook niet toe.

Verder eist de richtlijn "een menswaardige levensstandaard" en "doeltreffende opvangvoorzieningen". Voor een nuttig effect van de richtlijn is opvang tot aan de eerste rechterlijke uitspraak dus noodzakelijk. Ik deel de twijfels die de NVVR heeft geuit over de haalbaarheid van het beslissen binnen vier weken, gelet op de toenemende aantallen en de complexiteit. Meer capaciteit voor de rechterlijke macht is goed, maar er volgt geen garantie uit op een tijdige beslissing. De Opvangrichtlijn vereist echter garantie op opvang via een wet, algemeen verbindende bepaling of ministeriële regeling. Wat zou er nu simpeler zijn dan de RvA zo aan te passen dat de opvang is zeker gesteld tot en met de rechterlijke uitspraak?

De regering noemt het Koppelingsbeginsel als een belang bij het onthouden van opvang aan onrechtmatig verblijvenden. Als de regering dat wil, lijkt het ons verstandiger om het verblijf van asielzoekers die hun procedure mogen afwachten niet als onrechtmatig te bestempelen.

Bovendien is de regering niet consequent, want asielzoekers in de vertrektermijn zijn evengoed onrechtmatig in Nederland en mogen wel in de opvang blijven. Welke rechtsbasis geldt hiervoor? Zou die dan niet even passend zijn bij de vervolgerperiode in afwachting van een uitspraak? De regering stelt op pagina 3 van de memorie van toelichting: verder worden er maatregelen getroffen om het aantal asielzoekers dat in Nederland mag verblijven, maar geen recht heeft op opvang, zo veel mogelijk te beperken. Het effect van de wet is echter dat een kleine groep er vier weken opvang bij krijgt, maar dat een grote groep sneller op straat belandt. Hoe rijmt de minister deze wijziging met zijn klemmende beroep op gemeenten om hun noodopvang te sluiten omdat die niet meer nodig

zou zijn? Of kan ik opmaken uit de redenering van de minister dat hij net zo zeer als mijn fractie hecht aan opvang voor asielzoekers gedurende de behandeling van de voorlopige voorziening?

De regering stelt een piketregeling voor de opvang voor, in het geval de rechter nog niet heeft beslist. Hoe moet ik de werking van deze regeling voor me zien? Acht de regering het denkbaar of wenselijk dat zo'n verzoek afgewezen wordt? Zo nee, waarom zouden we een extra procedure inbouwen als we kunnen volstaan met een algemene regeling? De regering hecht aan eenvoud en vermindering van procedures en kosten. Een extra voorlopige voorziening of een piketregeling maakt het complex en duur en kost weer extra rechterlijke capaciteit en tijd. Procedures worden ook weer langer. Dat hebben we geleerd van de Vreemdelingenwet die in 1994 in werking trad en die dwong tot een veelheid aan procedures voor maar één asielverzoek. Daar wilden we zeer terecht van af. Met deze wet zetten we helaas weer een stap terug in de tijd.

Dat brengt me bij de schorsende werking. De wijze waarop Nederland de schorsende werking wil wijzigen, loopt niet in de pas met de ontwikkelingen in Straatsburg en Luxemburg. De rechtspraak van het EHRM in de zaak Gebremedhin en Abdolkhani en het Unierecht verankeren het principe van schorsende werking tijdens beroep steeds sterker en vereist in elk geval dat asielzoekers hun eerste voorlopige voorziening mogen afwachten in Nederland. De regering meent dat dit niet uit artikel 39 van de Procedurerichtlijn is op te maken. Dat artikel eist echter wel degelijk een effectief rechtsmiddel. Het Hof van Justitie vult dit zo in dat onomkeerbare stappen zijn verboden die aan de volle werking van het gemeenschapsrecht zouden afdoen. Ook artikel 37 van het Handvest voor de Grondrechten verplicht tot schorsende werking van een eerste procedure. Artikel 39 van de Procedurerichtlijn eist ten overvloede overeenstemming met internationale verplichtingen. De richtlijn laat Nederland dus geen andere keuze, maar verplicht bovendien, net zoals de Opvangrichtlijn, tot implementatie via een wet, AMvB of ministeriële regeling. De huidige bepaling in de Vreemdelingencirculaire voldoet daarom niet. Ik krijg hierop graag een reactie.

Over de rechterlijke toets merk ik het volgende op. Mijn fractie is blij met de voorgestelde ex-nunctoets, al hadden we hier liever het initiatiefwetsvoorstel van D66 gezien, omdat een meer omvattende rechterlijke toetsing meer recht doet aan het asielrecht. In het asielrecht draait het vaak om de vraag of iets waar of niet waar is. Als de IND een monopoliepositie bekleedt op de beoordeling van deze feiten en extra eisen stelt aan de geloofwaardigheid als ook maar één element niet met documenten gestaafd kan worden, is het essentieel dat een rechter dit geloofwaardigheidsoordeel vol kan toetsen. Volgens de regering is een dergelijke toets een vreemde eend in de bestuursrechtelijke bijt. Er bestaat echter geen blauwdruk, maar een bandbreedte ten aanzien van de intensiteit van bestuursrechtelijke toetsing. Het asielrecht zit misschien nog wel het

dichtst aan tegen het socialezekerheidsrecht, waar de rechter zich niet zo terughoudend opstelt ten aanzien van de feitenconstellatie als de vreemdelingenrechter is gedwongen te doen. Een verkeerde beslissing kan een asielzoeker fataal worden bij een onterechte uitzetting. Het vreemdelingenprocesrecht kent bovendien tal van uitzonderingen ten opzichte van het bestuursprocesrecht. Dan stellen dat de volle toets in het bestuursrecht niet gebruikelijk is, lijkt mijn fractie daarom niet het meest overtuigende argument.

Voorzitter, ik heb de regering een aantal risico's van deze wet voorgehouden. Een ander risico zit in de toepassing van de wet. Van de Rekenkamer hebben we begrepen dat de kwaliteit van het werk van de IND de laatste jaren fors is verbeterd. Niettemin vergt de toepassing van onze regels omtrent toelating en uitzetting permanente aandacht. Het gaat om ingrijpende beslissingen ten aanzien van mensen in een kwetsbare en afhankelijke situatie. Mijn fractie vindt een onafhankelijke en permanente controle op kwaliteit daarom passend. We hebben een commissie van toezicht op terugkeer, dus waarom niet een dergelijk toezicht op de hele keten? Het motto van de Inspectie voor de Sanctietoepassing: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend, zou ook hier functioneel zijn. Een onafhankelijke commissie of inspectie bevordert de transparantie en kan het lerend vermogen van de IND verder ontwikkelen. Ik krijg hierop graag een reactie.

Mijn fractie zal na de antwoorden van de regering afwegen of de geschetste risico's opwegen tegen de voordelen van een rusttermijn, twee dagen extra in het aanmeldcentrum en de ex-nunctoetsing. Hopelijk schept de minister meer duidelijkheid dan we tot nu toe in de schriftelijke beantwoording hebben ontvangen.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Het is duidelijk dat mijn fractie voorstandster is van een herziening van de asielprocedure, nadat we tien jaar ervaring op hebben gedaan met de uitvoering van de wet van 2000. Ik denk dat we makkelijk overeenstemming kunnen vinden over een aantal principes in deze Kamer ten aanzien van zaken die wij zouden willen vermijden. Zo willen we dat het niet meer voorkomt dat mensen vele jarenlang in slopende onzekerheid worden gehouden. We willen niet dat mensen jaren van hun leven kwijt zijn, want tijd kunnen we niemand meer teruggeven, tijd waarin iemand niet heeft kunnen studeren of werken. We willen niet dat mensen die hier al jaren wonen en kinderen hebben die hier zijn geboren en naar school gaan, toch dreigen te worden uitgezet. We willen niet dat mensen hier "illegaal" moeten verblijven terwijl na vele jaren blijkt dat dit niet had gehoeven, na vele jaren van ellende alsnog als schrijnend geval worden toegelaten. Dat had dan ook eerder gekund. Wij willen niet dat ze op straat terecht komen en afhankelijk worden van de welwillendheid van burgers die het niet met hun

geweten in overeenstemming kunnen brengen om ze te laten zwerven. En we willen niet dat gemeentes zich genoodzaakt voelen om afspraken en regels een beetje op te rekken omdat ook zij vinden dat iedereen, hoe dan ook, recht heeft op onderdak, al helemaal als er kinderen in het spel zijn.

Wanneer we die bijverschijnselen van de huidige, nog haperende asielprocedure willen voorkomen of in ieder geval verder terug willen dringen, is het noodzakelijk om de asielprocedure bij te stellen. Die asielprocedure moet zo snel als redelijkerwijs mogelijk is, afgewikkeld kunnen worden, maar moet tegelijkertijd zorgvuldig plaatsvinden, want we willen ook voorkomen dat mensen ten onrechte met uitzetting worden bedreigd en we willen zeker dat mensen die uiteindelijk toch mogen blijven, daar niet jarenlang samen met hulpverleners en advocaten voor in touw moeten zijn.

Het is duidelijk dat er een categorie asielzoekers is voor wie een snelle procedure belangrijk is: de mensen van wie me teen duidelijk is dat ze niet kunnen blijven en de mensen van wie meteen duidelijk is dat ze wel in aanmerking komen. De problemen zijn er vooral met de grote middenmoot, voor wie de procedure helder en rechtvaardig moet zijn, niet te lang mag duren maar ook niet korter dan noodzakelijk is, willen we niet vervolgens met een sleep aan beroepszaken komen te zitten. Het probleem is dat de duur en de procedure niet voor elke asielzoeker standaard uit te voeren is.

Voor de juridische aspecten van dit wetsvoorstel kan ik me zonder meer aansluiten bij de opmerkingen die mevrouw Strik al heeft gemaakt. Als niet-jurist wil ik vooral een aantal vragen over de zorgvuldigheid van de uitvoeringspraktijk stellen. Als toetssteen zal ik vooral uitgaan van een categorie kwetsbare asielzoekers, met name vrouwen met geweldservaringen en andere trauma's. Daarbij teken ik meteen aan dat ik het dan ook heb over kinderen en dat ook mannen die gevlucht zijn voor oorlog of totalitaire regimes in veel gevallen ervaring hebben met marteling en seksueel misbruik, waarover zij vaak nog moeilijker kunnen praten dan de vrouwen. De inzichten die daarbij op de achtergrond van mijn betoog meespelen, heb ik gekregen als trainer in voormalig Joegoslavië, Gaza en Zuid-Afrika over de gevolgen van geweld, meestal ook seksueel geweld. En zeker spelen ook mijn contacten mee met het veld van betrokken hulpverleners, de mensen die asielzoekers rechtsbijstand verlenen en het alternatieve circuit van steun voor met name vrouwen die dreigen te worden uitgezet, zoals Vrouwen tegen Uitzetting.

Is de asielprocedure zoals die nu wordt voorgesteld adequaat? Krijgt een vrouw met geweldservaringen de kans om binnen de tijd die daarvoor staat gehoord te worden? Mijn eerste zorg: hoewel er geen onderzoeksrapport is op basis waarvan ik met harde cijfers mijn betoog kan ondersteunen, is mij wel bekend dat veel vrouwen die aanvankelijk waren afgewezen, alsnog werden toegelaten toen in tweede instantie hun verhaal

duidelijk werd. Het is te danken aan vrijwilligers die het geduld hadden en in staat waren om het vertrouwen van de vrouwen te winnen, dat er dossiers naar het IND zijn gegaan die de doorslag hebben gegeven om de betrokken vrouwen alsnog toe te laten. Wij weten dus niet hoeveel vrouwen, die niet het geluk hadden, die steun te vinden, onterecht zijn uitgezet dan wel spoorloos zijn geraakt.

In de memorie van antwoord van 26 april jongstleden schrijft de minister dat de asielzoeker wel een signaal moet geven. Daar ben ik het zeker mee eens. Het punt is dat we vele voorbeelden kennen van vrouwen die wel degelijk een signaal hebben gegeven, maar dat dit niet is opgepikt door degene die het gesprek voerde. Dit is niet de plek om een college te geven over cultuurverschillen en gevolgen van trauma's, maar kort samengevat weten we dat veel vrouwen hun geweldservaringen hebben overleefd door er niet over te spreken. Soms, in een bedreigende omgeving, is verdringing beter dan spreken en verwerken, en in veel gevallen zijn de gevolgen van openbaarheid nog veel erger. Tijdens mijn werk op de Balkan werd ik geconfronteerd met vrouwen die door gemeenschap, familie of echtgenoot werden verstoten als bekend werd dat zij waren verkracht. Het is volstrekt begrijpelijk dat niet elke asielzoekster meteen begrijpt dat ze zo snel mogelijk en zo helder mogelijk over haar vernederende ervaringen moet vertellen aan iemand die ze niet kent en waarvan het moeilijk te doorgronden is wat die met het verhaal zal doen. Ook het feit dat aanwezige tolken vaak dezelfde nationaliteit hebben, kan het onveiliger maken om het verhaal te vertellen. Uit de praktijk ken ik voorbeelden waarin een vrouw wel degelijk een signaal gaf, klaagde over pijn, vertelde dat ze door soldaten was lastiggevallen, terwijl degene die het gesprek afnam niet begreep waar het over ging.

Uit de memorie van antwoord begrijp ik dat de minister in principe deze zorg deelt en begrijpt dat het noodzakelijk is dat de sociaal verpleegkundige die bij het eerste onderzoek wordt ingezet, opgeleid is om om te gaan met trauma's en cultuurverschillen. Maar als ik lees dat er één middag in de masterclass wordt besteed aan medische aspecten dan houd ik mijn hart vast. In mijn ervaring is er meer expertise noodzakelijk en hebben sociaal verpleegkundigen die moeten beoordelen of iemand wordt doorverwezen voor een vervolgonderzoek meer begeleiding, ervaring en supervisie nodig, juist als we ervan uitgaan dat het niet te vaak moet gebeuren dat achteraf, later, alsnog blijkt dat de signalen wel zijn gegeven maar niet zijn opgepikt. Ook wil ik er vanuit mijn ervaring zeer op aandringen dat genderrichtlijnen worden opgenomen in de bijscholing en begeleiding. Het gaat daarbij om richtlijnen voor de beoordeling van de situaties van slachtoffers van gendergerelateerd geweld, dus over vluchtgronden, interpreteren van informatie, bewijslast en begrip voor de situatie waar de vrouwen eventueel naar zouden moeten terugkeren. Genderrichtlijnen die in de loop van vele jaren internationale ervaring zijn geformuleerd kunnen helpen bij een rechtvaardige en heldere

procedure, een adequate bejegening en een antwoord op de vraag of een gesprek moet plaatsvinden in aanwezigheid van familie of bijvoorbeeld juist niet. Genderrichtlijnen geven ook duidelijkheid over het belang van de sekse van tolken en de bejegening door artsen, verpleegkundigen, advocaten en IND-functionarissen.

We zijn het erover eens dat de nieuwe 8 dagenprocedure waarin wat eufemistisch sprake is van een rust- en voorbereidingstermijn wel enige verbetering betekent vergeleken met de huidige 48 urenprocedure. We moeten het dan nog wel over Schiphol hebben, waar de situatie aanzienlijk ongunstiger is. Maar het zal er ook in de nieuwe procedure op aankomen of snel duidelijk is dat er meer tijd nodig is. We moeten daarbij ook bedenken dat het voor een asielzoeker buitengewoon verwarrend is dat de ene functionaris vooral gericht is op het aantonen van inconsistentie in het verhaal, terwijl degene die rechtsbijstand levert nu juist gericht is op het scheppen van een vertrouwensband waarbij het in eerste instantie niet gaat om de betrouwbaarheid van het complete vluchtverhaal, maar om de rust om ook tegenstrijdige verhalen op tafel te krijgen. En dit geldt zeker voor Schiphol, waar IND-functionarissen en advocaten naast elkaar moeten werken en voor de net gearriveerde asielzoekers nauwelijks van elkaar te onderscheiden zijn.

Mijn zorg over de vraag of dit wel goed gaat, wil ik graag vertalen in een dringende vraag aan de minister om niet te lang te wachten met de evaluatie van de nieuwe procedure en om nauwlettend te monitoren van hoeveel asielzoekers aanvankelijk de signalen niet zijn opgevangen. De minister zou mijn fractie gelukkig maken met een ferme toezegging op dit punt.

Ik heb Schiphol al genoemd. De minister kan niet beamen of het werkelijk maar gaat om 12% van de daar arriverende asielzoekers die uiteindelijk terecht zijn vastgehouden om uitgezet te worden, maar geeft toe dat het maar een beperkt aantal is. Ik kan brieven aanreiken uit correspondentie over het PIVA waarin dit percentage wordt genoemd. In wat "grensbewakingsbelang" wordt genoemd, wordt dus voor deze circa duizend mensen een groot aantal asielzoekers vastgehouden. Zij krijgen geen rust- en voorbereidingsperiode en het is duidelijk dat zeker de categorie kwetsbare asielzoekers, waaronder dus de vrouwen waar ik het over heb, aanzienlijk minder kans krijgt op een adequate procedure dan diegenen die op een andere manier het land binnenkomen. Mijn fractie lijkt dat een kwestie van rechtsongelijkheid en vraagt de minister wat hij van plan is om daaraan te doen.

Er zijn experimenten uitgevoerd om te zien of de periode die nu voor het eigenlijke onderzoek staat wel voldoende is. Van advocaten die ik daarover heb gesproken, heb ik gehoord dat dit zeer twijfelachtig is. Het is een winstpunt dat een asielzoeker een eigen advocaat krijgt, maar tegelijkertijd maakt dat het organiseren van de logistiek niet per se eenvoudiger. Nu al ken ik advocaten die in veel gevallen ver over de

toegekende tijd heen moeten gaan om het dossier rond te krijgen en moeilijkheden hebben met het adequaat regelen van de juiste tolken op de juiste tijd en op de juiste plek. De standaard van drie gevallen per advocaat per dag kan alleen gehaald worden wanneer er niet veel informatie opgevraagd hoeft te worden -- die vaak ook niet binnen de daarvoor gestelde tijd opgehaald kan worden -- wanneer het verhaal in één keer helder is, wanneer het lukt om de juiste tolken op tijd op de juiste plaats te krijgen en wanneer er niet te veel tijd op gaat aan reizen. Juist wanneer het gaat om complexe gevallen, wat bij de kwetsbare groepen vaak het geval zal zijn, is de standaardprocedure onvoldoende, zegt ook de vereniging van asieladvocaten. Ik vraag de minister om ook dit nauwlettend te volgen en niet te lang te doen over een adequate evaluatie.

Mevrouw Strik heeft al over een ander belangrijk punt gesproken en dat is de periode van vier weken waarin de rechter uitspraak moet doen. De minister is er nogal optimistisch over dat het de rechters wel zal lukken, zeker als zij weten dat het van spoedeisend belang is omdat de asielzoeker anders op straat dreigt terecht te komen. Wij hebben er behalve praktische ook ethische bezwaren tegen dat het dreigende "geklinkerd worden", ingezet wordt om rechters aan hun tijdschema te houden. Alsof de rechterlijke macht er anders de kantjes van af zou lopen, alsof het niet altijd al een kwestie is van afweging -- er zijn nog meer spoedeisende gevallen -- en alsof er niet ook gekeken kan worden naar de vraag of de rechterlijke macht voldoende is uitgerust voor deze nieuwe taak. Ik heb in ieder geval niet vernomen dat er met de rechterlijke macht overleg is gepleegd en er worden ook geen extra middelen voor vrijgemaakt. Hoe dan ook wil ik er bij de minister op aandringen dat bij het overschrijden van de grens van vier weken de asielzoekers niet geheel buiten hun schuld op straat gezet worden. Ik sluit mij graag aan bij het meer gedetailleerde verzoek van mevrouw Strik.

Een volgend punt betreft de eveneens kwetsbare groep van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Wij zijn er mee bekend dat het de bedoeling was om het beleid voor die groep te herijken, maar dat dit nog niet is gebeurd. Is het de bedoeling dat met de invoering van de wet op 1 juli aanstaande de minderjarigen de procedure in moeten stromen alsof het volwassenen betreft? Is er geen overgangsregeling voor de groep minderjarigen te maken die hen wat meer bescherming biedt tot de herijking heeft plaatsgevonden?

Voorts is mijn fractie van mening dat onafhankelijk toezicht op de IND geen overbodige luxe is. Volgens de minister is het aantal klachten over de IND sterk gedaald en is er veel verbeterd in de registratie en analyse van de klachten. Maar dat wil nog niet zeggen dat wij vinden dat een slager zijn eigen vlees mag keuren. Juist omdat het vaak gaat om schrijnende gevallen, juist omdat wij uit het alternatieve opvangcircuit nog te veel moeten horen over zaken waarbij het echt mis is gegaan, juist omdat we willen voorkomen dat mensen toch



in beroepskwesties terechtkomen, is het van belang dat er transparantie is over mogelijke verbeteringen die binnen de IND aan de orde zijn. Zelfs de regering moet verantwoording afleggen, waarom dan niet de IND?

Voorzitter. Ik hoop dat met mijn betoog duidelijk is dat we er gezamenlijk alles aan moeten doen om de asielprocedure ook voor kwetsbare groepen rechtvaardig en humaan te maken en om de mensen die we in principe in ons land onderdak willen bieden ook een goede kans te geven. Ik kijk met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.

\*N

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Vandaag behandelen we de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Deze wijziging beoogt de asielprocedure te verbeteren en te versnellen met behoud van zorgvuldigheid en transparantie. In de schriftelijke voorbereiding is uitvoerig ingegaan op de verschillende onderdelen van dit wijzigingsvoorstel. In dit plenair debat beperkt de PvdA-fractie zich tot een aantal kernaspecten die haar -- ondanks de uitvoerige en snelle beantwoording, waarvoor dank -- nog steeds zorgen baart.

De PvdA-fractie heeft waardering voor de inspanningen die de minister en zeker ook de voormalig staatssecretaris Albayrak zich hebben getroost om de huidige asielprocedure te verbeteren. Alvorens in te gaan op enkele specifieke onderdelen van de voorliggende wijziging, wil ik namens mijn fractie kort stilstaan bij de onderliggende principes van de wet. Ik vraag de minister, nader in te gaan op deze principes en met name op de weging ervan. Het huidige voorstel stelt twee principes centraal: het principe van de zorgvuldigheid en het principe van de doelmatigheid. Daarbij staat het principe van de doelmatigheid in beginsel boven dat van de zorgvuldigheid. Met dit voorstel vindt als het ware een soort triage plaats. De aanvragen worden in beginsel snel afgehandeld mits aan de zorgvuldigheidseisen is voldaan.

Veel van de vragen in de schriftelijke ronde hadden betrekking op de weging tussen deze twee principes. Hoe kan voorkomen worden dat snelheid en doelmatigheid ten koste gaan van zorgvuldigheid en daarmee de rechtsbescherming van de asielaanvrager? Ook andersom zijn er vragen te stellen. Kan zorgvuldigheid een effectieve afhandeling van de asielaanvraag in de weg staan? Uit de evaluatie van de Vreemdelingenwet is gebleken dat het lange wachten en "in procedure zitten" niet altijd in het belang is van de asielzoeker. De onzekerheid kan tergend zijn en de perspectieven op een leven in Nederland of weer het land van herkomst negatief beïnvloeden.

De vragen van mijn fractie zullen vandaag voor een deel ook gerelateerd zijn aan de wijze waarop de weging van deze principes feitelijk zal plaatsvinden. Ik wil er echter nog een principe aan toevoegen. Ik noem dat het kwetsbaarheidsprincipe. Sommige mensen die een

asielverzoek indienen of dit overwegen, zijn zeer kwetsbaar. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen, om mensen die zich in een psychisch labiele situatie bevinden ten gevolge van geweldservaringen of om vrouwen die zijn misbruikt. Ook zij melden zich aan bij de poort, ook zij dienen de procedures te volgen. Hebben zij wel voldoende rechtsbescherming? En is het risico niet groot dat juist voor deze groepen de op zichzelf gewenste snellere procedure negatief uitpakt? Niet iedereen kan zijn asielverhaal meteen vertellen en is bij machte om alle noodzakelijke informatie tijdig beschikbaar te stellen. Zou de hier voorgestelde rust- en voorbereidingstijd niet juist ook gebruikt kunnen worden om de zeer kwetsbaren direct naar de verlengde procedure te geleiden? Het spreekt vanzelf dat de voorgestelde rust- en voorbereidingstijd voorafgaand aan de algemene procedure ook in het voordeel van deze groep kwetsbare asielzoekers kan uitpakken. De vraag is echter of er voor hen wel voldoende sprake is van rust gegeven de vele activiteiten die gedurende deze zes dagen moeten plaatsvinden.

Graag zou mijn fractie van de minister vernemen hoe het -- naar ons oordeel -- belangrijke criterium van kwetsbaarheid van de asielaanvrager een plaats heeft gekregen in deze gewijzigde procedure. Op welke wijze zullen straks kwetsbaarheid, zorgvuldigheid en doelmatigheid tegen elkaar worden afgewogen? Wie zal erop toezien dat die weging ook daadwerkelijk plaatsvindt? Zijn de ervaringen en de adviezen van de vereniging van asieladvocaten en van de Raad van voor de rechtspraak meegenomen?

Ik ben met deze meer principiële vraag begonnen omdat de resterende vragen van mijn fractie ook in dat licht moeten worden gezien. In dit plenaire debat wil ik de volgende aspecten met de minister bespreken: de rust- en voorbereidingstijd, de algemene procedure, de ex-nunctoetsing en de bandbreedte ervan, en de evaluatie van deze wetwijziging. Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de opvang op Schiphol. Wij sluiten ons daarbij aan.

In de memorie van antwoord stelt de minister dat in de rust- en voorbereidingstijd een balans zal worden gezocht tussen enerzijds rust en anderzijds optimale voorbereiding in de vorm van medisch advies en rechtsbijstand. Daarnaast vindt door de IND onderzoek ter identificatie van de asielzoeker plaats. Bij dit onderzoek worden geen vragen gesteld over het asielrelaas, noch door de vreemdelingenpolitie noch door de IND in het eerste gehoor. De PvdA-fractie onderschrijft deze werkwijze waarbij het accent ligt op rust en voorbereiding. Tegelijkertijd is het naar haar oordeel bijna ondoenlijk om in de praktijk voorbereiding en identiteitsonderzoek los te koppelen van asielrelaas en asielmotieven. Is de minister het met de PvdA-fractie eens dat dit formele onderscheid in materiële zin niet houdbaar is? En wat zijn hiervan de gevolgen voor de positie van de asielaanvrager?

In de schriftelijke ronde hebben wij ook een vraag over de juridische positie van de asielzoeker in het kader van de Dublinverordening. Door de

beantwoording en berichten die wij van andere betrokkenen hebben ontvangen, is bij ons onduidelijkheid ontstaan over dit punt. Graag ontvangen wij een klip-en-klaar antwoord op de vraag of de Dublinverordening van toepassing is bij een aangevraagd asiel of bij een ingediend asielverzoek. Anders gezegd: wanneer kan sprake zijn van een eventuele terug- of overname door een betrokken lidstaat? Kan dat al tijdens de rust- en voorbereidingstijd of pas daarna als daadwerkelijk een aanvraag wordt ingediend?

In de toelichting op de werkwijze tijdens de rust- en voorbereidingstijd is ook aangegeven dat deze periode in principe zes dagen zal duren, maar het kan ook langer zijn. Ook de VVD-fractie heeft hierop gewezen. Er zijn geen maximumtermijnen aan deze periode gesteld. Het is niet te voorkomen dat de rust- en voorbereidingstijd in de praktijk al naar gelang de situatie langer zal moeten duren dan een termijn van zes dagen, zo staat in de memorie van antwoord. Kan de minister uiteenzetten om welke situaties het kan gaan? Is met deze algemene formulering niet de deur opengezet naar een onwenselijk lange duur van deze periode met als gevolg dat de onzekerheid die met deze wijziging voorkomen moet worden, juist groter wordt? De minister geeft aan dat de rust- en voorbereidingstijd wordt gebruikt voor het plannen van de instroom van asielzoekers. Zo bezien, wordt de rust- en voorbereidingstijd eerder een logistiek ventiel binnen de totale procedure en is de kans groot dat niet de gewenste rust en voorbereiding leidend zijn maar de logistiek van het systeem: als er meer aanvragen komen, zal de zogenaamde rust- en voorbereidingstijd langer duren. Zullen overwegingen van planning en logistiek het dan toch winnen van zorgvuldigheid en aandacht voor kwetsbaarheid?

In dit verband heeft mijn fractie nog een specifieke vraag met betrekking tot de alleenstaande minderjarige vreemdelingen, de zogenaamde amv's. Deze kinderen vallen wat ons betreft onder de categorie kwetsbare asielzoekers. Staatssecretaris Albayrak is gestart met de herijking van het amv-beleid die ook is neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer. Deze brief is door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Daarin werd echter wel een kader voorgesteld voor de wijze waarop minderjarigen zouden worden opgenomen in de algemene asielprocedure, onder andere met een langere rust- en voorbereidingstijd, en een op kinderen toegesneden vorm van opvang. Op welke wijze wordt de positie van de amv's in dit wetsvoorstel gewaarborgd en hoe verhoudt het zich tot het IVRK waarin de bijzondere beschermwaardigheid van het kind is erkend?

Over het medisch advies is al veel informatie gewisseld. Het meedoen aan een medisch onderzoek is vrijwillig en omvat een breed scala aan gegevens over de fysieke en mentale gezondheid van de asielzoeker. Het medisch advies is van groot belang en kan er zelfs toe leiden dat de asielzoeker een procedure op medische gronden start. Het verbaast mijn fractie dat het medisch advies wordt uitgevoerd door een sociaal verpleegkundige met de mogelijkheid van

doorverwijzing naar een sociaal geneeskundige. Veel organisaties en instanties, waaronder de ACVZ, hebben aangedrongen op een volwaardig medisch onderzoek. Al deze organisaties wijzen op het belang van gerichte aandacht in een vroeg stadium van mogelijk medische/psychische problemen, zeker bij kwetsbare groepen, zodat bij vermoedens van martelingen of andere geweldservaringen het Istanbulprotocol als leidraad kan gelden. Naar het oordeel van mijn fractie is het nu voorgestelde medisch advies wel erg mager. Het is de vraag of een sociaal verpleegkundige met op de achtergrond een sociaal geneeskundige voldoende zijn gekwalificeerd om dit medisch onderzoek uit te voeren dan wel om een goede doorgeleiding te bewerkstelligen. Het antwoord van de minister dat "in de geest van het Istanbulprotocol" zal worden gehandeld stemt ons niet gerust. Onze zorgen worden nog eens versterkt door het feit dat in de nadere memorie van antwoord de minister aangeeft dat het aanbestedingstraject voor het medisch advies reeds in april is gestart en dat de gunning rond 1 mei zal plaatsvinden. Kan de minister aangeven of dit daadwerkelijk het geval is, wat de criteria voor aanbesteding zijn geweest en of rekening is gehouden met de zorgen van mijn fractie en die van andere fracties?

Andere woordvoerders zijn al ingegaan op de algemene procedure, beroep en opvang. De algemene procedure, zoals hier voorgesteld, zal acht dagen beslaan. In specifieke situaties kan de termijn van acht dagen met twee weken worden verlengd. De beschrijving van wat onder een specifieke situatie moet worden verstaan, is vrij breed. De vraag is of deze algemene omschrijving in de praktijk niet zal leiden tot een algemene procedure van drie weken. Deelt de minister deze zienswijze en, zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen?

Ook over het recht op opvang is in de schriftelijke rondes uitgebreid van gedachten gewisseld. De uiteindelijke beantwoording van de minister overtuigt de fractie van de PvdA nog niet voldoende. Als wij het goed hebben begrepen, is de situatie kortweg als volgt. Asielzoekers kunnen beroep aantekenen tegen de beslissing op hun asielverzoek na de algemene procedure van acht dagen. Zij kunnen de beslissing op hun beroep in Nederland afwachten en krijgen opvang gedurende vier weken. Vanwege het spoedeisend belang gaat de minister ervan uit dat het beroep met voorrang zal worden behandeld en dat de termijn van vier weken zal worden gehaald. De PvdA-fractie vindt deze gang van zaken problematisch. In de praktijk kan dit betekenen dat in situaties waarin de rechters er niet in slagen, binnen vier weken een uitspraak te doen, de betrokken asielzoeker geen recht meer heeft op opvang. De motivering van de minister overtuigt de PvdA-fractie niet. Naar haar oordeel zou niet de termijn van vier weken leidend moeten zijn voor het bieden van opvang, maar het moment waarop de rechter een uitspraak doet. De beslissing over de duur van de opvang, zo redeneert de minister, zou dan in handen komen van de rechter en dat is naar zijn oordeel ongewenst. Bovendien zou het een ongewenst

signaal zijn ten koste van de gewenste snelle afdoening. De fractie van de PvdA kan deze redenering niet goed volgen. De urgentie en het spoedeisende belang zijn toch evident? Alle betrokkenen hebben belang bij een snelle en zorgvuldige beslissing. In het huidige voorstel hebben asielzoekers van wie het beroep niet binnen vier weken wordt afgehandeld, geen recht op opvang. Met andere woorden: zij zijn wel in Nederland maar hebben geen recht op opvang. De fractie van de PvdA vindt dit een onwenselijke situatie. Welke mogelijkheden heeft de rechter om in een dergelijk geval alsnog een voorziening te treffen? Immers, de regering en de VNG hebben zich verbonden aan het tot stand brengen van een sluitende aanpak. Een sluitende aanpak betekent naar het oordeel van de PvdA-fractie dat er in een situatie waarin na vier weken nog geen uitspraak is gedaan, sprake moet zijn van opvang. De PvdA-fractie is het met de minister eens dat het spoedeisend belang essentieel is en dat alles in het werk moet worden gesteld om de termijnen te halen en de druk op de ketel te houden en de asielzoeker goed te informeren over zijn of haar situatie. Dit laat onverlet het principe dat als de rechter de termijnen niet haalt, het niet zo kan zijn dat de asielzoeker daar de gevolgen van ondervindt en geen opvang meer krijgt. Deze asielzoekers worden vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Dat is op zich een verwarrende titel omdat zij wel in Nederland mogen verblijven. In de schriftelijke voorbereiding is ook de vraag aan de orde gesteld of het onderhavige voorstel niet in strijd is met artikel 3, eerste lid, van de opvangrichtlijn. In zijn reactie heeft de minister mijn fractie nog niet overtuigd van het tegendeel. Zij hoopt dat hij dat in zijn reactie alsnog zal doen.

Dan de rechterlijke toetsing. Een van de veranderingen die in dit voorstel worden geregeld is de uitgebreide ex-nunctoetsing. Het gaat om het betrekken van relevante feiten en omstandigheden bij het onderzoek. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij vragen gesteld over de bandbreedte waarbinnen de ex-nunctoetsing moet plaatsvinden. Daarbij hebben wij met name gewezen op het relevantiecriteria en de vraag gesteld hoe dat beoordeeld en gewogen wordt. Het Europees Hof heeft in zijn jurisprudentie verscheidene keren aangegeven, een volle toets van wezenlijk belang te vinden. De minister heeft aangegeven dat hij geen voorstander is van een volle toetsing omdat de rechter dan in eerste aanleg een geheel eigen beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas moet maken. Die verantwoordelijkheid hoort in de eerste plaats bij de minister van Justitie te liggen. Mijn fractie kan deze redenering volgen, maar dit laat onverlet de vraag naar de bandbreedte van de ex-nunctoetsing, die zij in eerste instantie heeft gesteld. Kan de minister aangeven welke feiten en omstandigheden zullen worden meegenomen in deze toetsing?

Dan de invoering. Mijn fractie hecht veel waarde aan een zorgvuldige invoering van de voorgestelde wijzigingen. Het streven van de minister is om de wet per 1 juli in werking te laten treden. In dit verband verwijs ik nogmaals naar

mijn vraag over de aard van het medisch onderzoek en de aanbesteding die reeds in gang is gezet. Wellicht kan de minister aangeven of er ook protocollen zijn afgesproken, zodat wij beter weten wat het medisch onderzoek straks precies zal behelzen.

Ik besluit mijn bijdrage waarmee ik begon: de principes van zorgvuldigheid, doelmatigheid en kwetsbaarheid en de noodzakelijke afweging tussen deze principes. De evaluatie is voorzien over drie jaar. De vraag van mijn fractie is of het in het licht van de gevolgen voor met name kwetsbare groepen en ook gegeven de duur van de procedure en de open einden die er ook in zitten, niet gewenst is om eerder dan over drie jaar met een tussentijdse rapportage te komen waarbij specifiek wordt ingegaan op de rust- en voorbereidingstijd, de kwestie van de termijnen en de opvang en de wijze waarop de ex-nunctoetsing in de praktijk functioneert.

Wij wachten met belangstelling de reactie van de minister af.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Was het kabinet niet gevallen dan had met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid hier niet alleen de minister gezeten, maar ook staatssecretaris Albayrak, die in een zo belangrijke mate heeft bijgedragen aan de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Namens mijn fractie wil ik haar alle lof toezwaaien, ook voor haar beleid meer in het algemeen. Ik zou de minister van Justitie zelfs bij wijze van uitzondering toestemming willen geven om haar die lof ook per sms over te brengen, maar ook alleen daarvoor, zo zeg ik er onmiddellijk bij!

Het voorliggende wetsvoorstel verenigt een aantal belangrijke doelen in zich. Het beoogt de kwaliteit van de asielprocedure te vergroten, mede daardoor het aantal herhaalde aanvragen terug te dringen en in die gevallen waarin geen verblijfsvergunning asiel of regulier wordt verkregen, te komen tot een spoedige terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel worden door de CDA-fractie ondersteund.

Niettemin bestaat er op een aantal punten nog onduidelijkheid of enige reden tot zorg. In mijn bijdrage zal ik deze achtereenvolgens behandelen. Ten eerste betreft dit de status van het verblijf tijdens de rust- en voorbereidingsperiode, meer in het bijzonder die van de uiting van de vreemdeling die een asielaanvraag wil indienen. In de tweede plaats wil ik stilstaan bij de positie van kwetsbare groepen, in het bijzonder vrouwen. Verscheidene collega's hebben daar ook al over gesproken. In dat verband kom ik te spreken over het medisch advies, de aanbesteding van dat medisch advies en de rol van tolken. In het kader van het medisch advies kom ik ook nog te spreken over de werkwijze van het Meldpunt voor Asielzoekers met Psychische Problemen, het MAPP, en het Protocol van Istanbul. Het derde aspect betreft de ruimte voor rechtshulpverleners. Ten vierde sta ik stil bij

de procedurerichtlijn in relatie tot de detentie op Schiphol. Zoals ik zal betogen, wordt deze kwestie wellicht ook nog mee bepaald door het eerste punt: de status van de rust- en voorbereidingstijd. Tot slot maak ik enkele opmerkingen over de kwestie van de opvang na de vertrektermijn. Een en ander mondt uit -- ik kondig het maar vast aan -- in mijn verzoek aan de minister om de werking van de gewijzigde wet niet alleen te monitoren, maar ook om over een jaar deze Kamer te informeren over de effecten van een en ander. De collega's Meurs en Meulenbelt hebben hier ook al over gesproken.

Allereerst dan de status van de rust- en voorbereidingstijd en de uiting van de vreemdeling dat hij voornemens is, een asielvraag in te dienen. Een en ander is van belang in verband met de vraag wanneer sprake is van rechtmatig verblijf. De VVD-fractie heeft hierover enkele vragen gesteld en hierover in de plenaire behandeling al gesproken. Naar aanleiding hiervan antwoordt de minister in de schriftelijke voorbereiding dat uit de voorgestelde tekst van artikel 8, onderdeel m, blijkt "dat wel vereist is dat de vreemdeling overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen".

De minister acht het niet wenselijk dat een enkele telefonische of schriftelijke mededeling van dat voornemen voldoende is om rechtmatig verblijf te doen ontstaan. Dit roept de vraag op of hiermee niet buiten de wet om een soort "vooraanvraag" wordt gecreëerd en of feitelijk handelen van de zijde van de IND of de Marechaussee dan een beslissing oplevert. Het gaat hierbij immers niet alleen om het ontstaan van rechtmatig verblijf, maar ook nog om een aanspraak op opvang gedurende de rust- en voorbereidingstermijn. Het komt mij voor dat hier nadere verduidelijking geboden is, ook als richtlijn voor de bejegening van de vreemdeling die zich als asielzoeker meldt. Ik zou daarom graag van de minister vernemen hoe hij zich een en ander praktisch voorstelt, wat nu precies de juridische status is van die "vooraanvraag" en of daarop ook een schriftelijke acceptatie volgt. Een en ander is mede van belang, omdat de minister vervolgens in de nadere memorie van antwoord meldt dat het rechtmatig verblijf door de vreemdeling zal kunnen worden aangetoond door een verklaring of een document, door de Staat te verstrekken, waarmee het rechtmatig verblijf kan worden aangetoond. De minister merkt dan op: "Indien de identiteit van de betrokkene nog niet of niet volledig duidelijk is, zal -- behoudens contra-indicaties -- bij de verlening daarvan worden uitgegaan van de opgegeven identiteit." Gezien die passage "behoudens contra-indicatie" concludeer ik, dat ook geweigerd zou kunnen worden om de bedoelde verklaring of het bedoelde document waarmee rechtmatig verblijf kan worden aangetoond, te verstrekken. Indien dat zo is, ontstaat onmiddellijk een probleem. Van zo'n beslissing moet dan immers ook toegang tot de rechter openstaan. Dat probleem zou zich niet voordoen indien de gang van zaken als het ware in omgekeerde volgorde zou worden beschreven. Die omgekeerde volgorde houdt dan in dat in het

Voorschrift Vreemdelingen 2000 wordt neergelegd dat een asielzoeker aanspraak heeft op een verklaring of document waaruit rechtmatig verblijf blijkt en dat hem dat zal worden verstrekt na een schriftelijke opgave van gegevens, in dat voorschrift neer te leggen, waaruit het voornemen blijkt, een asielaanvraag in te dienen. De verstrekking van die verklaring of dat document zou men dan kunnen kwalificeren als een gebonden beschikking. Graag verneem ik de opvatting van de minister hieromtrent.

In het kader van de voorbereiding op dit debat heeft een aantal leden van de Kamer ook gelegenheid gehad om van gedachten te wisselen met enkele leden van "Vrouwen Tegen Uitzetting", een groep vrouwen die met name kwetsbare vrouwelijke asielzoekers ondersteunt, alsmede een advocate die veel ervaring heeft in de bijstand aan deze categorie kwetsbare asielzoeksters. De specifieke problematiek die hier speelt, beschreven in de dissertatie van mevrouw Tankink "Over zwijgen gesproken", is -- zo bleek uit de nadere memorie van antwoord -- de minister goed bekend. De beantwoording van de gestelde vragen is geruststellend en vertrouwenwekkend. De argumenten die de minister aanvoert om zijn stelling te ondersteunen, dat de voorgestelde wijziging van de asielprocedure kan bijdragen aan een betere positie van deze kwetsbare asielzoeksters, snijden hout.

Op enkele punten wil ik echter nog nader ingaan. Dat betreft in de eerste plaats de kwestie van het medisch advies. Het is zeer duidelijk dat van groot belang is dat de asielzoeksters worden aangemoedigd om medisch advies te vragen, aangezien daarin om te beginnen lichamelijke aanwijzingen kunnen worden gevonden voor allerlei vormen van geweldsuitoefening tegen deze vrouwen en vervolgens ook mede aan de hand daarvan hun geestesgesteldheid in beeld kan worden gebracht. De vraag is echter of een eerste intake door een verpleegkundige voldoende waarborg is om de benodigde informatie van de asielzoeksters te verkrijgen. De minister refereert aan de werkwijze van het MAPP als voorbeeld voor de werkwijze die in het medisch advies zal worden gevolgd. In het MAPP wordt echter gebruikgemaakt van intake door psychologen die nogal eens tot een ander oordeel komen dan sociaal verpleegkundigen in de asielprocedure, zo is ons voorgehouden door leden van de Vereniging van Asieladvocaten en -juristen Nederland (VAJN). In het MAPP wordt ook aanzienlijk meer tijd aan onderzoek besteed dan voorzien lijkt in het kader van het medisch advies tijdens de rust- en voorbereidingstijd. Het vergt immers tijd om een vertrouwensband op te bouwen en vervolgens een verband te kunnen zien tussen de lichamelijke en/of psychische toestand van de asielzoekster en de oorzaak die daaraan ten grondslag ligt. Het Istanbulprotocol voorziet er dan ook in dat juist een arts de consistentie van de verklaring van de asielzoekster beoordeelt in relatie tot de vastgestelde medische bevindingen. Daarbij gaat het dan met name om de waarschijnlijkheid van causaal verband tussen de medische bevindingen en de mogelijke marteling of

mishandeling. Een dergelijk oordeel kan, zo komt mij voor, niet aan een sociaal verpleegkundige worden overgelaten. Bovendien spreken we hier over een problematiek waar ook ervaring een belangrijk vereiste is.

Dit brengt mij dan ook op een ander punt. De minister laat ons namelijk in de nadere memorie van antwoord weten dat in de aanbestedingsprocedure is opgenomen dat de verpleegkundige bij voorkeur ervaring heeft of bekend is met medische problematiek bij asielzoekers, dan wel ervaring heeft op dit of transcultureel terrein. Allereerst moet het mij van het hart dat ik toch wel enigszins verrast was om in het kader van de problematiek waarover wij vandaag met de minister spreken te worden geconfronteerd met aanbesteding. Ik vraag mij werkelijk af of dergelijke specifieke, op de overheidsfunctie toegesneden activiteiten als medisch advies in het kader van een asielprocedure niet gewoon kunnen worden ondergebracht bij GGD's. Ik vraag mij ook in alle ernst af of de Europese Commissie serieus van mening kan zijn dat ook buitenlandse aanbieders van medisch advies hier een rol zouden moeten vervullen, temeer omdat het hier gaat om een deskundigheid die nu juist niet binnen een periode van een contractduur kan worden opgebouwd. Ik zou de minister in ieder geval willen vragen om in het kader van herziening van de procedurerichtlijn dit punt aan de orde te willen stellen.

Wat daarvan ook zij: de minister heeft in het aanbestedingstraject kennelijk de ervaring van verpleegkundigen niet als harde eis geformuleerd, maar als een voorkeur. Dat lijkt mij in ieder geval onvoldoende. Het is mij bekend dat in het kader van het aanbestedingsrecht een wijziging van de regels tijdens het spel juridische complicaties oplevert, maar op dit punt moet dat dan maar.

Een specifiek punt betreft de voorwaarde waaronder vrouwelijke asielzoekers voldoende vertrouwen hebben in de procedure om hun verhaal te doen. In dat verband is in de nadere memorie van antwoord door de minister al aandacht besteed aan bijvoorbeeld de voorkeur van een asielzoekster voor een mannelijke, dan wel vrouwelijke tolk of gehoorambtenaar. Ik zou die voorkeur willen uitbreiden tot de verpleegkundige en de arts. Verder lijkt mij van belang dat, indien maar enigszins mogelijk, de vrouwelijke asielzoekster ook steeds door een andere tolk, gehoorambtenaar, verpleegkundige of arts te woord wordt gestaan dan haar ook in een eventuele asielprocedure betrokken echtgenoot, zodat ook door zo'n manifeste scheiding van behandeling de asielzoekster het vertrouwen krijgt dat haar verhaal niet bij haar echtgenoot terecht zal komen. Kan de minister op dit punt concrete toezeggingen doen?

Uit de hoek van de rechtshulpverleners, de meer genoemde Vereniging van Asieladvocaten en -juristen Nederland, is ook een aantal bedenkingen geuit over de vraag of er in de praktijk voldoende gelegenheid zal zijn voor het nader bespreken van het eerste en het nader gehoor en voor het opstellen van correcties en aanvullingen. De mogelijkheid daartoe bepaalt op zich immers of de

kwaliteit van de snelle procedure op peil blijft. In feite gaat het daarbij om de vraag of de verwachting van de minister dat 60% van de zaken zal worden afgedaan in de verlengde procedure in de praktijk ook uitkomt. Dit op de ex-antetoets gebaseerde percentage impliceert immers dat 40% van de aanvragen zodanig zwak is, dat deze in die versnelde procedure kunnen worden afgedaan en 60% zorgvuldigheidshalve een behandeling in de verlengde procedure vereist. Zou de minister nog eens op deze zorgen vanuit de rechtshulpverlening kunnen ingaan?

Onbevredigend is en blijft het dat de regeling van de rust- en voorbereidingstijd niet van toepassing zal zijn op de asielzoekers die zich melden via Schiphol. Dat is met name onbevredigend, omdat de asielzoekers die zich op Schiphol melden dus geen gebruik kunnen maken van de rust- en voorbereidingstijd. Dat roept de vraag op of er nu twee procedures worden geïntroduceerd: de Schipholprocedure zonder en de landaanmeldprocedure met rust- en voorbereidingstijd. Daarmee kom ik dan ook bij de toepasselijkheid van met name artikel 35 juncto 18 van de procedurerichtlijn en de maximering van de detentie.

Op zichzelf kan ik de juridische redenering van de minister in de nadere memorie van antwoord wel volgen. De centrale stelling van de minister is immers dat er geen sprake is van een afzonderlijke grensprocedure als bedoeld in artikel 35 van de procedurerichtlijn, omdat de asielprocedure die in Schiphol wordt gevolgd dezelfde is als die in de zogeheten landaanmeldcentra. De juistheid van deze stelling is echter afhankelijk van het antwoord op de vraag of de rust- en voorbereidingstijd moet worden beschouwd als een onderdeel van de asielprocedure of niet. Is het antwoord ontkennend, dan kan de minister staande houden dat artikel 35 van de procedurerichtlijn niet van toepassing is. Dit brengt mij dan weer terug bij de eerste opmerking die ik in mijn bijdrage van vandaag heb gemaakt, namelijk die over de status van de kennisgeving van de vreemdeling dat hij voornemens is om een asielaanvraag in te dienen. Indien het daarbij inderdaad om een soort "vooraanvraag" zou blijken te gaan, zou de minister nog wel eens lelijk in de problemen kunnen komen: dan lijkt immers vanaf indiening ervan sprake van een asielprocedure in de zin van de richtlijn. Indien het echter zou gaan om een administratieve regeling voor de afgifte van een verklaring over het document waaruit rechtmatig verblijf blijkt -- in de vorm van een soort gebonden beschikking -- zou de minister al weer meer aan de veilige kant uitkomen, zo is mijn taxatie.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De heer Van de Beeten stelt de minister een vraag hierover. Welke mening is hij zelf toegegaan? Valt deze periode onder de richtlijn of niet?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik vind verdedigbaar dat dit niet het geval is, maar voor het vaststellen van de juistheid van dat standpunt

zou ik graag de opinie van de minister willen horen. Ik beveel hem aan om dat te onderschrijven, anders komt hij gewoon in de problemen. Dat is misschien een beetje cryptisch antwoord, maar het is een antwoord.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik mis nog een beetje de onderbouwing.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik volg in eerste instantie de redenering van de minister in de nadere memorie van antwoord, waarin hij een uitleg geeft van artikel 18 juncto 35 van de richtlijn. Hij stelt in feite: wij komen aan artikel 35 van de richtlijn in feite niet toe. Dat is zijn standpunt. Wat mij betreft, is dat akkoord. Ik ben dan wel zeer geïnteresseerd om dat nog eens nader toegelicht te krijgen, want de minister zou in de problemen kunnen komen als de vooraanvraag in feite beschouwd moet worden als een onderdeel van de asielprocedure. Dan staat namelijk van meet af aan vast dat de asielprocedure bij de landaanmeldcentra een andere is dan die bij Schiphol, omdat bij Schiphol nu eenmaal de rust- en voorbereidingstijd niet meewerkt. Intellectueel kan ik de kritiek van mevrouw Strik in belangrijke mate volgen, maar het is uiteindelijk aan de minister om duidelijkheid te verschaffen over de status van die vooraanvraag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Kunt u zich voorstellen dat die periode rust- en voorbereidingstijd bijvoorbeeld wel onder de procedurerichtlijn zou vallen en niet onder de Dublinverordening of andersom?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik denk dat daar geen probleem hoeft te zijn, want wat de Staat tijdens de rust- en voorbereidingstijd doet, is enkel proberen om zonder op zichzelf actieve medewerking van de asielzoeker, de identiteit van de vreemdeling vast te stellen en om op basis daarvan zelf noodzakelijke of nuttige informatie te verzamelen voor de behandeling van de asielaanvraag die er aan zit te komen. Zolang dat het geval is, denk ik dat de minister noch met de Dublinverordening noch met de procedurerichtlijn in de problemen komt. De minister zal dat ongetwijfeld veel beter uit kunnen leggen dan ik nu probeer te doen.

Voorzitter. Het laatste onderwerp betreft precies dit punt, namelijk de kwestie van de opvang. Er is al de nodige aandacht besteed aan de vraag of na een afgewezen aanvraag binnen de vier weken vertrektermijn een kort geding kan plaatsvinden dat uitmondt in een vonnis over de vraag of het beroep tegen afwijzing kan worden afgewacht in Nederland.

De CDA-fractie gaat ervan uit dat de minister zich met goede grond baseert op het advies van de Raad voor de rechtspraak en zo nodig ook de middelen aan de vreemdelingenkamers ter beschikking zal stellen om tijdig een uitspraak in een voorlopige voorzieningszaak te doen. Niettemin toch nog een enkele vraag over het antwoord van de minister in

de nadere memorie van antwoord. Denkbaar is de situatie, dat er -- met name wanneer de rechter de uitspraak in een bodemprocedure in een voorlopige voorziening wil samen nemen via kortsluiting -- meer tijd nodig is om tot een uitspraak te komen dan binnen de vertrektermijn is gegeven. De minister zegt dat er dan een voorlopige voorziening door de rechter kan worden getroffen, waardoor het recht op opvang voortduurt. Dit doet mij denken aan situaties in het bestuursrecht waarin een voorlopige voorziening is gevraagd tegen bijvoorbeeld executie van bestuursdwang tot afbraak over twee dagen en de reguliere mondelinge behandeling niet eerder kan plaatsvinden dan twee weken later, dus ruim na de datum waartegen de executie is aangezegd. De bestuursrechter laat dan bellen naar de gemeente met de vraag: wat wilt u, vanavond nog langskomen om gehoord te worden over tijdelijke schorsing van de executie of zegt u toe, de executie op te schorten totdat ik beslis na een reguliere oproeping over een aantal weken? De grondslag voor deze handelwijze is te vinden in 8:83, vierde lid Awb, die zelfs de mogelijkheid biedt, zonder mondelinge behandeling tijdelijk te schorsen, de zogenaamde telefonische schorsing. Ook in zeer spoedeisende civiele zaken wordt langs een vergelijkbare weg de feitelijke situatie vaak bevroren totdat de rechter na een "reguliere" behandeling de voorlopige voorziening heeft getroffen of afgewezen. In feite komt zo een "voorlopige" voorlopige voorziening tot stand. Mag ik -- tegen deze achtergrond -- uit de zojuist aangeduide opmerking van de minister over voortdurende van de opvang afleiden dat het in de visie van de minister mogelijk is dat de rechter in een voorlopige voorzieningszaak na afwijzing door de IND ook zo'n "voorlopige" voorlopige voorziening wordt getroffen? Dat komt er dan op neer dat hij als het ware twee opeenvolgende uitspraken doet, te weten: allereerst een beslissing binnen de vertrektermijn dat de opvang moet worden voortgezet in afwachting van de definitieve beslissing op het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening. En vervolgens op een later moment -- op een tijdstip ná het einde van de oorspronkelijke vertrektermijn -- dat het beroep in Nederland al dan niet mag worden afgewacht? Als de wetgever de rechter deze ruimte biedt -- en mijns inziens kan dat al binnen het bestaande wettelijke systeem -- slaan we mijns inziens twee vliegen in één klap. Aan de ene kant wordt geen afbreuk gedaan aan de spoedeisendheid die de minister om begrijpelijke redenen in stand wil laten door de eindigheid van de opvang bij het einde van de vertrektermijn te handhaven, terwijl anderzijds schrijnende situaties kunnen worden vermeden, met name indien kinderen in het spel zijn. Graag verneem ik of de minister deze visie kan onderschrijven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): U zegt dat deze regeling noodzakelijk is om de spoedeisendheid in stand te houden. Bent u van mening dat de rechterlijke macht anders een voorlopige voorziening niet zo snel mogelijk zou behandelen?

Kortom, is dit nodig om de druk op de rechterlijke macht te houden?

De heer **Van de Beeten** (CDA): De minister heeft betoogd dat voor het treffen van een voorlopige voorziening spoedeisendheid vereist is. Dat is een staand onderdeel van ons wettelijk systeem, zowel in bestuursrechtzaken als in civiele zaken. Het systeem van het wetsvoorstel dat nu wordt behandeld, waarbij de eindigheid van de opvang is gekoppeld aan de eindigheid van de vertrektermijn, creëert spoedeisendheid. Op zichzelf heeft de minister daar gelijk in. Wat de rechterlijke macht zou doen als dit niet zo in de wet is geregeld, is natuurlijk uitermate speculatief. Op die vraag kan ik dan ook niet echt antwoord geven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Maar de spoedeisendheid zit toch in het onthouden van schorsende werking? Dat is primair de belangrijkste reden om een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen, hangende de beroepszaak.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat ben ik met u eens. In zekere zin valt het ontbreken van de schorsende werking in dit wetsvoorstel samen met het creëren van de vertrektermijn van vier weken. Daarin lost zich als het ware ook de discussie over de schorsende werking op. Je kunt stellen dat dit dogmatisch gesproken gescheiden moet kunnen worden. Dat is juridisch ook goed verdedigbaar. In dit wetsvoorstel is het voor de toepassing van het vreemdelingenrecht juist aan elkaar geklonken. Ik vind dat, eerlijk gezegd, wel een vondst van dit wetsvoorstel. Vandaar ook mijn lof zo-even voor de staatssecretaris die het wetsvoorstel heeft ingediend.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dan heb ik nog één vraag. U roept de mogelijkheid van een extra procedure op. Dat zou betekenen dat er twee spoedvoorzieningen lopen en een beroep. Acht u dat wenselijk? Betekent dat niet opnieuw druk op de rechterlijke macht, waardoor een en ander misschien alleen maar langer gaat duren en ons meer geld en capaciteit gaat kosten?

De heer **Van de Beeten** (CDA): In mijn visie zou het niet om twee afzonderlijke procedures gaan, maar om een procedure waarin de advocaat van de asielzoeker vraagt om het beroep te mogen afwachten -- in die zin gaat het om een schorsing van de uitzetting -- en waarin hij tevens vraagt, voor het geval dat de rechter niet binnen de vierwekentermijn tot een beslissing kan komen, dat hij alvast op voorhand bepaalt dat de vertrektermijn en de opvang verlengd zullen worden totdat hij heeft kunnen beslissen. De consequentie daarvan is dat de minister zelf kan vermijden dat verlenging überhaupt nodig zal zijn door voldoende middelen ter beschikking te stellen aan de Vreemdelingenkamers. Als hij ervoor zorgt dat er voldoende middelen ter beschikking staan om binnen die vierwekentermijn tot een beslissing te komen, zal het niet nodig zijn dat de voorzieningenrechter met behulp van wat ik maar

even de telefonische schorsing noem, overgaat tot verlenging van de vertrektermijn en de opvang.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dan heb ik nog een laatste vraag. U zegt dat het gaat om één procedure, maar het kan nog steeds voorkomen dat over dat ene verzoek niet binnen vier weken wordt besloten. Anders zou de rechter twee afzonderlijke beslissingen moeten nemen. Dat zou dus toch betekenen dat aan het eind van die vier weken opnieuw aan de rechter een verzoek moet worden gedaan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Nee, dat hoeft niet. Ik zou de advocatuur willen aanraden om een verzoek in te dienen en in dat verzoekschrift op te nemen: ik wil graag dat mijn cliënt de behandeling van het beroep kan afwachten in Nederland en er dus gedurende die verlengde periode opvang wordt verleend; voor het geval u niet binnen de vier weken van de vertrektermijn kunt beslissen, willen wij graag dat u nu al bepaalt dat de opvang na vier weken moet worden voortgezet totdat u wel hebt kunnen beslissen. Dat geeft de rechter de mogelijkheid om bijvoorbeeld te bezien of de zaken, door kortsluiting van zowel de voorlopige voorziening als het beroep zelf, gelijktijdig kunnen worden behandeld. Dat zal dan misschien niet lukken binnen vier weken maar wel binnen zes of zeven weken. Het voordeel daarvan voor alle partijen, zowel voor de IND als de asielzoeker, is dat je over zeven weken weet waar je aan toe bent. De consequentie daarvan is drie weken langer opvang. Dat is de prijs die wij daarvoor moeten betalen. Er moeten ook niet twee mondelinge behandelingen plaatsvinden, want als de rechter zelf kan voorzien dat het die kant op moet, dan kan hij dat zo bepalen bij wijze van telefonische schorsing op basis van art. 8:83.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Nog even een laatste opmerking.

De **voorzitter**: Ik had al begrepen dat u een volgende laatste vraag hebt.  
\*\*

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ja, nu echt een allerlaatste opmerking, want uw betoog lokt veel vragen uit, mijnheer Van de Beeten. U verzoekt om een handeling van de rechter binnen vier weken. Dat is nog steeds niet gegarandeerd. Het is evenmin te garanderen dat dat ene verzoek van u binnen vier weken gebeurt. Als u eigenlijk aan de rechter vraagt om de opvang tot aan de uitspraak alvast toe te kennen, waarom kunnen wij dan niet gewoon in de Rva regelen dat mensen recht op opvang hebben totdat de rechter heeft beslist?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijn antwoord is tweeledig. In de eerste plaats is deze gang van zaken in het Bestuursrecht heel gebruikelijk. Men weet heel snel te opereren. Het is dus zonder een afzonderlijke zitting mogelijk om door middel van een telefoontje vanuit de rechtbank te zeggen: dit schorsen wij nog een paar weken langer op. Ook in

capaciteitstermen leidt dit dus niet tot problemen. Als de wetgever die ruimte schept -- en dat is dus mijn pleidooi -- wordt het aan de rechter overgelaten om te bekijken welke kant het opgaat. Dat is de juiste plek om de beslissing te nemen.

Voorzitter. In mijn betoog heb ik gesignaleerd dat nog moet worden afgewacht hoe de verbeterde asielprocedure op een aantal punten zal uitpakken. Gelet op de belangen die daarbij aan de orde zijn, lijkt het mij op zijn plaats dat er betrekkelijk snel een overzicht wordt geboden van de effecten van het beleid. De Tweede Kamer wordt periodiek via de vreemdelingenmonitor ook cijfermatig op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen. Ik veronderstel dat in het kader daarvan niet alleen een monitoring plaatsvindt van de effecten van dit beleid, maar dat het ook mogelijk is om over een jaar een en ander in beeld te brengen. Ik denk daarbij aan de volgende aspecten: de werkelijke duur van de rust- en voorbereidingstijd, aantallen medisch advies mede in relatie tot in het kader van de ex-nunctoets door de rechter aanwezig geoordeelde relevante lichamelijke en/of psychische aanwijzingen voor geweld jegens in het bijzonder vrouwelijke asielzoekers en de rol van artsen daarin, de toepassing bij het medisch advies van de werkwijze van het MAPP en de honorering van voorkeuren van vrouwelijke asielzoekers met betrekking tot tolken, gehoorambtenaren, verpleegkundigen en artsen. De CDA-fractie zou het op prijs stellen indien de minister wil toezeggen de Kamer hierover een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nader te informeren.

\*N

De heer **Yildirim** (Fractie-Yildirim): Voorzitter. Na de uitvoerige bijdragen van vorige sprekers beperk ik mij tot twee hoofdpunten van het voorstel.

Ten eerste de versnelling van wetgeving. Mijn fractie vindt dat een belangrijke aanzet, zeker als wij redeneren vanuit de asielaanvrager. Ik kwam vorige week asielzoekers tegen die aan het protesteren waren. Zij zeiden: ik heb het gevoel dat ik hier weer in de gevangenis terecht ben gekomen, omdat ik zo lang moet wachten op al die procedures. Die situatie in Nederland moet worden beëindigd. Wat dat betreft, is het versnellen van procedures aan de ene kant een goede zaak. Aan de andere kant vragen wij ons af of dat niet ten koste gaat van de kwaliteit voor degenen die daadwerkelijk voor een asielprocedure in aanmerking komen. Heeft men voldoende oog voor de menselijke kant en biedt men voldoende hulp, in plaats van dat men zich alleen maar richt op het versnellen van de procedure zelf? Graag krijg ik hierop een reactie van de minister.

Ten tweede heeft mijn fractie op basis van schriftelijke vragen eerder aandacht gevraagd voor minderjarigen in Nederland. Heel veel jonge minderjarigen -- denk aan kinderen van twaalf, dertien jaar -- verblijven in Nederland totdat zij de volwassen leeftijd bereiken. Als zij die leeftijd bereiken, moeten zij ineens het land uit. Mijn fractie vindt dat dit niet kan. De wetgeving op dat gebied

dient te worden aangepast. Is de minister het met ons eens dat minderjarigen die kunnen bewijzen jarenlang in Nederland te hebben verbleven en die opgevangen zijn door een gezin, naar school zijn gegaan en deel hebben uitgemaakt van de samenleving, op termijn zelf de keuze moet kunnen maken als zij de volwassen leeftijd hebben bereikt of zij wel of niet in Nederland willen blijven? Uiteindelijk gaat het namelijk om personen die hun hele jeugd hier hebben doorgebracht en op een gegeven moment worden gedwongen om ergens anders te gaan leven, op een plek waar zij helemaal geen kennis van hebben. De gevolgen van de huidige wetgeving op dat gebied is dat zulke jongeren op latere leeftijd in de illegaliteit verdwijnen en met tal van maatschappelijke problemen worden geconfronteerd. Dat vindt mijn fractie niet wenselijk. Graag krijg ik een reactie van de minister daarop.

Tot slot sluit ik mij aan bij door vorige sprekers gestelde vragen over medische urgentie, sociale en maatschappelijke zorg bij de opvang op Schiphol.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.40 uur tot 14.55 uur geschorst.

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.

\*\*

\*B

\*!Hamerstukken\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 9 februari 2009 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Franse Republiek houdende wijziging van de Overeenkomst van 29 mei 1979 inzake de verwerking in Frankrijk van bestraalde splijtstofelementen (Trb. 2009, 41) (32042);**

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 28 januari 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische en xenofobische aard verricht via computersystemen (Trb. 2003, 60 en Trb. 2005, 46) (31838, R1874);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven (32038);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers in**



verband met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de instelling van een raad van toezicht (32205);

- het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit nr. 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie (PbEU L 220) (32257);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de hoogten van bestuurlijke boetes (32238);

- het wetsvoorstel Wijziging van de wijzigingswet van de Warenwet van 1 december 2005 (Stb. 623), en van artikel 25a van de Warenwet, houdende continuering van artikel 25a van de Warenwet en regels inzake de bekostiging van in dat artikel bedoeld toezicht (32332).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

\*B

\*!Pilot loondispensatie\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie) (32165).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer. Hij heeft een snelle overstek gemaakt van de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer. Ik feliciteer hem met die promotie.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Enige tijd geleden heeft de commissie-De Vries een rapport uitgebracht over de problematiek van mensen met een arbeidsbeperking en in het bijzonder over de WSW. De commissie pleit voor een fundamentele herbezinning van de wettelijke structuur om te komen tot een verhoging van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat om een brede groep met een diversiteit aan arbeidsbeperkingen, bijvoorbeeld mensen die nu een WWB- of Wajong-uitkering krijgen of onder de werkings sfeer van de WIJ of de AWBZ vallen.

De VVD-fractie heeft al eerder het standpunt verkondigd dat de huidige baaierd aan regelingen nodeloze schotten en bureaucratie met zich brengt. Ook brengt het verwarring voor betrokkenen. Waarom zou de één onder deze en de ander onder een andere regeling vallen? Dat kan weer verkeerde prikkels tot gevolg hebben, hetgeen weer kan leiden tot ondoelmatigheid. Kortom, de

VVD-fractie pleit voor een integrale regeling voor al degenen die een arbeidsbeperking hebben met als doel dat zij toch zo goed mogelijk kunnen deelnemen aan het arbeidsproces.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie-De Vries heeft de regering besloten vier tijdelijke pilots te organiseren, waarvan wij er nu één bespreken. Uit de stukken blijkt echter niet dat de regering al heeft besloten om het advies van de commissie-De Vries op een of andere wijze op te volgen, of om te komen tot een structurele wijziging van alle regelingen ter zake, die leidt tot integrale wetgeving voor alle groepen met een arbeidsbeperking. Het kan toch niet zo zijn dat de regering een pilot start, en dan nog wel in de vorm van een wetsvoorstel, om de effectiviteit van loondispensatie te toetsen? Kan de minister uitleggen welke overwegingen hij bij dit wetsvoorstel heeft en met name of deze, bij het slagen van de pilot, leiden tot structurele wetgeving voor alle betreffende groepen? Stel je echter eens voor dat deze pilots niet het gewenste doel realiseren. Ook dan rijst de vraag wat de minister gaat doen.

De wachtlijsten bij de WSW groeien. Het aantal Wajong'ers neemt toe, ondanks de wet die wij onlangs in deze Kamer hebben aangenomen. Blijft de minister toch vasthouden aan de huidige verbrokkelde wetgeving voor mensen met een arbeidsbeperking, inclusief de gigantische kostenstijging die dit met zich brengt als bijvoorbeeld het aantal WSW-plaatsen zou moeten worden uitgebreid?

De regering wil zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan een reguliere arbeidsplaats helpen. De VVD-fractie is het eens met dit uitgangspunt. Deze pilot geeft de mogelijkheid aan gemeenten om voor langere periode mensen met een loondispensatie te ondersteunen. Deze maatregel zou goedkoper zijn voor de gemeente en aldus een positieve prikkel geven aan de gemeente. Als iemand met een arbeidsbeperking geschikt is bevonden voor een reguliere arbeidsplaats met loondispensatie en geen WSW-indicatie heeft, maar toch zelf kiest voor werk in een beschutte, veilige omgeving met goede arbeidsvoorwaarden, zoals bij de sociale werkplaatsen het geval is, kan een betrokkene dan in de toekomst stellen dat hij alleen maar naar, ongetwijfeld de wachtlijst van, een sociale werkplaats wil? Hij prefereert dan namelijk deze veilige omgeving boven de prikkel dat meer werken loont. Kan de gemeente dan sancties toepassen die in de WWB en de WIJ staan, zoals het korten op de uitkering?

Tot slot heb ik een laatste en belangrijke vraag aan de minister. Als blijkt dat betrokkenen goed zijn geschat wat betreft hun arbeidsbeperking en hun resterende arbeidsproductiviteit en bovendien al wat ouder zijn, dan zal hun arbeidsproductiviteit waarschijnlijk niet of nauwelijks toenemen. Dat betekent dat de loondispensatie structureel zal moeten worden toegekend en gelijk blijft over de loop der jaren. In feite betekent dit dat er een groep mensen zal zijn die uit de collectieve middelen een aanvulling krijgt

tot 100% van het minimumloon. Hebben wij dan niet gewoon een aangepaste vorm van de melkertbanen? Daarop zou de VVD-fractie graag antwoord krijgen van de minister.

\*N

Mevrouw **Goyert** (CDA): Voorzitter. In deze tijd waarin de economische ontwikkeling zich kenmerkt door een trage groei, volgen heel veel mensen met meer dan gewone aandacht de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarbij wordt met name het werkloosheidspercentage nauwlettend gevolgd. De kwalificering of dit percentage van 6 hoog of laag is, is minder relevant in het geval men zijn of haar baan dreigt te verliezen of dat men al langdurig werkloos is. Werk is momenteel een schaars goed en zonder werk neemt de welvaart af. Arbeidsparticipatie is immers de basis voor bestaanszekerheid en persoonlijke ontwikkeling. In die zin is de arbeidsmarkt geen gewone markt, want zij bepaalt in belangrijke mate hoe wij aan de samenleving deelnemen en tot ons recht komen.

De fractie van het CDA heeft in het voorlopig verslag geen vragen gesteld. Dat wil echter niet zeggen dat er in de fractie niet indringend gesproken is over de vraag of we wel afscheid moeten nemen van het minimumloon. Dat is immers de kern van deze tijdelijke wet. Dat is geen eenvoudige afweging. Het minimumloon maakt onderdeel uit van de naoorlogse sociale wetgeving en is gebaseerd op een reeds jarenlang onderhouden afsprakenstelsel tussen de sociale partners. Daar staat echter tegenover dat niet alleen de aard van de arbeid is veranderd in de loop der jaren, maar dat er zich steeds veranderingen hebben voltrokken in de wijze waarop mensen in onze samenleving zich verhouden tot het verschijnsel arbeid. Het aantal werkzoekenden met een beperking, die een beroep doen op werk in de sociale werkvoorziening, is zeer sterk toegenomen: 100.000 mensen werken in WSW-verband en 20.000 personen staan op de wachtlijst. Voor de komende jaren wordt ook nog eens een verdubbeling van het aantal personen verwacht. In de memorie van antwoord deelt de regering mee dat niets erop wijst dat deze groei komt door een significante groei van het aantal ernstige ziektes of handicaps. De oorzaak voor de grotere aanspraak op de verschillende regelingen is veeleer gelegen in de toenemende complexiteit van de samenleving, waar een lichte beperking al snel wordt gezien als een grote belemmering op de arbeidsmarkt, en de grotere bekendheid van de regelingen.

Nog steeds behoren wij tot de landen met de hoogste arbeidsproductiviteit en dat bepaalt mede de omzet en het rendement van de bedrijven. Echter, in de afgelopen jaren is er een grote discrepantie ontstaan tussen de eisen die de werkgevers stellen en de prestaties van mensen die door hun beperkingen hieraan niet kunnen voldoen. De oplossing uit dit spanningsveld, dan maar een uitkering, is echter geen goede optie en daarom is het CDA van mening dat deze tijdelijke wet een kans verdient. Als wij voor de keuze staan, dan stelt de fractie zich op het standpunt dat het

hebben van werk boven het ontvangen van uitkering staat. De commissie fundamentele herbezinning WSW verwacht dat met de bestaande budgetten alle mensen die langdurig/structureel verminderd productief zijn met inzet van het instrument loondispensatie aan de slag kunnen worden geholpen. De reactie van de regering is dat men hiervan op voorhand nog niet overtuigd is. Daarom is er gekozen voor een pilot en is een goede evaluatie aangekondigd. Het CDA onderschrijft deze aanpak.

Alhoewel de overige drie pilots hier niet aan de orde zijn, wil ik toch in verband met de pilot loondispensatie enkele vragen aan de regering stellen. Allereerst wordt in de laatste memorie van antwoord uitvoerig ingegaan op de toegangstoets en de beoordeling van de arbeidsproductiviteit van de werknemer in verhouding tot de uit te oefenen functie. Waarom is er niet voor gekozen om de verschillende beoordelingsmethodieken onder te brengen bij de pilots van de sociale werkvoorziening die al zogenaamde "arbeidsontwikkelbedrijven" zijn of worden?

Hoe worden de resultaten van de pilot "het realiseren van meer werkplekken bij werkgevers" teruggekoppeld en naar wie? Betreft het de jongeren in de Wajong, de groep mensen met een beperking die op de wachtlijst staan of anderszins?

Een punt dat ook niet echt duidelijk wordt, is of er sprake is van een functieanalyse bij de desbetreffende werkgever. Wie bepaalt wat en wie is eindverantwoordelijk? Wie is de deskundige?

Ten slotte is de vraag wie de samenhang van de 4 pilots bewaakt en daarover rapporteert aan de stuurgroep. Als dat niet volstrekt duidelijk is, zal de evaluatie open einden te zien geven, hetgeen een goede besluitvorming in 2013 in de weg staat. Dat de gemeente verantwoordelijk is, is weliswaar juist. Maar 4 pilots op 32 plaatsen tegelijkertijd vraagt om nauwgezette coördinatie en sturing.

Wij wachten de antwoorden van de regering af.

\*N

De heer **Van Driel** (PvdA): Voorzitter. De pilots waar wij vandaag over spreken staan in een breder kader; de twee sprekers voor mij hebben er al aan gerefereerd. Twee jaar geleden bracht de commissie-De Vries een advies uit over mogelijke maatregelen ter verhoging van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking, bij gelijkblijvende budgettaire middelen. Mijn partij heeft zich toen zeer positief uitgelaten over de strekking van het rapport. Inmiddels is een drietal pilots gestart; de onderhavige pilot is de vierde. De minister heeft op ons verzoek in de memorie van antwoord nog eens geschetst in welk kader deze pilot past. Als je het rapport van de commissie-De Vries nog eens naleest, zie je ook daarin de worsteling met de vraag hoe mensen aan de onderkant van de samenleving een plaats op de arbeidsmarkt kunnen krijgen. Die worsteling duurt in onze samenleving al decennia. Wij zijn wellicht wel iets verder gekomen, bijvoorbeeld rondom

werken met behulp van uitkering en werken met behoud van uitkering, maar ook die oplossingen zijn tot dusver een druppel op een gloeiende plaat. Nu komt de commissie-De Vries met voorstellen tot het doen van experimenten, van pilots. Deze pilot is wel het meest omstreden van alle voorstellen in het rapport.

De centrale vraag is natuurlijk: draagt loondispensatie bij aan de bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking? Is door zo'n pilot vast te stellen dat een behoorlijk aantal mensen die beginnen te werken met een loonwaarde ruim onder het minimumloon zodanig groei vertonen door werkervaring en scholing op de werkvloer dat zij na enige tijd in staat zijn tenminste evenveel te verdienen als zij aan uitkering zouden ontvangen? En om hoeveel mensen gaat dat dan en op welke manier gaat dat?

Zoals zo vaak bij het nemen van politieke beslissingen gaat het om het kiezen uit twee kwaden. Aan de ene kant gaat het om het principe dat een werkende tenminste het minimumloon ontvangt voor het werk dat hij of zij verricht. Vele landen kennen geen minimumloon, maar in ons land geldt het voor velen, zeker ook voor mijn partij, als een van de kenmerken van onze beschaving. Aan de andere kant gaat het om het door mij weten alle partijen onderschreven principe dat iedereen die maar even kan aan het werk zou moeten: aan het werk, niet alleen om een inkomen te verdienen, maar ook voor de contacten en voor de plaats in de samenleving. Niet lang geleden heb ik in mijn rol van voorzitter van het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Haaglanden weer eens een aantal werkprojecten bezocht en gesproken met deelnemers aan die projecten. Je merkt dan heel snel dat mensen zich opgenomen voelen in een arbeidsgemeenschap en een positie ontleenen aan hun werk. Werk -- ik zeg het nog maar eens ten overvloede -- geeft een gevoel ergens bij te horen en het geeft voor velen structuur in het leven. Maar dan volgt, als wij naar deze pilot kijken, wel onvermijdelijk de vraag: moet dat dan tegen minder dan het minimumloon, ook al gaat het om mensen die een loonwaarde hebben die minder is dan het minimumloon en ook al is er bij hen geen sprake van objectief vaststelbare arbeidsbeperkingen?

Een zeer belangrijk uitgangspunt van de pilot is het uitgangspunt "werk moet lonen". Dat zeggen wij de minister graag na, maar bij deze pilot is het de vraag of dat ook altijd het geval is. Voor wie loont arbeid? Wellicht kan de minister dat verduidelijken. Een gehuwde man heeft een loonwaarde die vastgesteld is op 45%. Hij ontvangt 45% van het minimumloon van de werkgever en een aanvulling van 55% van de gemeente. Na een halfjaar vindt opnieuw een loonwaardeonderzoek plaats en wordt een loonwaarde vastgesteld van 65%. Het is toch zo dat hij dan 65% krijgt van de werkgever en 35% van de gemeente? Blijft opgeteld 100%. Voor de gemeente loont dit, maar toch niet voor de werknemer? Dat kan overigens anders liggen voor alleenstaanden. In het voorbeeld dat de loonwaarde stijgt van 35% tot 60% gaat de

alleenstaande erop vooruit. Hoeveel precies is vastgesteld via een ingewikkelde tabel; daar ga ik niet op in. Maar hij blijft minder ontvangen dan het minimumloon.

Kortom, het adagium "werk moet lonen" gaat niet in alle gevallen op. Is het dan niet enigszins misleidend om te stellen dat het bij deze pilots voor de werkende loont als hij meer werkt en productiever is? Velen zullen het dan toch van dat kleine stukje arbeidskorting moeten hebben. Vooral alleenstaanden zullen een goede kans hebben erop vooruit te gaan. Voor gehuwden geldt volgens mij alleen maar de arbeidskorting; het gaat dan om een heel klein bedrag. Kortom, als het adagium dan niet een beetje misleidend is, is het in ieder geval een beetje dun onderbouwd.

De rol van de gemeente is in dit geheel een gecompliceerde. De gemeente selecteert diegenen die voor deze pilot in aanmerking komen. De gemeente voert de toegangstoets uit, zij het binnen centrale kaders. De gemeente stelt de loonwaarde vast en eventueel later bij. De gemeente stopt geld in het experiment, maar kan ook besparen op de uitkering. De gemeente heeft de morele plicht de meest kwetsbaren aan het werk te helpen, maar kan zich ook realiseren dat het uit financieel oogpunt wellicht verstandiger kan zijn mensen met een hogere loonwaarde voor te laten gaan. Kortom, de gemeente heeft vele rollen en vele belangen, die soms tegenstrijdig zijn. En wie wordt als eerste prominent genoemd bij de begeleidingscommissie? De gemeente. Om die positie nog te benadrukken, zitten ook gemeentelijke directeuren van de sociale werkvoorziening, Cedris, in de commissie en gemeentelijke directeuren van sociale diensten, Divosa. Bovendien is er nog een stuurgroep met vertegenwoordigers van de VNG, Cedris en Divosa, overigens naast het UWV.

Mag ik voorzichtig de vraag stellen of dat niet wat veel is voor de gemeenten? Is dit allemaal nog wel zuiver? Hadden de gemeenten niet wat minder rollen moeten spelen en in ieder geval bij de begeleidingscommissie en/of de stuurgroep wat meer op afstand moeten blijven?

Er is nog iets anders over de rol van de gemeente. Naar wij hebben begrepen is er sprake van een gewoon dienstverband. Wat gebeurt er precies als tijdens de loop van dat dienstverband de loonwaarde wordt aangepast, de werkgever meer geld krijgt is en hij het daar niet mee eens is? Volgens ons kan hij dan in bezwaar, ook weer bij de gemeente. Datzelfde geldt voor de werkende. Het lijkt ons dat de minister nog maar eens moet uitleggen waarom die eindeloze stapeling niet te veel is. Ik wil hem ook graag ondubbelzinnig horen uitleggen dat het allemaal glaszuiver is, vooral ook omdat het hierbij gaat om een pilot.

Laat ik de voor mijn partij belangrijke positieve en negatieve punten van deze pilot op een rij zetten om dan later, in tweede termijn, tot een afweging en een definitief oordeel te komen. Laat ik op voorhand zeggen dat we voor een moeilijke afweging staan. Beginnend met de negatieve, weegt voor ons als belangrijkste het loslaten van het principe dat iedereen die werkt ten minste het minimumloon moet ontvangen. Is dit het definitief

loslaten van dit bijna sacrale principe? Wij worstelen met de vraag of hiermee het principe van het minimumloon niet op een hellend vlak komt. Waarom zou dit niet een eerste stap zijn?

Wij vinden ook dat mensen wel lang onder het minimumloon kunnen zitten. Voorlopig in ieder geval tweeënhalf jaar. En daarna wellicht definitief. Klopt dat wel? Dan is de vraag of al iets duidelijk is over het pensioen. Normaliter bouwen mensen die werken pensioen op. Nu is ons niet helemaal helder wat de status is van het advies dat bij de Stichting van de Arbeid is neergelegd, met de vraag hoe hiermee om te gaan.

Als ik bij de positieve punten kom, is het eerste punt dat genoemd moet worden het feit dat we er tot dusver onvoldoende in geslaagd zijn mensen waarvoor deze pilot bedoeld is aan het werk te krijgen. Waarom dan niet iets onorthodox om te zien of dat wat oplevert? Wat is er tegen een pilot die weer afgeblazen kan worden? We moeten een uiterste inspanning leveren om iedereen actief te krijgen. In het verlengde daarvan ligt het argument dat we het rapport van de commissie -De Vries hebben toegejuicht en nu zit daarin een voorstel voor een pilot en we zouden dat voorstel niet eens een kans geven? We weten niet of het een succes wordt en we aarzelen ook, gezien de mogelijk sluipende aantasting van het minimumloon. Maar stel dat het ettelijke duizenden mensen in staat stelt een inkomen te verwerven ter hoogte van het minimumloon? Een inkomen uit werk en niet uit een uitkering, wat geweldig is voor het zelfvertrouwen van betrokkenen. Waarom zouden we dan dat risico niet lopen? Niet geschoten is immers altijd mis. En voor degenen die vinden dat de gemeenten meer moeten doen: de gemeenten zullen de komende jaren te weinig middelen hebben om de kosten op lange termijn op te brengen. Kortom: is er eigenlijk redelijkerwijs wel iets tegen een pilot, waarin wordt geprobeerd mensen een extra kans te geven?

Nog wat slotopmerkingen voor ik tot een afronding kom. Allereerst: het is een gemiste kans, niet veel meer scholing en opleiding in het experiment te stoppen, bijvoorbeeld door de gemeenten te verplichten voor diegenen die meedoen verplicht adequate scholing aan te bieden. Dan had het adagium "Werken moet lonen" een extra accent gekregen. Ja, dan had werken echt geloofd, misschien niet altijd financieel, maar wel qua kennisvermeerdering, of voor een groot aantal in beide opzichten.

De evaluatie blijft heel vaag. Er zijn weliswaar veel elementen genoemd die een rol spelen, maar verder is er heel veel vaagheid. "In de evaluatie wordt bezien of het doel wordt bereikt en wordt gekeken wat wel en wat niet bijdraagt. De pilot is bedoeld om van te leren door te kijken hoe het beleid in de praktijk werkt. De pilot is dan ook succesvol als op basis van de tijdens de looptijd van de pilot vergaarde gegevens en op basis van de eindevaluatie een gefundeerde beslissing kan worden genomen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek". Je zou toch ten minste moeten stellen dat zoveel procent binnen een jaar het uitkeringsniveau zou moeten

hebben bereikt en zoveel procent na twee jaar. En zoveel procent van de werknemers zou meer tevreden moeten zijn dan thuis op de bank. En er zou een aantal werkgevers als doel moeten worden gesteld om op voorhand een maat te stellen voor de uitspraak dat het experiment is geslaagd. En zo zijn er wel meer heel praktische zaken te verzinnen. Is de minister het met mijn fractie eens dat een paar concrete doelen helpen de evaluatie op waarde te schatten? Wil hij in dat geval iets meer uitweiden over welke concrete doelen er wat hem betreft moeten worden vastgelegd?

Mijn fractie is niet onder de indruk van de opmerking in de memorie van antwoord dat "inzicht moet worden verschaft in de vraag of loondispensatie leidt tot toename van de arbeidsparticipatie van de doelgroep". Als in dezelfde alinea wordt gesteld dat deelname verplicht is, weet mijn fractie bij voorbaat het antwoord al. Immers, als het verplicht is zal de arbeidsparticipatie toenemen. Wat ziet mijn fractie over het hoofd dat zij het antwoord denkt te weten waar de minister nog naar op zoek is? Om met een bekende voetbaltrainer te spreken: zijn wij nu zo slim of u zo dom? En de minister kennend moet het wel aan ons, of in dit geval aan mij liggen; vandaar het verzoek om uitleg.

Het is zeer twijfelachtig of relatief ongekwalificeerd personeel zaken kan vaststellen als psychische, fysieke of sociale beperkingen. Immers, een cursus van TNO maakt iemand slechts wat minder ongekwalificeerd. Om die reden vroeg mijn fractie of het niet verstandig was met twee loonwaarderingssystemen te werken, uitgevoerd door twee verschillende medewerkers. Natuurlijk maakt dat een pilot ingewikkelder, maar er kan vooral meer geleerd worden hoe een minder ongekwalificeerde medewerker tot een oordeel komt en of er eventuele vertekeningen in die beoordelingen zitten. Wij zouden meer vertrouwen in de pilot hebben als er of twee beoordelaars waren in deze fase, waarvan er minstens een als arbeidsdeskundige werkzaam is.

Niet meegeteld zou moeten worden het aantal plaatsingen in de WSW. Er wordt gemikt op vooral een andere doelgroep dan de geïndiceerden voor de sociale werkvoorziening; dan is het ook logisch kandidaten daar niet te plaatsen. Niet alleen omdat er dan voor langere tijd mensen werken met andere arbeidsvoorwaarden in de WSW komen, maar ook is de WSW hier niet voor bedoeld. Verder wordt het experiment hiermee zuiverder gehouden. Deze pilot moet inzicht geven hoeveel mensen met een arbeidsbeperking bij de overheden en het bedrijfsleven een plaats kunnen vinden. De WSW past hier niet in.

Wij wachten het antwoord van de minister met belangstelling af.

\*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. "Het is maar een pilot", zeiden verschillende senatoren uit andere fracties tegen mij, en ik denk ook een beetje tegen zichzelf. Dat was aan het begin van de schriftelijke voorbereiding, toen ook juist de vraag werd gesteld

welke wetsvoorstellen deze Kamer eventueel controversieel zou willen verklaren. Zoals vandaag blijkt is het wetsvoorstel pilot loondispensatie niet controversieel verklaard wat betreft behandeling in deze Kamer, maar voor de SP-fractie is het voorstel wel zeer controversieel wat betreft de inhoud.

Het is maar een pilot of anders gezegd: een experiment. Maar wat wordt er dan geëxperimenteerd, door wie, met welk doel en op wie of wat? En wanneer is dat experiment geslaagd of juist niet en wat is dan de consequentie? Op die laatste vraag heb ik in de schriftelijke voorbereiding helaas geen eenduidig antwoord gekregen en dat baart me zorgen, zeker in de context van de financiële crisis van de staatshuishouding en de bezuinigingsdoelstelling waarmee ook een toekomstige regering zal zijn opgezet.

De vragen daarvoor kunnen we wel eenvoudig beantwoorden en door dat te doen schets ik gelijk de grote problemen die mijn fractie met dit voorstel heeft. Een experiment met wat, waarom, door wie, voor wie en op wie? Er wordt in deze pilot geëxperimenteerd met de bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidshandicap door middel van loondispensatie. Het doel is dus de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap te vergroten. Een mooi streven, zo lijkt het. Met dat doel op zich is mijn fractie het in elk geval roerend eens.

Niet zo gek als je weet dat veel mensen met een arbeidshandicap die nu nog aan de kant staan erg graag aan de slag willen. En een aanzienlijk deel daarvan ook nog eens graag bij een reguliere werkgever; precies wat dit voorstel zegt te beogen. De SP bestudeert deze sociale kwestie echter al vele jaren en is reeds vele malen opnieuw tot de conclusie gekomen dat het grootste deel van de werkgevers geen mensen met een arbeidshandicap wenst, omdat zij minder productief zijn, dan wel omdat de werkgever vreest dat zij minder productief zullen zijn. Om werkgevers allemaal hun steentje aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid in deze kwestie te laten bijdragen, staat de SP daarom al vele jaren een verplichte quotumregeling voor. In andere landen werkt dat ook, dus waarom hier niet? Het CPB heeft het voorstel in onze verkiezingsprogramma's ook al diverse malen doorgerekend. Diverse ministers en staatssecretarissen op dit terrein hebben ons regelmatig voorgehouden geen principiële bezwaren te zien, maar nog niet zover te zijn. Elke keer werd van de eigen oplossingen voldoende heil verwacht, een quotum kon altijd later nog. Mag ik deze minister dan vragen wanneer het ooit later is? Wanneer wil hij deze optie eens serieus overwegen?

Voorlopig wil deze demissionaire regering werkgevers nog nergens toe dwingen. Wel verleiden: met lagere kosten per arbeidsgehandicapte. De regering wil echter niet verleiden met een subsidie, want een belangrijke randvoorwaarde is dat de toename van de participatie niet meer mag kosten. De werkgever dient door de pilotgemeenten verleid te worden door middel van een dispensatie van het minimumloon. Dat betekent zoveel als toestemming om de persoon in kwestie onder het wettelijk

minimumloon te betalen, want daarboven mocht natuurlijk al: het is immers een minimumloon.

Het minimum is in deze pilot voor de beoogde doelgroep, zowel de werkgever als de gehandicapte werknemer, dus niet langer het minimum! Voor de uitvoerende gemeente is er een financiële prikkel, want het bespaarde geld op de uitkering mag de gemeente houden. Al moet er, nadat de definitieve verdien capaciteit van de werknemer met arbeidshandicap na verloop van tijd is vast komen te staan, tot aan maximaal het minimumloon worden aangevuld door de gemeente. Dat zal echter altijd nog een stuk voordeliger zijn dan een hele uitkering of een beschutte werkplek op grond van de WSW financiers.

Kortom: het voorstel wil een experiment mogelijk maken dat aan gemeenten de ruimte biedt om aan werkgevers toe te staan dat een bepaalde categorie werknemers gedurende de pilot onder het wettelijk minimum betaald mag worden voor de arbeid die zij verricht. De gemeenten mogen de werknemers die binnen de doelgroep vallen, dwingen dat werk voor deze beloning onder het minimum te accepteren. De proefkonijnen zijn dus mensen die, vanwege de lange wachtlijsten in de sociale werkvoorziening, door hun arbeidshandicap nog aan de kant staan. Als het experiment slaagt, is er een voorziening getroffen om na het verlopen van deze tijdelijke wet te zorgen dat de groep waarop deze regeling van toepassing is over kan gaan in een nieuwe landelijke regeling. De pilot is ingericht als opmaat naar een volgende stelselwijziging. Wanneer het experiment geslaagd kan worden genoemd, is echter minder helder.

De regering geeft in haar memorie van antwoord, op vragen van onder andere de SP-fractie, aan dat de pilot slaagt als er, voor wat betreft de participatie van mensen met een arbeidshandicap, een weloverwogen keuze gemaakt kan worden voor een toekomstige stelselwijziging. Dan moet de vraag beantwoord kunnen worden of het stimuleren van zowel de mensen zelf, door betaling onder het minimumloon, als de uitvoering, door de gemeente het bespaarde budget op de uitkering te laten houden, ertoe leidt dat met de bestaande budgetten op effectievere en efficiëntere wijze meer mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit kunnen werken naar vermogen. Aangezien de pilot daarop is ontworpen, is de vraag stellen hem al bijna beantwoorden.

Daartoe uitgedaagd heeft de minister in zijn memorie van antwoord een twaalftal indicatoren opgesomd waarop de pilot beoordeeld zal worden. Daarbij zijn echter geen streefwaarden aangegeven waar dat al kan. Sommige indicatoren zijn namelijk erg lastig te kwantificeren. Kwalitatieve beoordelingscriteria per indicator ontbreken echter ook. De woordvoerder van de Partij van de Arbeid wees daar ook al op. Wellicht kan de minister nog eens nader uitleggen hoe de pilot straks beoordeeld gaat worden en daarbij wellicht toch verleid worden om ten minste enkele streefwaarden te noemen. Hoe en onder welke andere groepen wil de evaluatie bijvoorbeeld de verdringing meten? Op basis van de tot op heden in de Eerste Kamer bekend gemaakte beoordelingscriteria kan namelijk

elke straks wenselijke conclusie getrokken worden, bijna ongeacht het verloop van de pilot.

Wellicht wil de minister bij deze nadere invulling ook de vraag betrekken waarom er kennelijk geen enkele waarde wordt gehecht aan de financiële, sociale en maatschappelijke gevolgen van betaling onder het minimumloonniveau. Moet dit allemaal in die ene indicator "tevredenheid" tot uitdrukking komen? Waarom is er geen indicator die moet aantonen of mensen met een toegestemd verlaagd loon nog wel fatsoenlijk kunnen voorzien in de middelen van bestaan? Waarom is de pilot er niet op ingericht om ook te onderzoeken hoe lang een periode van extreem lage beloning maximaal kan duren tot een aanvullende uitkering noodzakelijk is om onoverkomelijke schulden te voorkomen? De minister lijkt te denken: wat je niet onderzoekt, komt er ook niet uit. Wil hij de antwoorden op deze vragen niet kennen?

Waarom wordt uitsluitend het instrument van loondispensatie onderzocht? Waarom worden er geen alternatieven meegenomen in de pilot? Dan heeft een volgend kabinet straks echt wat te kiezen. Het lijkt er nu op dat die keus eigenlijk al gemaakt is, maar nog slechts moet worden beargumenteerd met behulp van een halfbakken voorgeprogrammeerd experiment.

Erkent de minister dan niet dat de arbeidsmarkt geen gewone markt is? Hij zal toch ook weten dat arbeid een minimale prijs moet kennen voor de reproductie van de arbeid? De arbeider moet immers leven. Hij of zij moet eten en drinken, leren en voldoende rusten, anders houdt het met de arbeid snel op. Bovendien moet hij ondertussen voor het nageslacht zorgen en in andere maatschappelijk nuttige en wenselijke activiteiten participeren. Wat daar de minimumprijs voor is, is een sociale afspraak en sociale norm. Waar op de meeste markten vraag en aanbod samen de evenwichtsprijs bepalen, bepaalt deze sociale norm de minimumprijs op de arbeidsmarkt. De consequentie is dat er altijd mensen kunnen zijn die voor die prijs niet productief zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor een groep mensen met een arbeidshandicap.

In 1969, mijn geboortjaar, werd de Wet sociale werkvoorziening in het leven geroepen, juist om mensen met een arbeidshandicap een volwaardiger plek in de maatschappij te geven door hun een beschutte werkplek te bieden. Later kwam daar zelfs een regulier geldend functieloon bij. Vanaf eind jaren tachtig staat de WSW echter onder druk. Nu staat zelfs de nog oudere sociale norm, het wettelijk minimumloon, voor deze kwetsbare groep op de helling.

Het is maar een pilot, maar wél een pilot die de bijl zet aan de wortel van het minimumloon en die kille economische overwegingen laat prevaleren boven een tot op heden breed gedeelde morele en sociale norm. Dit gaat bovendien over de rug van een sociaal zeer kwetsbare groep, die een gemakkelijk slachtoffer voor deze pilot is. Wat voor deze groep geldt, geldt echter ook voor een bredere groep werknemers. Ondanks het feit dat het minimumloon, en alle daarop gebaseerde uitkeringen, sinds 1980 ernstig zijn achtergebleven

bij de modale loonontwikkeling, en nog veel verder vanzelfsprekend bij de ontwikkeling van de topinkomens, is het aantal mensen dat op of rond dat minimumniveau productief is enorm toegenomen. De samenleving is aanzienlijk complexer geworden en een groeiende groep mensen wordt door de markt steeds lager gewaardeerd. Anders gezegd: onze scholingsprogramma's en algemene kennisontwikkeling zijn zeer achtergebleven bij de toegenomen complexiteit van de samenleving en vooral van de arbeidsprocessen. Kenden wij 20, 30 jaar geleden nauwelijks banen met een beloning op of net boven het minimumloon, nu betreft dit een heel grote groep. Door allerhande processen, zoals flexibilisering van de arbeidsmarkt, privatisering en introductie van stukloon bij bijvoorbeeld de postbezorging, introductie van marktwerking in de thuiszorg, en outsourcing van onder meer de catering en de schoonmaaksector door vele bedrijven, kennen wij zelfs steeds meer werknemers en zzp'ers met een beloning onder het minimumloon. Volgens onderzoek van de Nijmeegse econome Sent is de afgelopen tien jaar het aantal werkenden met een lage beloning verdubbeld tot 1,4 miljoen werknemers, oftewel 18% van de werkende beroepsbevolking.

Met het voorliggende wetsvoorstel begeven wij ons op een hellend vlak. Dit zeg ik ook tegen de woordvoerder van de PvdA. De uitkomst van de pilot ligt voor de minister, zo is mijn stellige overtuiging, al vast. De beoogde stelselwijziging zal een ruimere dispensatie van het wettelijk minimumloon mogelijk maken dan wel het wettelijk minimumloon serieus verder verlagen, als het aan dit kabinet ligt. Dat zou althans in lijn zijn met de rigoureuze voorstellen van een van de werkgroepen voor de brede heroverweging. Het kabinet houdt met deze pilot nu ook al rekening met een toekomstige verbreding van de doelgroep door de gemeenten.

Gelukkig komen er nu eerst nog verkiezingen. Straks zit er een ander kabinet. Wellicht kunnen wij deze pilot vandaag nog stoppen, want dit demissionaire kabinet kan immers niet langer automatisch op een meerderheid in de Eerste Kamer rekenen. Ik ben verheugd om te horen dat deze pilot voor de Partij van de Arbeid het meest omstreden punt is uit het rapport-De Vries en dat het wettelijk minimumloon ook door de PvdA vanzelfsprekend als een kenmerk van beschaving wordt gezien, evenals het standpunt dat werk te allen tijde zou moeten lonen. De afweging in tweede termijn wachten wij af. Ik vind het jammer dat er geen woordvoerder van de ChristenUniefractie is, want die kennen wij vanuit het verleden als een warm verdediger van het minimumloon. Ik had graag de opinie van die fractie gehoord, maar het is vanzelfsprekend aan elke fractie om zelf te beslissen om wel of niet aan dit debat deel te nemen. Ik wacht de antwoorden van de minister in eerste termijn graag af.

\*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter. Mensen met een arbeidshandicap staan in Nederland te vaak aan de kant. Deze conclusie wordt breed gedeeld en betreurd. De fractie van GroenLinks is verheugd dat de regering serieus op zoek is gegaan naar beleid dat deze werkelijkheid kan keren. Voor iedereen is het belangrijk om naar vermogen te kunnen meedraaien in de samenleving. De regering draagt tegenover deze kwetsbare groep een extra verantwoordelijkheid om hun daartoe volop kansen te geven. Hun motivatie om op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag te gaan is uitzonderlijk hoog. Waar het vooral aan ontbreekt is ruimte en bereidheid aan de werkgeverszijde. Met name hun terughoudende opstelling zorgt ervoor dat WSW'ers voornamelijk afhankelijk blijven van de sw-bedrijven. Ook is het moeilijk om werkzoekenden die om een andere reden een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben aan een plaats op de reguliere arbeidsmarkt te helpen. Mijn fractie steunt daarom van harte de bereidheid van de regering om creatieve en ongebruikelijke methoden niet te schuwen. Dat verdient verreweg de voorkeur boven genoeg nemen met de huidige status quo, want daarmee zeggen wij in feite tegen een grote groep mensen: jullie horen er niet bij.

Voor mijn fractie is dus veel bespreekbaar voor het goede doel, maar zij stelt daarbij wel enkele kaders. Een belangrijk uitgangspunt is dat er geen inbreuk wordt gemaakt op het wettelijk minimumloon. Daar hebben wij drie redenen voor. Ten eerste is het wettelijk minimumloon een belangrijke verworvenheid in ons arbeidsrecht, zoals mevrouw Goyert zojuist al opmerkte. Als van dit principe om een bepaalde reden wordt afgeweken, is het niet irrealistisch te veronderstellen dat dit het begin is van een verdere aantasting van het principe van het minimumloon, want er zijn wellicht nog meer redenen en doelgroepen aan te wijzen die vragen om een extra stimulans om van de re-integratie naar de reguliere arbeidsmarkt te gaan. Ten tweede is het de vraag of een inbreuk op het wettelijk minimumloon wel daadwerkelijk voor instroom op de reguliere arbeidsmarkt zorgt. De betrokkene blijft immers in een uitkerings situatie zitten en ook op de werkvloer zal hij als een soort tweederangs werknemer fungeren, omdat de normale regels voor onder meer de cao, het wettelijk minimumloon en het arbeidscontract niet op hem van toepassing zijn. Ten derde heeft de regering de leden niet overtuigd van de noodzaak die een inbreuk op een dergelijk belangrijk principe rechtvaardigt. Zonder uitputtend en creatief de mogelijkheden binnen de wettelijke kaders te hebben onderzocht, kan niet gesteld worden dat er geen alternatief is dat geen inbreuk maakt op het wettelijk minimumloon.

Mijn fractie heeft de regering gevraagd in te gaan op een mogelijk structurele inzet van het instrument van de loonkostensubsidie. De regering noemt als een van de argumenten om het laatste niet te doen dat de loonkostensubsidie als tijdelijke regeling wordt gehanteerd. De vraag is echter of het tijdelijke karakter ervan een noodzakelijk aspect is. Als wij naar creatieve oplossingen

zoeken, moeten wij ook de bestaande middelen creatief bekijken op aanpassingen. Loonkostensubsidie heeft het grote voordeel dat de werknemers met het wettelijk minimumloon aan de slag kunnen en een regulier arbeidscontract krijgen. Op die manier horen zij er echt bij. De werkgevers kunnen dan via de regeling gecompenseerd worden voor zover de loonwaarde onder de 100% ligt. Werknemers kunnen nog steeds financiële prikkels krijgen vanaf het niveau van het wettelijk minimumloon, want zodra zij meer presteren, zullen zij op basis van een andere functieomschrijving of een hogere periodiek werken.

Graag verneem ik van de regering waarom dit geen optie is die het onderzoeken waard is en waarom wij daar tijdens deze pilot niet mee experimenteren. Immers, pas dan hebben wij na afloop van de pilot een uitkomst op basis waarvan wij kunnen vergelijken op effectiviteit. Dan zouden wij alle voors en tegens van de twee modellen kunnen afwegen en de effectiviteit tegen de principiële voorkeur kunnen afwegen. Zolang alleen de loondispensatie wordt onderzocht, zullen wij niet de noodzaak van de invoering daarvan kunnen vaststellen.

Het staat de deelnemende gemeenten vrij om ook niet-arbeidsgehandicapten aan een toegangstoets te onderwerpen. Kan de regering aangeven of daar bepaalde criteria voor zijn afgesproken? Er hangt immers nogal wat van af: als uit de toets volgt dat iemand tot de doelgroep behoort, zal de gemeente zich moeten inspannen om een werkplek te vinden, maar is de betrokkene ook verplicht om akkoord te gaan met de loondispensatieregeling. Belangrijk is daarom dat de toets zo uniform mogelijk wordt toegepast en dat die aan kwaliteitscriteria voldoet.

De regering laat de gemeenten voor een groot deel vrij in de invulling en de uitvoering van de pilot. Is dat wel handig? Wij zijn tenslotte uit op een zo vergelijkbaar mogelijke uitkomst. Hoe denkt de regering het laatste te garanderen? Ook op dit punt sluiten wij aan bij de voorgaande sprekers, onder wie mevrouw Goyert. Zeker ten aanzien van de kwaliteits- en opleidingseisen bij de beoordeling luistert dit nauw, zo meent onze fractie. Is de regering voornemens, mocht de pilot als geslaagd worden beschouwd, om bij een eventuele voortzetting nog steeds geen hardere opleidingseisen te stellen?

De hamvraag is wanneer wij de pilot als succesvol kunnen beschouwen. Kan de regering nader ingaan op de criteria die daarvoor zullen worden gehanteerd? Waarmee zal de regering het resultaat van de pilot vergelijken? Is er een goede nulmeting, of wordt het resultaat afgezet tegen het percentage uitstroom in een vergelijkbare, aan de pilot voorafgaande periode? Wat is exact de omvang van de doelgroep die daarbij bekeken wordt? Tenslotte ziet de pilot op een beperkt deel van de doelgroep werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar dat deel is wel groter dan alleen de groep WSW-geïndiceerden.

Mijn fractie blijft het zoals gezegd problematisch vinden dat in de pilot niet

verschillende instrumenten tegelijkertijd worden toegepast, zodat daartussen een goede vergelijking plaatsvindt. Nu kan het resultaat alleen worden afgezet tegen het resultaat in een periode waarin er één instrument minder beschikbaar was.

Cruciaal is ook de inspanning die gemeenten verrichten om WSW-geïndiceerden te begeleiden naar uitstroom. Deze groep moet concurreren met andere groepen moeilijk bemiddelbaren waarvoor geen aparte regeling geldt. Als met dezelfde mate van inspanning meer mensen zonder dan met arbeidshandicap kunnen worden bemiddeld, is de rekensom snel gemaakt. De door de regering genoemde financiële prikkel om net zoveel capaciteit in te zetten op de arbeidsgehandicapten bestaat dan niet. Een gemeente moet nu eenmaal kiezen. Graag ontvangen wij op dit punt een reactie.

Mijn fractie heeft voorts nog een vraag over de betrokkenheid van cliëntenraden en vakbonden bij de uitwerking en straks de beoordeling van de pilot. In hoeverre is die voldoende verzekerd? Betrokkenheid bij de pilot is immers medebepalend voor het draagvlak voor de conclusies die straks mogelijk getrokken worden.

Tot slot een opmerking over preventie. Inzet op een verbeterde uitstroom is van groot belang, maar minstens zo belangrijk is het voorkomen dat mensen in een perspectiefloze situatie terechtkomen. Het kost immers onevenredig veel moeite om daar weer uit te geraken. Onlangs kwam een rapport uit over scholieren in Zuid-Holland die gedurende langere tijd thuisblijven van school, vaak vanwege psychosociale problemen. De omvang van het probleem is schokkend te noemen. De helft van hen doet helemaal niets; zij zitten lange tijd achter de computer of liggen op bed. Een alternatieve tijdsbesteding ontbreekt in de meeste gevallen en zij hebben het gevoel er niet meer bij te horen. Een dergelijke periode in de bloei van iemands leven, in de tijd dat hij nog bezig is met zijn ontwikkeling, is funest en kan een voorportaal vormen voor de categorie moeilijk bemiddelbaren op de arbeidsmarkt. Heeft de regering de indruk dat wij voldoende investeren om langdurige schooluitval en voortijdig schoolverlaten te voorkomen? Hoe kunnen wij het risico hierop nog verder verkleinen? Alleen op die manier creëren wij immers gelijke kansen op deelname aan de arbeidsmarkt.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Aanpassen asielprocedure \*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure (31994).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mijnheer de voorzitter. Ik dank u voor de enkele minuten geduld die nodig waren ter overbrugging van de afstand tussen de Tweede Kamer, waar ik als minister van Binnenlandse Zaken enige vragen in het vragenuur moest beantwoorden, en de Eerste Kamer, waar u mij de gelegenheid geeft om als minister van Justitie de Vreemdelingenwet te behandelen.

Het belang van dit wetsvoorstel is door de toenmalige staatssecretaris van Justitie en mij vanaf het begin van deze kabinetsperiode onderkend. Het strekt ook mede ter uitvoering van het coalitieakkoord. Het is echter ook een reactie op de evaluatie die door de commissie onder voorzitterschap van de heer Scheltema, die als regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht ook regelmatig in deze Kamer is geweest, is uitgebracht over de werking van de Vreemdelingenwet 2000. Het is naar de opvatting van de bewindslieden die indertijd verantwoordelijk waren voor de indiening van het wetsvoorstel, van grote betekenis dat op een aantal punten tot verbetering van de asielprocedure wordt overgegaan. Het gaat daarbij deels om de rust- en voorbereidingstermijn, waarover een aantal leden van deze Kamer heeft gesproken, en deels om het voorkomen van het doen van herhaalde aanvragen. Dat was voor ons een reden om in het wetsvoorstel een regeling op te nemen over het bij de behandeling van zaken betrekken van later ingetreden feiten en omstandigheden. Wij hebben steeds de hoop gehad dat, door dat te doen en door de mogelijkheden te creëren dat parallel aan de beoordeling van het asielverzoek wordt gekeken naar mogelijke medische aspecten, deze herziening van de Vreemdelingenwet zal bijdragen aan de effectiviteit en een goede balans in de Nederlandse Vreemdelingenwet. Dit gebeurt zowel humaan als rechtvaardig, dus ook streng ten opzichte van degenen die geen recht hebben om hier te verblijven, maar tegelijkertijd met volledige handhaving van de uitgangspunten die Nederland door de jaren heen heeft gehanteerd met de aanvaarding van het Geneefs Vluchtelingenverdrag en van de regelingen die later in Europees en internationaal verband tot stand zijn gekomen ter bescherming van kwetsbare mensen, mensen die het risico lopen van vervolging en verdrukking. Dat is de balans die wij hopen te versterken.

Ik heb nu het voorrecht om dit wetsvoorstel met deze Kamer verder te mogen bespreken. Daarvoor wil ik uitdrukkelijk mijn erkentelijkheid aan deze Kamer uitspreken. Ik hoop zeer dat dit ertoe zal leiden dat het wetsvoorstel door deze Kamer wordt aanvaard; ik ben blij dat zich dat heeft afgetekend tijdens de bijdragen in eerste termijn. Daardoor zou de wet op 1 juli aanstaande in werking kunnen treden en kunnen ook de voordelen van de verbeteringen in de asielprocedure zo snel mogelijk intreden.

Ik zal achtereenvolgens ingaan op de rust- en voorbereidingstermijn, op het rechtmatig verblijf en de Dublinaspecten die daarbij een rol spelen, de vragen over het ac Schiphof, het medisch advies en



het Istanbulprotocol, de kwetsbare groepen inclusief de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), de uitvoering van de algemene asielprocedure, de opvang, de rechtsbijstand, de situatie bij de rechtbanken waarop ook de laatste stukkenwisseling betrekking had en op de evaluatie van het toezicht op de IND. Ik zal dus niet de volgorde van de sprekers aanhouden, maar ingaan op de onderwerpen.

Ik begin met de rust- en voorbereidingstermijn. Daarbij is een balans gezocht tussen enerzijds rust voor de asielzoeker en anderzijds optimale voorbereiding. De optimale voorbereiding voor de gesprekken die volgen, dient zowel het belang van de asielzoeker als dat van de IND. Uiteraard is een en ander steeds gericht op rechtmatige belangen, belangen die het verdienen om beschermd te worden. De voorbereidende activiteiten vergen wel iets van de asielzoeker, maar zijn ruim in te passen in de rust- en voorbereidingstermijn die in het wetsvoorstel is opgenomen en die minstens zes dagen zal duren. De voorbereidende activiteiten komen de kwaliteit van de asielprocedure en de uiteindelijke beslissing op het asielverzoek ten goede. Dat is de achterliggende gedachte. Ik zeg dit mede naar aanleiding van de opmerking van mevrouw Strik.

Naar aanleiding van de vragen van mevrouw Broekers-Knol merk ik op dat in de praktijk niet te vermijden zal zijn dat de rust- en voorbereidingstermijn langer kan duren dan zes dagen. Wij zien trouwens ook nu dat die termijn te krap bemeten was. Dat blijkt ook uit de evaluaties. Het kan bijvoorbeeld langer duren als de termijn wordt doorkruist door een weekend of wanneer in overleg met de advocaat wordt besloten om te wachten op documenten die uit het buitenland moeten komen. Verder kan de rust- en voorbereidingstermijn langer duren als er sprake is van een plotselinge toename van het aantal asielzoekers. De rust- en voorbereidingstermijn zal immers ook moeten worden gebruikt om, rekening houdend met de beschikbare capaciteit van de ketenpartners en tolken, de instroom van asielzoekers in de algemene asielprocedure te plannen. Bij een plotselinge toename van de aantallen is het dus reëel dat je de capaciteit niet van de ene op de andere dag zo kunt aanpassen dat geen enkele verandering in de termijn plaatsvindt. Natuurlijk zullen wij ernaar streven om de asielprocedure ook bij een toenemend aantal asielzoekers zo snel mogelijk na het verstrijken van de termijn van zes dagen te laten starten. Om die reden zal de capaciteit van alle ketenpartners er zo veel mogelijk op berekend zijn om eventuele schommelingen in het aanbod van asielzoekers binnen bepaalde marges te kunnen opvangen, opdat de wachttermijn beperkt kan blijven. Er is geen belang bij het laten oplopen van de duur van verblijf in de rust- en voorbereidingstermijn. In een tijd van financiële krapte -- wij weten allemaal dat wij daar ook mee te maken hebben -- kan ook geen enkele verleiding ontstaan om dat te doen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik wil toch graag van de minister weten hoe lang deze rust- en

voorbereidingstermijn mag duren. Deze termijn is minimaal zes dagen. Er is echter geen maximum. Ik hoor de minister zeggen dat er natuurlijk naar wordt gestreefd om de termijn zo kort mogelijk te houden. Dat is prima, maar heeft hij daar enig zicht op? De termijn is minimaal zes dagen. Ik kan mij voorstellen dat deze oploopt tot zeven, acht of negen dagen, maar ik kan mij niet voorstellen dat deze ineens oploopt tot twee of tweeënhalve maand of misschien zelfs nog langer. Kan de minister een iets concretere invulling daarvan geven?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben het helemaal met mevrouw Broekers-Knol eens. Dat moet niet. Ik heb het net ook gehad over een onverwachte ontwikkeling in de aantallen. Dan kan het gebeuren dat je er veel meer overheen schiet dan de kleine marges waarover mevrouw Broekers net sprak. Wij zullen er dus beleidsmatig en bestuurlijk op moeten toezien dat die situatie niet intreedt. Ik kom straks nog over de evaluatie te spreken, maar dit is een van de punten waar wij scherp op zullen moeten zijn. Ik zeg graag toe dat wij dat ook zullen zijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In het verslag over de aantallen asielzoekers meen ik gelezen te hebben dat er in 2008 iets meer dan 7000 asielzoekers waren -- het waren er iets van 7170 -- maar dat er in 2009 dertienduizend zoveel waren. Dat is bijna een verdubbeling. Dan kom je al gauw in een groot probleem terecht.

Minister **Hirsch Ballin**: Voor de precieze cijfers wil ik eigenlijk graag verwijzen naar de rapportage. Over de jaren heen zijn stijgingen, maar ook dalingen zichtbaar geweest. Ik denk dat mevrouw Broekers nu de cijfers mee verwerkt die voortkomen uit de pardonregeling, maar dat laat ik even terzijde. De ontwikkeling in plotselinge aantallen kan tot een behoefte aan aanpassing van de kwaliteit leiden, dat is zeker waar. Die moet dan ook worden gerealiseerd, want anders lopen de vervolgcosten nog meer op dan de initiële kosten en dat is uiteraard het laatste wat wij willen bewerkstelligen. Daarom heb ik gezegd dat wij beleidsmatig zullen rapporteren.

Hierover wordt reeds periodiek gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Die stukken worden als onderdeel van de gedrukte Kamerstukken ook aan de leden van de Eerste Kamer voorgelegd. De rapportages zijn dus volstrekt inzichtelijk. Ik heb al eerder gezegd dat wij dit ook zullen evalueren. Naar mijn mening bestaat hierover geen verschil van inzicht.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik dank de minister ook voor dit antwoord. Voor alle helderheid, de gegevens waarover ik sprak zijn afkomstig uit een rapport van Vluchtelingenwerk Nederland: Vluchtelingen in getallen 2009. Ik heb mij vergist; de cijfers hebben niet betrekking op 2008 en 2009. Bij de asielaanvragen in geselecteerde Europese landen ging het voor Nederland in 2007 om 7100 en in 2008 om 13.400 aanvragen. Dat is een verdubbeling en dan is het de vraag of de capaciteit voldoende is om de rust-

en voorbereidingstermijn zo kort mogelijk te houden en niet te laten uitlopen naar tweeënhalve of drie maanden.

Minister **Hirsch Ballin**: Er is een aantal reacties op de ontwikkelingen in het aantal asielverzoeken. De ontwikkeling van het aantal asielaanvragen uit Somalië en Irak is mede aanleiding geweest om de categoriale bescherming te beëindigen, naast uiteraard de beoordeling van de situatie in de landen van herkomst. Op dit soort ontwikkelingen wordt dus beleidsmatig gereageerd.

Mevrouw Strik heeft gevraagd naar de rust- en voorbereidingstermijn. Die start met de aanmelding van de asielzoeker bij de aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie. De asielzoeker wordt daar geïdentificeerd en zijn gegevens worden geregistreerd. Onderdeel van dit identificatieproces is het afnemen van vingerafdrukken. Die worden vergeleken met verschillende systemen om bijvoorbeeld na te gaan of de asielzoeker staat gesignaleerd als ongewenst vreemdeling, wat soms voorkomt, of dat de asielzoeker al eerder in Nederland of in een ander land asiel heeft aangevraagd. In het laatste geval zal er mogelijk al tijdens de rust- en voorbereidingstermijn een claim bij het betreffende land worden ingediend.

Als de asielzoeker bij de aanmelding documenten bij zich heeft of deze later tijdens de rust- en voorbereidingstermijn overlegt, zal onderzoek naar de echtheid van de documenten plaatsvinden. Verder wordt een tbc-controle uitgevoerd en, als de asielzoeker daarvoor toestemming geeft, een medisch advies gegeven over de vraag of betrokkene in staat is om coherent te verklaren over de redenen waarom hij zijn land van herkomst heeft verlaten.

Daarnaast begint Vluchtelingenwerk met de voorlichting over de asielprocedure. Dit geschiedt ook door een advocaat die de voorbereiding op de procedure kan beginnen. Voor deze voorbereiding door een advocaat mag de asielzoeker naar het kantoor van de advocaat reizen. Al deze dingen dragen bij aan de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de procedure zonder dat het karakter van de rust- en voorbereidingstermijn wordt aangetast.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik begrijp dat vooral onderzoek naar aanleiding van vingerafdrukken of het authenticiteitsonderzoek van de documenten wordt gedaan. Er worden dus geen aanvullende vragen gesteld aan de asielzoeker, bijvoorbeeld over de reisroute of over de documenten? Kan dat nog gebeuren?

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, de bevraging vindt plaats na de rust- en voorbereidingstermijn. Ik wil niet beweren dat er in die procedure geen zinnig woord tot de asielzoeker mag worden gericht. Er zal ongetwijfeld worden gevraagd of er bijzondere ontberingen waren tijdens de reis in verband met de medische situatie, maar in de rust- en voorbereidingstermijn gaat het om het verzamelen van, als het ware, uitwendige informatie. De gesprekken over wat er verder aan de hand was,

over de beweegredenen en dergelijke, vinden later plaats.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dat komt allemaal later. Ik heb daar nog een vraag over. De claim kan dus al gelegd worden, vooral bij vingerafdrukken. Het lijkt mij logischer dat daarvoor al eerder een soort Dablingehoor zou moeten plaatsvinden om van de asielzoeker te vernemen waarom hij in dat betreffende land bijvoorbeeld geen asielaanvraag heeft ingediend of waarom hij vreest te worden teruggestuurd naar dat land, ik denk aan Griekenland et cetera. Dit kunnen voor Nederland redenen zijn om het asielverzoek naar zich toe te trekken. In wezen wordt de claim nu al gelegd en wordt er misschien achteraf met de asielzoeker gesproken over de vraag wat er later eventueel met die claim zal worden gedaan. Is het niet logischer om eerst op basis van een interview met de asielzoeker te besluiten om al of niet een claim te leggen?

Minister **Hirsch Ballin**: Dan zouden wij precies doen wat mevrouw Strik naar mijn indruk juist wil vermijden. Wij kunnen in zo'n situatie wel aan de asielzoeker vragen welke reisroute hij heeft gevolgd. Die vraag kan ook in de rust- en voorbereidingstermijn worden gesteld. Dit is van belang voor de Dublinclaim, het punt waarop de nadere vraag van mevrouw Strik betrekking heeft. Als de asielverzoeker er behoefte aan heeft om naderhand de toepassing van de Dublinverordening aan te vechten, komt dat pas aan de orde na de rust- en voorbereidingstermijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dit betekent dat er dus toch meer gebeurt in de rust- en voorbereidingstermijn. De reisroute wordt nu bij het eerste gehoor doorgenomen met de asielverzoeker, dus als het asielverzoek al in behandeling is genomen. Er wordt nu duidelijk iets naar voren gehaald wat wellicht toch ook betrekking heeft op het hele asielverzoek.

Minister **Hirsch Ballin**: Niet de vragen van de soort die betrekking hebben op de asielaanvraag als zodanig. Het gaat om de feitelijke vraag over de gevolgde reisroute.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik raak nu toch wat in verwarring en ik denk dat dit ook geldt voor mevrouw Strik. Dit is aan de orde gesteld in de schriftelijke vragen en uit de memorie van toelichting blijkt ook dat in de rust- en voorbereidingstermijn vragen naar asielroutes, - motieven en dergelijke niet worden gesteld. Die vragen komen niet aan de orde. Dit staat heel duidelijk in de stukken. Of wij hebben dit allemaal fout gelezen, of het stond fout op schrift en dan is wat de minister nu zegt juist, of er wordt nu toch een vergissing gemaakt. Er is toch duidelijk gesteld dat dit niet zou mogen gebeuren in de rust- en voorbereidingstermijn.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb, in lijn met mijn antwoord op de vragen van mevrouw Strik, onderscheid gemaakt tussen de vaststelling van gegevens die op de buitenkant betrekking hebben en vragen naar motieven, bijzondere redenen enzovoort. Die vragen zijn pas aan de orde bij de bevraging in het kader van de asielprocedure. Ik heb alleen gesproken over het kader van Dublin. Als er vingerafdrukken worden aangetroffen die verwijzen naar Dublin, kan de vraag worden gesteld naar de gevolgde reisroute.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister zegt dat de asielmotieven niet aan de orde komen, uiteraard niet. Er is echter al een scheiding aangebracht tussen het eerste en het nader gehoor. Het eerste gehoor heeft louter betrekking op de reisroute, op identiteit, op nationaliteit, maar dit vindt al wel in de asielprocedure plaats. Nu zegt de minister dat al die aspecten van het eerste gehoor ook in de rust- en voorbereidingstermijn aan de orde kunnen komen. Is dit alleen maar het geval als vingerafdrukken in Eurodac voorkomen of als er wellicht een claim gelegd kan worden, of kunnen er sowieso ook bij andere indicaties vragen worden gesteld over de reisroute? Het is mij nu alleen maar minder duidelijk.

Minister **Hirsch Ballin**: Het gaat om de vaststelling waartoe een mogelijke Dublinclaim aanleiding geeft. Als iemand wordt aangetroffen met vingerafdrukken die toepasselijkheid van de Dublinverordening indiceren, dan ligt de vraag voor de hand: hoe bent u hier gekomen. Vragen die dieper gaan, die betrekking hebben op motieven en op de punten die mevrouw Strik zojuist omschreef die mogelijk verzet tegen de toepassing van de Dublinverordening betreffen, kunnen aan de orde komen na de rust- en voorbereidingstermijn en moeten daar worden gesteld. Even afgezien van de feitelijke kwestie meen ik dat dit ook het enige zinnige onderscheid is. Wij willen in de rust- en voorbereidingstermijn voorbereidingen treffen, over en weer, maar nog niet treden in motieven, omstandigheden en dergelijke. Het gaat om de puur feitelijke vaststelling. Als wij willen dat de herziene procedure effectief is, moeten wij de ruimere tijdsspanne -- waarover zoals bekend van sommige kanten vragen zijn gesteld of het niet te veel uit de hand zal lopen -- op de uitwendigheden richten opdat wij vragen kunnen beantwoorden als: wat weten wij uit vingerafdrukken en dactyloscopisch onderzoek, wat weten wij uit de documenten. Het lijkt mij dus een redelijke afweging om het zo te doen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik heb nog één vraag en bovendien nog een opmerking. De minister zegt: bijvoorbeeld bij vingerafdrukken. Stel dat de IND op andere manieren een indicatie krijgt dat er wellicht een Dublinclaim te leggen valt, bijvoorbeeld bij het doorzoeken van de bagage of wat dan ook, kunnen er dan ook allerlei vragen omtrent de reisroute worden gesteld? Verder merk ik op dat de minister niet moet onderschatten welke vragen er allemaal aan de orde kunnen komen bij een

dergelijk onderzoek. Het is niet voor niets een apart onderdeel van de asielprocedure. Een verslag van een eerste gehoor wordt vaak naast het verslag van het nader gehoor gelegd. Asielzoekers worden zodoende later geconfronteerd met mogelijke discrepanties of wat dan ook. Het is dus zaak dat mensen goed zijn voorbereid op zo'n eerste gehoor. De minister zegt nu dat wij dat doen als zij aan het uitrusten zijn van de reis, maar ik vraag mij af hoe dat uitpakt.

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, maar dat is ook geen eerste gehoor. Dat vindt namelijk pas na de rust- en voorbereidingstermijn plaats. Ik heb de indruk dat mevrouw Strik misschien vanwege haar op zich begrijpelijke wens om te voorkomen dat dit eerste gehoor al plaatsvindt tijdens de rust- en voorbereidingstermijn, zojuist vragen suggereerde die inderdaad behoren tot het eerste gehoor en dus niet in de rust- en voorbereidingstermijn. Het eerste gehoor vindt echter uitdrukkelijk pas de eerste dag na de rust- en voorbereidingstermijn plaats. De zorg dat wij niet een eerste gehoor moeten doen plaatsvinden in de periode die bedoeld is als rust- en voorbereidingstermijn, zou ik delen, als ik die zorg tenminste zou hebben. Ik heb die echter niet, omdat wij duidelijk de wens hebben om die rust- en voorbereidingstermijn als zodanig te laten bestaan. Die termijn is dus niet uitsluitend voor rust bedoeld, maar ook als voorbereidingstermijn. Je moet dus stoppen zodra de vragen gaan om een feitelijke toelichting. Als er behoefte is aan nadere discussie en het soort gesprek dat wij nader gehoor noemen, is dat pas aan de orde na de rust- en voorbereidingstijd.

Mevrouw Broekers-Knol vroeg -- en dit is de laatste vraag in het kader van de rust- en voorbereidingstermijn -- waarom asielzoekers eigenlijk naar hun advocaat moeten reizen. Wij hebben daarvoor gekozen omdat op die manier de continuïteit van de rechtsbijstand zo veel mogelijk kan worden geborgd. Er is op vier momenten gedurende de rust- en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure voorzien in rechtsbijstand. De praktijkvoering van advocaten laat echter meestal niet toe dat dezelfde advocaat op al deze momenten naar de asielzoeker reist. Omwille van de continuïteit in de professionele rechtshulp hebben wij daarom gezocht naar een moment waarop de asielzoeker naar de advocaat kan gaan, ook al in de rust- en voorbereidingstermijn. De dwingende termijnen van de algemene asielprocedure gelden dan nog niet. Het is juist ter voorbereiding van de procedure van belang dat de asielzoeker in rust en vertrouwen met zijn advocaat kan spreken. Dat komt ook ten goede aan de vertrouwensband met de advocaat. Bovendien wordt hiermee de zichtbare onafhankelijkheid van de advocaat geïllustreerd. In een goede verhouding tussen asielzoeker en advocaat -- in het kader van de kwaliteit van de rechtsbescherming -- past het om het zo in te richten. Wij hebben daarmee een voorstel uit de advocatuur overgenomen.

Ik kom dan op het tweede onderwerp, namelijk het rechtmatig verblijf. Daarover zijn vragen gesteld door onder anderen mevrouw

Broekers-Knol. Zij vroeg of rechtmatig verblijf gedurende de rust- en voorbereidingstermijn niet vooral gegeven wordt om de asielzoeker gedurende een lange rust- en voorbereidingstermijn bewegingsruimte te geven. Dat is echter niet het motief. Ik antwoord net zo precies als mevrouw Broekers in haar vraagstelling was. Ik acht het passend om vanaf het moment dat de asielzoeker zich meldt in Ter Apel en hem opvang wordt geboden, daaraan de juiste juridische status te geven, namelijk rechtmatig verblijf. Dat dit het reizen naar de advocaat makkelijker maakt, is een factor die meespeelt, maar niet exclusief doorslaggevend is. Ik ga ook niet uit van een langdurig verblijf in de rust- en voorbereidingstermijn. Dit was dan ook geen overweging bij het voorstel om in dit kader van rechtmatig verblijf te spreken.

Op de vraag of die status ook wordt verleend aan asielzoekers van wie de identiteit nog niet kan worden vastgesteld, antwoord ik bevestigend. Er wordt dan vooralsnog uitgegaan van de opgegeven identiteit. Indien later echter blijkt dat die gegevens aanpassing behoeven, zal er tot aanpassing worden overgegaan. Uiteraard speelt het ontbreken van identiteitsdocumenten -- hetgeen vaak het geval is, zoals bekend -- daarin een rol. Ook twijfels omtrent de identiteit kunnen een rol spelen in de beoordeling van de weging van de geloofwaardigheid van het feitencomplex. Dit komt echter pas aan de orde in algemene asielpcedure. Het document rechtmatig verblijf wordt ingenomen zodra het uitreiken van een afwijzende beschikking op het asielverzoek plaatsvindt. Bij de afwijzing wordt dat document dus weer ingenomen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Er wordt uitgegaan van de door de asielzoeker opgegeven identiteit. Op basis daarvan krijgt hij een papier, een bewijs van rechtmatig verblijf. Als tijdens de algemene asielpcedure, de achtdagenprocedure, blijkt dat de asielzoeker een andere identiteit heeft, wordt dat papiertje dan omgewisseld of handhaaft men het papiertje met de fictieve naam onder het motto: wij weten in feite wel wie hij is?

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, als zich een aanleiding daartoe voordoet, wordt er een gecorrigeerd document uitgegeven.

De heer Van de Beeten sprak over de status van het verblijf tijdens de rust- en voorbereidingstermijn. Hij vroeg of door het bepaalde in het nieuwe artikel 8, onderdeel m, buiten de wet om een soort vooraanvraag gecreëerd wordt. Ik citeer het artikel: "dat wel vereist is dat de vreemdeling overeenkomstig, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen". De heer Van de Beeten heeft vragen bij de feitelijke reactie daarop en maakt zich zorgen daarover. Het is echter geen vooraanvraag. Voor alle asielzoekers die niet vanuit bewaring of op het ac Schiphol hun asielaanvraag indienen is de normale gang van zaken dat een asielzoeker die voornemens is een asielaanvraag in

te dienen, zich in persoon meldt in het aanmeldcentrum in Ter Apel. Op het moment van aanmelden volgt dan een intake door de vreemdelingenpolitie. Op dat moment start de rust- en voorbereidingstermijn en ontstaat het rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onderdeel m. Met de aangehaalde "bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels" wordt dus geen vooraanvraag geregeld en kunnen geen asielzoekers worden uitgesloten van de asielpcedure. In het Voorschrift Vreemdelingen wordt alleen de zojuist geschetste werkwijze geregeld, namelijk dat de asielzoeker die voornemens is, een asielaanvraag in te dienen, zich als hoofdregel meldt bij het ac Ter Apel.

De belangrijkste reden hiervoor is om te voorkomen dat een schriftelijke of telefonische mededeling, waar ook in Nederland gedaan, voldoende is voor het aanvangen van rechtmatig verblijf gedurende de rust- en voorbereidingstermijn. Daarmee blijft de wijze van aanmelding dezelfde als in de huidige situatie. Het verschil is alleen dat dit nu alleen in de Vreemdelingencirculaire is neergelegd, terwijl dit in de nieuwe situatie in het Voorschrift Vreemdelingen wordt neergelegd. In tegenstelling tot de huidige situatie waarin geen rechtmatig verblijf geldt in de periode dat de asielzoeker wacht op de formele schriftelijke indiening van zijn asielaanvraag, zal in de nieuwe situatie wel sprake zijn van rechtmatig verblijf gedurende de rust- en voorbereidingstermijn. Op dit laatste ben ik mede naar aanleiding van de andere eerder besproken vragen reeds ingegaan. De schriftelijke acceptatie volgt in de vorm van een document ten bewijze van dit rechtmatig verblijf. Mevrouw Broekers vroeg net naar dit document. Verder kan in uitzonderlijke gevallen asielzoekers hun rust- en voorbereidingstermijn worden onthouden, maar dan moet er wel iets ernstigs aan de hand zijn, zoals verstoring van de openbare orde. Dit kan door de rechter worden getoetst bij de uiteindelijke beslissing over de asielaanvraag. Als iemand geen rust- en voorbereidingstermijn krijgt, maakt men een afspraak met hem om zo snel mogelijk de algemene asielpcedure in te gaan.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd of het gaat om een geldige verblijfstitel in de zin van artikel 9 van de Dublinverordening. Waar daarin wordt gesproken over "verblijfstitel", wordt een verblijfsvergunning bedoeld. Het verlenen van rechtmatig verblijf in de rust- en voorbereidingstermijn heeft dus niet tot gevolg dat Nederland andere lidstaten niet meer kan verzoeken om overname van het asielverzoek. Die duidelijkheid over de betekenis van de term in verhouding tot de Dublinverordening is inderdaad essentieel. Ik hecht er dan ook aan dit antwoord zo categorisch op de vraag van mevrouw Broekers te geven.

De vraag van mevrouw Broekers vanaf welk moment de driemaandstermijn van artikel 17 van de Dublinverordening gaat lopen, beantwoord ik als volgt. Doordat al in de rust- en voorbereidingstermijn wordt gestart met het onderzoek naar de vraag welk land

verantwoordelijk is, de mogelijke Dublinverantwoordelijkheid, start de driemaandentermijn van artikel 17 van de Dublinverordening vanaf de aanvang van de rust- en voorbereidingstermijn. Op dat moment begint die driemaandentermijn te lopen, wat betekent dat Nederland vanaf dat moment drie maanden de tijd heeft om overname te verzoeken. Daarmee wordt optimaal invulling gegeven aan de doelstelling van de Dublinverordening, namelijk het snel, binnen drie maanden, creëren van duidelijkheid over welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In artikel 4 van de Dublinverordening wordt gesproken over "een ingediend asielverzoek". In de nadere memorie van antwoord maakt de minister bovendien een onderscheid tussen het voornemen voor het asielverzoek in de rust- en voorbereidingstermijn en het ingediende asielverzoek waarmee de achtdagentermijn begint. Als ik de Dublinverordening goed lees, begint de termijn van drie maanden zoals genoemd in artikel 17, lid 1 te lopen op het moment dat het asielverzoek is ingediend. Dat is na de rust- en voorbereidingstermijn. Ik wil daarover graag nog wel wat meer opheldering van de minister. Hij zegt: nee, die drie maanden begint al te lopen op het moment dat de asielzoeker die onder de Dublinclaim kan vallen, in de rust- en voorbereidingstermijn komt. Op dat moment is het asielverzoek echter nog niet ingediend; dan begint de achtdagentermijn te lopen. Het is het een of het ander. Als de driemaandentermijn begint te lopen op het moment van het ingediende asielverzoek op grond van artikel 4 van de Dublinverordening, kunnen wij bij een Dublinclaim niet zeggen dat het dan niet om het ingediende asielverzoek gaat maar het voornemen om asiel aan te vragen. Dat klopt niet.

Minister **Hirsch Ballin**: In zekere zin is het verleidelijk om mee te gaan in de redenering van mevrouw Broekers. Wij zouden daarmee voor onszelf een ruimere periode creëren waarin wij een Dublinclaim naar voren kunnen brengen. Een vaker voorkomend probleem in de verhouding tussen Europese en nationale regelgeving is dat de Europese regels worden geschreven zonder dat daarin alle verschillen tussen de nationale stelsels kunnen worden verdisconteerd. Wij rekenen die drie maanden inderdaad vanaf het moment dat betrokkene bij de vreemdelingenpolitie te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen en zich in die zin dus heeft gemeld als asielzoeker. Als wij het anders deden, zouden andere EU-lidstaten ons ervan kunnen betichten dat wij met de rust- en voorbereidingstermijn -- dit is een zinvolle bijzonderheid van onze nationale wetgeving -- een regime hebben gecreëerd dat ons in staat stelt om gedurende een langere periode een Dublinclaim uit te oefenen. Die discussie moeten wij niet willen aangaan. Andere lidstaten zouden ons ervan kunnen betichten dat wij via een behendige inrichting van de wetgeving een langere periode

dan drie maanden hebben gecreëerd. Misschien zouden ook de asielzoekers dat naar voren brengen. Daarom gaan wij ervan uit dat de aanmelding bij de vreemdelingenpolitie in de zin van de richtlijn het verzoek is dat de driemaandentermijn in werking stelt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik ben blij met deze uitleg van de minister. Ik heb nog een vraag gesteld over wat er gebeurt als een claim wordt ingediend tijdens de rust- en voorbereidingstermijn. Wordt die asielzoeker dan in de opvang gehouden tot er een antwoord is op een claim en pas daarna doorgeleid naar de achtdagenprocedure? De minister gaf al aan dat een verblijf van enkele maanden onwenselijk is. Het idee is dus niet om even te wachten en dan de achtdagenprocedure af te werken?

Minister **Hirsch Ballin**: Het ingediend zijn van een Dublinclaim is inderdaad geen reden om de rust- en voorbereidingstermijn te rekken.

Mevrouw Meurs heeft gevraagd of de Dublinverordening van toepassing is bij een ingediend asielverzoek. Die vraag heb ik in feite al beantwoord met wat ik net heb gezegd over het moment waarop die drie maanden beginnen te tellen.

Mevrouw Strik heeft gewezen op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het onderzoek naar de nationaliteit en identiteit. Zij vraagt of nu voldoende is gewaarborgd door de regeling in de wet dat er een nieuwe juridische situatie geldt. De uitspraak hierover van de Afdeling bestuursrechtspraak is gedaan toen dit nog niet in de wet was geregeld. Er is geen reden om aan te nemen dat nu dit punt expliciet in de wet wordt geregeld, de Afdeling bestuursrechtspraak daarmee geen rekening zal houden. De wet verandert en dus verandert ook de jurisprudentie.

Mevrouw Strik heeft verder gewezen op de kwestie van de termijn. Ingeval van een verzoek om terugname moet de betrokken lidstaat binnen twee weken reageren. In het geval van een verzoek om overname geldt een reactietermijn van drie maanden. In de rust- en voorbereidingstermijn zal in het geval van terugname -- net had ik het over overname -- wel gelden dat daarop wordt gewacht. Zoals ik heb gezegd, geldt dat dus niet bij een verzoek om overname.

Ik kom op de vragen over Schiphol. Mevrouw Strik heeft gevraagd waarom wij vasthouden aan de toegangsheffing en de vrijheidsontnemende maatregel. Het gaat om asielzoekers die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot het Schengengebied. Het gaat om een verplichting uit hoofde van de Schengenverordening. Als Nederland hebben wij de plicht om de buitengrenzen van het Schengengebied zo goed mogelijk te bewaken. Daarom is het nodig om aan onze kleine stukjes buitengrens op de luchthavens en in de havens dit regime toe te passen, met name op Schiphol. In dat kader zou het niet passen om vreemdelingen alleen vanwege het feit dat zij een asielaanvraag indienen,

reeds op voorhand via de toegang tot Nederland ook toegang te verschaffen tot het gehele Schengengebied.

Dan de grensprocedure waar de heer Van de Beeten en mevrouw Strik naar vroegen. Er is geen afzonderlijke grensprocedure als bedoeld in artikel 35 van de procedurerichtlijn. Nederland kent inderdaad geen grensprocedure in de betekenis van deze bepaling van de procedurerichtlijn. Er wordt op Schiphol in beginsel geen andere procedure gevolgd dan bij de land-ac's. Het enkele gegeven dat vanwege gebouwelijke beperkingen op Schiphol tijdelijk geen rust- en voorbereidingstermijn zal worden verleend, maakt dat niet anders.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister noemde de Schengengrenscode. In mijn eerste termijn heb ik betoogd dat die de vluchtelingenrechtelijke bescherming en het asielrecht onverlet laat. De Schengengrenscode biedt de ruimte voor lidstaten om op grond van hun internationale verplichtingen asielzoekers anders te behandelen. In dat licht kan ik me goed voorstellen dat wij de kennelijk ongegronde zaken hier in procedure vasthouden en de overige op een ordentelijk wijze in de asielprocedure opnemen. De Schengengrenscode verzet zich daar niet tegen.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat zou een zeer riskante keuze zijn. Wij zouden ook niet blij moeten zijn als andere lidstaten op die manier hun verantwoordelijkheid voor binnenkomende asielzoekers zouden opvatten. Het zou leiden tot een heel grote toepassing van Dublinclaims door andere lidstaten ten opzichte van Nederland. En dus is de keuze die wij hebben gemaakt uit een oogpunt van een goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid zonder twijfel de betere.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Wanneer u mensen in asielprocedure neemt, wil dat niet zeggen dat u hen toelaat. Zij zitten in een toelatingsprocedure waarin moet worden bekeken of zij recht hebben op verblijf of niet. Dus dat heeft niet meteen consequenties voor andere lidstaten. Een ander punt is dat u zegt dat wij die grensprocedure niet hebben, want wij hebben daar alleen maar in verband met gebouwelijke verschillen geen rust- en voorbereidingstermijn. Maar die detentie is natuurlijk bij uitstek een specifieke kenmerk van de grensprocedures, dat daar een soort fictieve toegangsweigering plaatsvindt, want dat is eigenlijk wat er gebeurt. Daarom worden deze mensen daar vastgehouden. Zij zijn ook niet formeel toegelaten. Dat geeft juist aan dat er sprake is van een grensprocedure. U geeft net aan dat wij dat moeten op grond van de Schengengrenscode. Dus het is of een grensprocedure, of u behandelt het gewoon zoals bij de land-ac's.

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, ik heb het gehad over de verantwoordelijkheid die wij in algemene zin hebben in Schengenverband, om niet door de buitengrens onbewaakt een instroom in het gehele Schengengebied te laten ontstaan. Het is dus een praktische noodzaak dat wij bij binnenkomst via

Schiphol -- wat ten slotte het belangrijkste stuk buitengrens van het Schengengebied is waar de verantwoordelijkheid voor de grensbewaking bij ons berust -- daar niet een situatie moeten laten ontstaan waarin men, na gemeld te hebben dat men een asielaanvraag zou willen doen, feitelijk het gehele Schengengebied in kan reizen. Dan zouden wij een situatie creëren waarin, zonder dat er enige beperking of controle is, kan worden doorgereisd naar andere landen. Dat is ook het wezenlijke verschil met de situatie op de land-ac's, waar het gaat om mensen die zich op een of andere manier -- dat kan ook zijn de inreis via een ander punt van de buitengrenzen van het Schengengebied -- melden bij de Nederlandse autoriteiten.

De **voorzitter**: Ik zou willen aandringen op korte vragen en antwoorden, want wij willen graag om 18.00 uur dit debat beëindigen, ook met het oog op de rest van de avond.

\* \*

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Ik heb het gevoel dat de minister niet is ingegaan op een punt over Schiphol dat ik heb gemaakt, namelijk dat uiteindelijk maar 12% van de mensen -- dat zijn er zo'n duizend per jaar in de laatste cijfers -- worden teruggezonden. Dat betekent dat daar toch zo'n 800 mensen in detentie worden gehouden, die eigenlijk naar de gewone procedure moeten. Ik weet niet of de minister weet hoe buitengewoon stressvol het is om op Schiphol opgesloten te zitten. Wij weten dat er wel wat aan gedaan wordt, maar dat het pas over drie jaar iets gaat betekenen. Ik vind dat de minister daar wel gemakkelijk overheen loopt.

Minister **Hirsch Ballin**: Nee. Nu was het zo dat ik de vraag van mevrouw Meulenbelt wilde beantwoorden toen ik net een zin afbrak om nog mevrouw Strik van antwoord te dienen. Dus mevrouw Meulenbelt heeft gelijk dat dit nog een punt is waarop ik nog moest ingaan.

Zolang er voor het ac Schiphol nog geen rust- en voorbereidingstermijn geldt -- dat is inderdaad afhankelijk van het gereedkomen van gebouwelijke voorzieningen, die ik ook wenselijk vind, daarom zijn wij daar ook aan begonnen, daarover verschillen wij niet van mening -- zullen asielzoekers de algemene procedure niet in alle gevallen afronden, tot en met de indiening van de correcties en aanvullingen. Mogelijk zullen asielzoekers uit zorgvuldigheidsoverwegingen vaker dan in de overige ac's en vaker al voorafgaand aan het nadere gehoor worden doorgezonden naar de opvang, waar de aanvraag in de verlengde procedure verder zal worden behandeld. Mevrouw Meulenbelt heeft dus gelijk dat het percentage dat weer dient te vertrekken uit Nederland beperkt is.

Wij moeten ons wel realiseren wat de gevolgen zouden zijn als wij die regeling niet hadden. Dan zou het voorspelbare gevolg daarvan kunnen zijn dat er een veel grotere instroom plaatsvindt via Schiphol. Dan verdwijnt weliswaar dat percentage, maar dat kan dan in absolute aantallen snel nog heel veel groter worden. Het

gaat ook hierbij om de balans tussen de effectiviteit en de vereiste zorgvuldigheid, en om de humaniteit van de procedure. Ik realiseer mij uiteraard terdege dat het wenselijk is om de gebouwelijke voorzieningen te verbeteren, maar dat is ook precies de reden waarom wij met dat project bezig zijn.

Mevrouw Strik heeft nog gevraagd hoe bij het ac Schiphol wordt voorzien in het medisch advies zolang die rust- en voorbereidingstermijn niet geldt. In het kader van het Programma Invoering Verbetering Asielprocedure, dat wij intern de roepnaam PIVA hebben gegeven, is een speciale denktank gecreëerd. Die heeft zich beziggehouden met de bijzondere positie van het ac Schiphol, met name in de periode dat daar nog geen rust- en voorbereidingstermijn kan worden toegepast. Op basis van de bevindingen van de denktank is besloten om te trachten, de activiteiten die op de land-ac's tijdens de rust- en voorbereidingstermijn gebeuren ook in het ac Schiphol te organiseren. Dat moet dan in een kort tijdsbestek, maar uit een oogpunt van verhoging van de kwaliteit moeten wij dat toch proberen. Dat betekent dat ook in het ac Schiphol asielzoekers een medisch advies kunnen krijgen, voorgelicht worden door Vluchtelingenwerk en voorbereid zullen worden door hun advocaat. Dus in die zin vindt ook een verbetering plaats in de overgangssituatie op het ac Schiphol.

Ik kom dan op een paar andere kwesties die verband houden met het medisch advies en het Istanbulprotocol. Op dit moment kan de vraag of een asielzoeker coherent en consistent kan verklaren worden beantwoord door verschillende instanties. Door het MAPP of door de medische dienst op het ac. Op het ac is doorgaans nog geen MAPP-rapportage beschikbaar. Op dat moment wordt gebruik gemaakt van het advies van de medische dienst op het ac. Wel kunnen er signalen zijn dat een asielzoeker mogelijk niet in staat zal zijn om coherent en consistent te verklaren, met de mededeling dat een zaak aan het MAPP zal worden voorgelegd. Aangezien er in een dergelijk geval nog geen sprake is van een onderbouwd advies van het MAPP zal de IND de zaak voor advies voorleggen aan de medische dienst op het asielzoekerscentrum.

Daarnaast kan een medewerker van de IND ook zelf tot de conclusie komen dat het gehoor moet worden onderbroken, bijvoorbeeld naar aanleiding van de gang van zaken tijdens een gehoor. Om de werkwijze van deze organisaties zo veel mogelijk op elkaar te doen gelijken en om te voorkomen dat die tot verschillende uitkomsten leidt, is het in onze ogen ook wenselijk dat dat in de nieuwe situatie bij één organisatie coherent en consistent wordt georganiseerd. Daarvoor zal gekwalificeerd personeel aanwezig moeten zijn, ook met deskundigheid op het gebied van psychische problematiek. Dat wordt geleverd door een nieuw in te richten organisatie. In de nieuwe procedure is bij de inrichting van medisch advies juist aansluiting gezocht bij de werkwijze van het MAPP. Dat is dan ook betrokken bij de aanbesteding, waarop ik straks uiteraard nog terugkom.

Van verschillende kanten is de vraag gesteld of een eerste intake door een sociaal verpleegkundige voldoende is om de benodigde informatie te krijgen. Bij verschillende fracties leeft de zorg of een sociaal verpleegkundige voldoende in staat is om de medische problematiek met name bij kwetsbare asielzoekers boven tafel te krijgen, zo proefde ik uit de bijdragen van vanochtend. Ik teken daarbij aan dat in alle gevallen een medisch adviseur de verantwoordelijkheid draagt voor dat medisch advies. Maar dat betekent niet dat het een doelmatige en uitvoerbare keuze zou zijn om alle asielzoekers uitgebreid door een arts te laten onderzoeken, want met veel asielzoekers is medisch niets aan de hand.

Daarom hebben wij gekozen voor een soort voorportaal, in de vorm van een primaire intake door een verpleegkundige. Ik zou zeggen: vele Nederlandse staatsburgers kennen het ook dat een verpleegkundige de intake doet. Als de verpleegkundige vaststelt dat er iets aan de hand is, of als hij of zij twijfelt, dan wordt de asielzoeker verder onderzocht door de arts/ medisch adviseur. De arts zal in die gevallen de IND adviseren of, hoe en wanneer de asielzoeker kan worden gehoord. Op die manier bereiken wij een doelmatigheid in de werkwijze, zonder afbreuk te doen aan de vereiste zorgvuldigheid ten opzichte van kwetsbare mensen.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Mijn zorg over de kwalificatie van degene die dat eerste medisch onderzoek doet, is niet zozeer gelegen in het feit dat dat een sociaal verpleegkundige is. Artsen zijn op zichzelf ook niet per definitie beter getraind in het omgaan met seksueel geweld en trauma. Internationaal gezien hebben wij jarenlange ervaring met wat je wel en wat je niet moet doen. Dat is het punt. Het gaat mij er niet om of het artsen zijn of sociaalverpleegkundigen, het gaat erom of zij training, begeleiding en supervisie krijgen, zeker als het gaat om een nieuwe groep professionals. Men moet deze vaardigheden kunnen verwerven.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik deel de zorgen van mevrouw Meulenbelt over deze bijzondere vorm van traumatisering als gevolg van seksueel geweld helemaal. Dat zal ook een van de aandachtspunten in de triage door de verpleegkundigen zijn. Zij moeten kunnen beoordelen of er nader onderzoek door een deskundig arts moet plaatsvinden.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Dat in de eerste plaats een sociaalverpleegkundige de signaleringsfunctie uitoefent, lijkt mij uitstekend. Zij moet ook mogelijkheden hebben om daadwerkelijk door te verwijzen naar een ter zake kundig persoon. Dat is meestal niet de medisch adviseur as such. Dat zou eigenlijk iemand moeten zijn met psychologische of psychiatrische kennis. Wat de signaleringsfunctie betreft: prima, dat kan door een verpleegkundige gedaan worden. Wel moet sprake zijn van een soort doorzettingsmacht; men moet kunnen doorverwijzen naar degene die ter zake kundig is.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat zijn vragen die ik herken. Tegelijkertijd zijn ze niet wezenlijk anders dan vragen die zich overigens in de gezondheidszorg voordoen. Ik denk aan de verhouding tussen intake, eerstelijns- en tweedelijns gezondheidszorg. Wij zijn ons er zeer van bewust dat in geval van asielzoekers bijzondere kwalificaties vereist zijn op andere terreinen, terreinen die niet parallel lopen met de verdeling van deskundigheid in de gewone gezondheidszorg.

Mevrouw Meurs en de heer Van de Beeten zijn ingegaan op de vraag of de consistentie in de verklaring ook kan worden beoordeeld in relatie tot de vastgestelde medische bevindingen. Dan gaat het met name om de waarschijnlijkheid van een causaal verband tussen medische bevindingen en een mogelijke marteling of foltering, mishandeling. Het medisch advies is niet bedoeld -- voor zover hierover een misverstand bestaat, wil ik dat uit de weg ruimen -- als een manier om medisch steunbewijs te vergaren. Het medisch advies zegt alleen iets over de hoorvraag, de vraag die aan de orde is bij het gehoor. Onder welke condities kan een asielzoeker worden gehoord en hoe moet met zijn of haar gesteldheid rekening gehouden worden bij de beoordeling van consistentie en coherentie van zijn of haar relaas? Dat is de aard van de vraagstelling. De redenen dat medisch steunbewijs geen deel uitmaakt van het medisch advies zijn van verschillende aard. Het is niet nodig. Ook in het kader van het traumatabeleid hoeft nooit bewijs geleverd te worden in de vorm van littekens of iets dergelijks. Het gaat om een geloofwaardig relaas. Het is ook niet nuttig. Omdat nooit met zekerheid uitspraken zijn te doen over het verband tussen de lichamelijke of psychische toestand en de oorzaak die daaraan volgens de asielzoeker ten grondslag ligt, is de toegevoegde waarde van dit soort onderzoek beperkt. Het is ook onwenselijk. Medisch steunbewijs kan immers nooit los worden gezien van het asielrelaas. Dat is nu net iets wat nog niet aan de orde is tijdens de rust- en voorbereidingstermijn.

Als bij het medisch advies littekens en dergelijke worden waargenomen, wordt daar natuurlijk wel aantekening van gemaakt. Het zal ook worden genoteerd als de asielzoeker de medisch adviseur spontaan vertelt over hoe deze littekens of hoe het trauma is ontstaan. Als een asielzoeker zelf medisch steunbewijs aandraagt, hoort dat wel te worden betrokken in de wegging van het hele feitenrelaas. Wij zullen dat ook in de Vreemdelingencirculaire tot uitdrukking brengen. De beschermingsbehoefte wordt intussen primair bepaald door de aannemelijkheid van het gestelde asielrelaas. Medische onderzoeken kunnen een overigens ongeloofwaardig relaas niet aannemelijk maken. Maar ook het omgekeerde geldt. In de Nederlandse situatie willen wij een asielzoeker met een geloofwaardig en voldoende zwaarwegend asielrelaas geen vergunning onthouden omdat er geen medisch steunbewijs is aangedragen. Door het niet buiten beschouwing laten van door de vreemdeling aangevoerd medisch steunbewijs voldoen wij ook aan de richtlijnen van het Istanbulprotocol. Het feit dat rekening wordt

gehouden met de fysieke of psychische problemen van een asielzoeker -- in de opleiding van de IND'ers wordt hieraan specifiek aandacht besteed -- is eveneens in overeenstemming met het Istanbulprotocol.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb enkele opmerkingen en vragen op dit punt. Uit stukken is gebleken -- dit is ook gebleken uit wat wij hebben gehoord uit de hoek van Vrouwen Tegen Uitzetting -- dat een van de problemen is dat vrouwen die getraumatiseerd ons land binnenkomen, hun verhaal niet vertellen. Dit is mede een motief geweest om de rust- en voorbereidingstijd in te voeren om de vrouwen de gelegenheid te geven om tot rust te komen, te vragen om medisch advies en in het kader van het medisch advies hun verhaal kwijt te kunnen, opdat dit vervolgens een rol kan spelen in de asielprocedure, bij het nader gehoor en bij de vastlegging daarvan. De ervaring leert dat deze vrouwen, als zij onvoorbereid gehoord worden, vaak uit schaamte of welk ander motief dan ook hun verhaal niet vertellen. Dan krijg je per definitie geen geloofwaardig relaas of een verminderd geloofwaardig relaas. Wat de minister als steunbewijs kwalificeert, is vaak juist informatie die relevant is om van het gehoor een zorgvuldig gehoor te maken. Ik heb het gevoel dat de minister iets te gemakkelijk een scheiding aanbrengt tussen het relaas en het medisch advies en de sequentie van de wijze waarop dit medisch advies een rol kan spelen.

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker niet. Ik gaf maar een voorbeeld van de rol die de bevindingen uit het medisch onderzoek wel en niet kunnen spelen. Ik heb zeker ook oog voor de situaties die de heer Van de Beeten zo-even schetste. Ik ben blij met het inlevingsvermogen waarmee hij hierover spreekt. Met deze situatie moet men zeker rekening houden. Deze kan betrokken worden bij de beoordeling of het gehoor, gelet op de medische situatie van de asielzoeker, de traumatisering, op een goede manier kan worden uitgevoerd. Dat traumatisering door ondergaan seksueel geweld iemand kan beperken in de mogelijkheid om zich uit te spreken, is een van de dingen die in bepaalde situaties in dit medisch onderzoek aan het licht kunnen komen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Is de minister het met mij eens dat het wel degelijk denkbaar is dat al in het kader van het medisch advies een stadium wordt bereikt waarin op grond van de uitlatingen van, in dit geval, een vrouwelijke asielzoeker wordt besloten om een arts in te schakelen die wel in staat is om het causale verband tussen de medische bevindingen en de consistentie van wat mevrouw vertelt over wat haar overkomen is, vast te stellen?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is een vraag die na de rust- en voorbereidingstermijn aan de orde moet komen. Dan is het denkbaar dat in het gehoor een omstandigheid naar voren komt waarvan de asielzoeker, hierin misschien gesteund door de advocaat, zal zeggen dat bij het onderzoek blijkt



dat er medisch steunbewijs is. Daarvoor zal ruimte zijn.

Dan kom ik op het punt van het aanbestedingstraject. Ik wil graag vooropstellen dat ik het woord "aanbestedingstraject" met een zekere aarzeling heb gebruikt. Maar het is nu eenmaal de term die gebruikt wordt, in dit geval in het kader van het inschakelen van een competente medische dienst bij de beoordeling van asielaanvragen. Omdat de term wellicht een bepaalde bijklank heeft, wil ik tegelijkertijd vragen om een en ander niet nodeloos te associëren met de aanbesteding van bouwwerken, bijvoorbeeld van het nieuwe centrum op Schiphol. In dit geval spreken wij over iets dat ook behoort tot de vervulling van de publieke taak. Er moeten namelijk partners, opdrachtnemers geselecteerd worden voor de deskundigeninschakeling bij de vervulling van dit soort taken.

Wij zijn het aanbestedingstraject voor het medische advies, waar de heer Van de Beeten en mevrouw Meurs in het bijzonder naar vroegen, op 1 april begonnen met een bijeenkomst van degenen die daarin kunnen voorzien. Daarin is bekendgemaakt wie zal voorzien in de aanbesteding. Op dat moment is sprake van een standstillperiode van zeventien dagen waarin door afgewezen leveranciers, zoals dat in dit verband heet, bezwaar kan worden gemaakt. Het medisch advies valt door de omvang van de waarde van de te verlenen diensten onder een zogenaamde 2B-aanbesteding van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten. Daarnaast is er geen sprake van een grensoverschrijdend belang. Een verlicht aanbestedingsregime is daarmee van toepassing. Concreet betekent dat dat de aanbestedende dienst, in dit geval de IND van mijn ministerie, de kandidaat-partijen heeft kunnen uitnodigen te reageren. Het aanbestedingstraject is verricht door een team waarin naast de IND ook het MAPP -- ik wees al op zijn ervaringsdeskundigheid - en Pharos waren vertegenwoordigd. In het pakket van eisen is gemeld dat de werkwijze van het MAPP als voorbeeld dient. Verder is voor het verpleegkundig onderzoek en het medisch vervolgonderzoek door een arts de eis opgenomen dat het gaat om door een verpleegkundige of arts te beschrijven lichamelijke en/of psychische klachten, waarbij die persoon bij voorkeur werkervaring heeft, bekend is met de medische problematiek bij asielzoekers dan wel anderszins ervaring heeft op transcultureel terrein. Voor de arts geldt verder dat hij/zij advieservaring moet hebben dan wel moet zijn geregistreerd als geneeskundig adviseur. Daarmee is voldoende gewaarborgd dat het medisch advies wordt uitgevoerd door gekwalificeerd personeel. Ik hoop dat deze toelichting, waar de heer Van de Beeten en mevrouw Meurs om vroegen, verheldert wat ik net heb gezegd onder andere naar aanleiding van de opmerking van mevrouw Meulenbelt.

De heer Van de Beeten vroeg naar de formulering van de ervaring van verpleegkundigen al dan niet als harde voorwaarde. Daarvoor hebben wij een team ingeschakeld met de samenstelling die ik net noemde. In onderling overleg is besloten dat

wij daarbij de eis van ervaring van verpleegkundigen moeten omschrijven in termen van voorkeur. Daarmee is voldoende gewaarborgd dat het medisch advies zal worden uitgevoerd door gekwalificeerd personeel. In het pakket van eisen is tevens vermeld dat de werkwijze van het MAPP als voorbeeld dient. Ik denk dat dat aan de intenties van de heer Van de Beeten tegemoetkomt.

Het in dienst nemen van zowel vrouwelijke als mannelijke verpleegkundigen en artsen is niet als eis opgenomen, maar ik kan mij moeilijk anders voorstellen dan dat dat als vanzelf het geval zal zijn. Daar zal in ieder geval rekening mee worden gehouden bij de uiteindelijke besluitvorming.

Mevrouw Meulenbelt, mevrouw Strik en mevrouw Meurs vroegen naar de kwetsbare groepen. Ik hoorde bij hen en anderen zorgen over de belangen van kwetsbare asielzoekers, onder wie asielzoekers die te maken hebben gehad met seksueel geweld. Ik heb daar al iets over gezegd. Om mijzelf niet nodeloos te herhalen wijs ik nogmaals op de betekenis van de rust- en voorbereidingstermijn, de doelstelling van het medisch advies, de uitbreiding van de algemene asielprocedure -- die geeft meer rust en ruimte met de verruiming van 48 procedures; van vijf naar acht dagen -- en de uitbreiding van de ex-nunctoetsing, die het mogelijk maakt om in een later stadium nieuwe feiten en omstandigheden naar voren te brengen. Dat komt allemaal ten goede aan het belang om rekening te houden met de positie van zeer kwetsbare mensen en aan de goede verhouding van zorgvuldigheid en doelmatigheid, waar mevrouw Meurs zo expliciet naar vroeg.

Mevrouw Meulenbelt heeft gevraagd naar de training van IND-medewerkers in genderrichtlijnen. Daar wordt veel aandacht aan besteed in de opleiding voor hoor- en beslismedewerkers. Het gaat om meer dan een cursus van één middag. Dat was alleen maar een voorbeeld. Een driedaagse training horen en beslissen met betrekking tot mensen met een trauma maakt ook deel uit van de opleiding van onze medewerkers. Daar leren ze bijvoorbeeld hoe ze kunnen omgaan met emoties van asielzoekers, hoe ze asielzoekers met verschillende culturele achtergronden adequaat kunnen benaderen en hoe bepaalde verbale en non-verbale signalen van traumata kunnen worden geïdentificeerd. Daarnaast zijn er nog bijeenkomsten over gendergerelateerde onderwerpen. In oktober 2009 hebben wij bijvoorbeeld een seminar vrouwenbesnijdenis doen uitvoeren met experts en sprekers van verschillende organisaties. In juni, komende maand dus, zal er tijdens een masterclass interviewtechnieken nader worden ingegaan op het signaleren van en het doorvragen bij traumatische ervaringen zoals verkrachting. Wij hebben en zullen daar dus in de verdere ontwikkeling van onze medewerkers terdege aandacht aan besteden.

Mevrouw Meurs en de heer Yildirim hebben gevraagd naar de positie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in het wetsvoorstel en hoe die zich verhoudt tot de beleidsbrief. Ondanks het stadium waarin de

besluitvorming over de beleidsnotitie herijking in de Tweede Kamer zich bevindt, zijn wij uiteraard begonnen met er zorg voor te dragen dat een zorgvuldige behandeling van amv's in de verbeterde asielpcedure wordt gerealiseerd. Als centraal uitgangspunt van de herijking en de verbeterde asielpcedure geldt dat iedere amv baat heeft bij snelle duidelijkheid over zijn of haar toekomstperspectief. Anticiperend op de verdere discussie en besluitvorming aan de andere zijde van het Binnenhof zal de rust- en voorbereidingstermijn voor amv's vooralsnog minimaal zes dagen bedragen. Als bij de behandeling van de asielaanvragen van een amv blijkt dat er meer tijd nodig is om die op een zorgvuldige manier af te handelen, dan kan die amv doorstromen naar de verlengde asielpcedure, waar de asielaanvraag dan verder wordt behandeld. Op deze manier wordt nu al in de uitvoering van het beleid rekening gehouden met de positie van amv's.

In nauwe samenwerking met de voogdijinstelling Nidos, die op dit terrein gespecialiseerd is, zorgt het COA ervoor dat het opvangmodel voor amv's wordt toegespitst op de verbeterde asielpcedure. Die toespitsing is dus al ter hand genomen. Er wordt amv-opvang gecreëerd op acceptabele reisafstand van het ac waar de asielaanvraag van de amv in kwestie in behandeling wordt genomen. Van daaruit wordt door de voogd per amv beoordeeld welke vormen van vervolgpvang voor die jongere het meest geschikt is. In de rust- en voorbereidingstermijn is ook voorzien in het medisch advies voor deze jongeren. Iedere amv wordt op basis van vrijwilligheid door een sociaal-verpleegkundige gezien. In geval van een medische indicatie of als er twijfel bestaat, wordt de amv doorverwezen naar een sociaal-geneeskundige voor nader onderzoek.

Ik kom op de vragen en suggesties van de heer Yildirim over minderjarige asielzoekers. Er zijn belangrijke punten van overeenkomst tussen wat hij naar voren heeft gebracht en de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Anker en Spekman die op 25 maart is ingediend. De heer Yildirim heeft de parallele discussie in de Tweede Kamer ongetwijfeld gevolgd. Ook in die motie wordt een regeling voor minderjarige asielzoekers gevraagd. Ik zal daar zeer binnenkort in een brief aan de Tweede Kamer nader op ingaan. Dat lijkt mij de juiste gang van zaken. Daarin zal ik uiteenzetten op welke wijze aan de motie gevolg wordt gegeven. Ik zal daarbij graag de suggesties van de heer Yildirim betrekken.

De **voorzitter**: Hoe lang denkt u nog nodig te hebben voor de beantwoording in eerste termijn?  
\* \*

Minister **Hirsch Ballin**: Niet langer dan nodig. Korter dan de rust- en voorbereidingstermijn. Ik denk dat ik in een kwartier klaar kan zijn.

De **voorzitter**: Ik zou de Kamerleden dan ook willen vragen daarmee in tweede termijn rekening te houden, want om 18.00 uur willen wij dit debat beëindigen. De minister heeft zo uitvoerig

geantwoord, dat ik aanneem dat de tweede termijn daarmee in tijd is gereduceerd.  
\* \*

Minister **Hirsch Ballin**: Ik kom op de vragen van mevrouw Strik en de heer Van de Beeten over de algemene asielpcedure. Ik kan mevrouw Strik niet helemaal volgen. Ik zou voorop willen stellen dat er een beperkte verschuiving plaatsvindt van zaken die nu worden afgedaan in de asielsvervolgprocedure naar zaken die in het nieuwe stelsel worden afgedaan in de algemene asielpcedure. Wij hebben nu 12% afwijzingen en mijn verwachting voor de nieuwe situatie is 16%. Dat is geen ingrijpende verschuiving, wel een zekere. Dat is ook een voordeel van deze benadering, maar het is dus niet dramatisch.

In beginsel geldt dat in alle zaken het nader gehoor en de correcties en aanvullingen al in de algemene asielpcedure worden afgerond. Dat houdt inderdaad een verkorting van de termijn voor correcties en aanvullingen in. Dat was voor zaken die in de asielsvervolgprocedure werden behandeld in vier weken. Het wordt nu voor iedereen één dag. Voor de planning van het nader gehoor en de asielsvervolgprocedure worden gemiddeld ook vier weken gerekend. Dat heeft als belangrijk voordeel dat de duur van de verlengde asielpcedure met gemiddeld acht weken wordt verkort ten opzichte van de huidige asielsvervolgprocedure. Ik verwacht geen risico's van grotere onzorgvuldigheid. Ik vind het belangrijk om dat hier ook met zoveel woorden uit te spreken. Dat moet uiteraard ook niet gebeuren, maar ik verwacht het ook niet. Ik heb gegronde redenen om dit zo te zeggen, want er is sprake van kwaliteitsverhoging vanwege een rust- en voorbereidingstermijn en doordat die algemene asielpcedure wordt uitgebreid naar acht dagen. De huidige termijn van vier weken voor correcties en aanvullingen in de asielsvervolgprocedure bestaat voor een groot deel uit planktijd. De huidige termijn van vier weken voor het nader gehoor in de OC-procedure is voornamelijk logistieke wachttijd. Tijdens de verlengde asielpcedure mogen ook nog correcties en aanvullingen worden ingebracht. Die zullen worden meegenomen. Als onderzoeksresultaten in de verlengde asielpcedure beschikbaar komen, kan alsnog een aanvullend gehoor plaatsvinden als dat noodzakelijk wordt geacht. De verruiming van de ex-nunctoetsing, artikel 83, maakt dat ook in de beroepsfase nog nieuwe relevante feiten en omstandigheden kunnen worden meegenomen.

Mevrouw Strik vroeg waarom er geen criterium is voor afdoening in de algemene asielpcedure. Ik zou erop willen wijzen dat zo'n inhoudelijk criterium in de praktijk niet nodig blijkt te zijn. Ik verwijs naar de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het uitgangspunt is en blijft dat als een zaak in de algemene asielpcedure zorgvuldig kan worden afgedaan -- positief of negatief -- dit dan ook zal gebeuren. Het criterium is of de besluitvorming zorgvuldig kan plaatsvinden. Dat is een verschijningsvorm van het algemene criterium voor besluitvormingsprocedures, zoals dat voortvloeit uit

het algemeen bestuursrecht. Bij het invoeren van andere criteria krijg je daar weer discussies over. Het gaat dus om wat nodig is in een goede bestuursrechtelijke besluitvorming.

De procedure van acht dagen kan niet worden verlengd met twee weken, maar ten hoogste tot veertien dagen. Dit zeg ik in antwoord op een vraag van mevrouw Meurs. In het Vreemdelingenbesluit zal worden geregeld dat het slechts mogelijk zal worden in een aantal nauwkeurig omschreven situaties. Dat doet dus geen afbreuk aan het uitgangspunt van de acht dagen en de uitzonderingen zullen dan ook terughouden moeten worden toegepast. Het kan gaan om een situatie waarin de termijnen voor de minister van Justitie als besluitvormend orgaan ontoereikend zijn, tenzij die uitzondering is gemaakt in het belang van de asielzoeker. Dan moet het worden toegerekend aan het bestuursorgaan zelf. Ook kan het gaan om een situatie waarin de termijnen die de asielzoeker en zijn rechtsbijstandsverlener hebben, worden overschreden en de asielzoeker een met redenen omkleed verzoek om verlenging heeft ingediend, tenzij de overschrijding aan hem kan worden toegerekend, er naar het oordeel van de minister nader onderzoek naar de identiteit of nationaliteit noodzakelijk is of de vreemdeling zijn eerder tijdens de procedure afgelegde verklaringen essentieel wijzigt dan wel aanvult. Het zal dus gaan om een beperkte toepassing van deze regeling. Ik hoop dat ik met deze duidelijkheid eventuele zorgpunten heb kunnen wegnemen.

Mevrouw Strik heeft gevraagd of het een snelle of versnelde procedure is. Het is geen versnelde procedure in de betekenis van de procedurerichtlijn, wel een snelle. Artikel 23 stelt slechts dat de asielzoeker in kennis moet worden gesteld als er geen beslissing kan worden genomen binnen zes maanden. Dat betekent niet dat een asielprocedure in beginsel zes maanden in beslag moet nemen. Het gaat ook niet om prioritering, maar om een goede verdeling van zaken naar gelang de aard van het onderzoek van de beoordeling dat nodig is.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd waarom ik verwacht dat 60% van de zaken in de verlengde procedure kan worden afgedaan. Op basis van de ex-ante-uitvoeringstoets mogen wij inderdaad verwachten dat 40% van de zaken kan worden afgedaan in de algemene asielprocedure en 60% in de verlengde asielprocedure. Ik wil er echter op wijzen dat het bij zaken die worden afgedaan in de algemene asielprocedure niet alleen gaat om zwakke zaken. Het kan ook gaan om inwillingen als die duidelijkheid in een vroeg stadium kan worden verkregen. Het is beter om te zeggen dat het gaat om voldoende helderheid of onderbouwing van het feitencomplex.

Dan kom ik op enige punten over de opvang. Uit geen van de bepalingen van de procedurerichtlijn volgt de verplichting om rechtmatig verblijf dan wel opvang te verlenen aan de vreemdeling die een beroep heeft ingediend tegen de beslissing op de asielaanvraag. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf vallen

niet onder de werking van de opvangrichtlijn. Of een asielzoeker in een lidstaat mag verblijven wordt bepaald door de nationale wetgeving van die lidstaat. Die moet uiteraard in overeenstemming zijn met de toepasselijke richtlijnen. De procedurerichtlijn geeft in elk geval het recht om gedurende de behandeling van het asielverzoek in de lidstaat te blijven ten behoeve van de procedure totdat de beslissingsautoriteit in eerste aanleg een beslissing op het asielverzoek heeft genomen. Artikel 39 legt de lidstaten verder de verplichting op ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk een rechtsmiddel is. Er moeten voorschriften worden vastgesteld over de vraag of de asielzoeker in afwachting van de uitkomst van de procedure in een lidstaat mag blijven. Behalve dat die voorschriften overeenkomstig de internationale verplichtingen van de lidstaten moeten zijn, zijn er geen nadere voorschriften die in de weg staan aan de getroffen regeling.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik heb verschillende argumenten genoemd waardoor volgens mij de opvangrichtlijn niet toestaat dat het begrip "mogen verblijven in een lidstaat" nader wordt ingeperkt door een lidstaat. De minister zegt nu eigenlijk gewoon dat het wel mag. Dat is niet echt heel erg scherp beargumenteerd, vind ik.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat mevrouw Strik een andere redenering volgt, namelijk dat dit een inperking zou zijn. Wij perken echter niet in. Wij volgen de procedurerichtlijn. Mevrouw Strik brengt kennelijk de vraag op of situaties die niet onder de procedurerichtlijn vallen daar wel toe moeten worden gerekend. Dan kom je tot kwalificaties als "inperking", maar er is geen inperking.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister noemt nu de procedurerichtlijn. Als je echter puur naar de opvangrichtlijn kijkt, wordt er gesproken over asielzoekers die in afwachting zijn van een definitieve uitspraak en die die mogen afwachten in de lidstaat. Dat zijn de twee voorwaarden. Als de minister daaraan de voorwaarde van rechtmatig verblijf verbindt, is dat wel degelijk een andere voorwaarde die asielzoekers uitsluit die de opvangrichtlijn wel insluit.

Minister **Hirsch Ballin**: Nee. De opvangrichtlijn is consistent met de procedurerichtlijn. De opvangrichtlijn is van toepassing op vreemdelingen die een asielverzoek hebben ingediend, voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven. In welke gevallen iemand als asielzoeker zoals gedefinieerd in de richtlijn, in een lidstaat mag verblijven, wordt in die richtlijn niet geregeld. Daarvoor geldt dus ook dat het geen beperking is, want het wordt niet geregeld door de opvangrichtlijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Wij blijven van mening verschillen over die opvangrichtlijn. Rechtmatig verblijf staat er gewoon niet in. Ik heb opgemerkt dat het een autonoom en unierechtelijk begrip is. De minister legt de link met de

procedurerichtlijn. Dat kan ik heel goed volgen, hoewel het niet expliciet in de opvangrichtlijn staat. Maar de procedurerichtlijn zegt op grond van artikel 39, gelet op wat een effectief rechtsmiddel is in het kader van unierecht, dat je geen onomkeerbare stappen mag zetten en dat je dus schorsende werking moet verlenen aan een rechtsmiddel. Daaruit volgt dat het schorsende werking heeft. Dat zijn de categorieën in de opvangrichtlijn.

Minister **Hirsch Ballin**: Wij hebben een regeling getroffen die voorziet in en spoort met het vereiste van rechtsbescherming. Dat betekent niet dat dit moet worden doorgetrokken naar elke vervolprocedure. Ik denk dat dat punt ons vooralsnog verdeeld houdt.

Mevrouw Meulenbelt vraagt waarom er geen opvang is tot de eerste rechterlijke uitspraak. Deze vraag spoort een beetje met het punt dat net is besproken. De effecten van de snelle en algemene asielprocedure zouden bij een andere regeling verloren gaan. Daarom hebben wij in het wetsvoorstel gekozen voor een variant waarin wel het spoedeisend belang blijft bestaan. Tegelijkertijd wordt geborgd dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet voordat een rechter naar de zaak heeft kunnen kijken. Daarop ben ik ook in de laatste stukkenwisseling nader ingegaan.

Gevraagd is of de rechter steeds binnen de vertrektermijn een uitspraak zal doen. Door de koppeling van de opvang aan de vertrektermijn blijft het spoedeisend belang van behandeling van het beroep door de rechtbank behouden. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat hieruit een voldoende spoedeisend belang volgt om de toekomstige algemene asielzaken zo veel mogelijk op dezelfde wijze als de huidige ac-zaken te blijven behandelen. Ook na invoering van de nieuwe asielprocedure zal de behandeling van een eerste verzoek om een voorlopige voorziening dat annex is aan het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag in de regel in Nederland mogen worden afgewacht. Voor de gevallen waarin de opvang daadwerkelijk zal worden beëindigd of de verwijdering wordt geëffectueerd, is door de piketregeling bij de rechtbanken, bij de Afdeling bestuursrechtspraak, bij de advocatuur en bij de procesvertegenwoordiging van de IND gewaarborgd dat desgewenst een rechterlijk oordeel kan worden verkregen voordat onomkeerbare stappen zijn gezet. Als er sprake is van een toegewezen voorlopige voorziening, is er wel sprake van rechtmatig verblijf en recht op opvang. Met de combinatie van deze mogelijkheid rechtmatige opvang door de voorlopige voorziening te verkrijgen, de snelheid van de procedure en het vermijden van onomkeerbare stappen zolang die procedure niet is afgewerkt, voorzien wij naar mijn overtuiging ten volle in de legitieme belangen waarop mevrouw Meulenbelt heeft gewezen.

Ik heb onlangs nog over de noodopvang gesproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dat heeft tot een bevestiging geleid van de afspraken die wij eerder hebben gemaakt met enkele aanvullingen. Korthedshalve wil ik

verwijzen naar de gezamenlijke verklaring die is uitgegeven door de VNG en mij.

De piketregeling bestaat al; mevrouw Strik vroeg ernaar. Door een asielzoeker gedurende de gehele asielprocedure zo veel als mogelijk door één advocaat te laten bijstaan, worden de overdrachtsmomenten beperkt. Ik denk dat dit de zorgvuldigheid bij de rechtsbijstand ten goede komt. Een vreemdeling kan naar zijn rechtsbijstandsverlener reizen zolang er geen vrijheidsbeperkende regeling geldt.

Wat de rechtbanken betreft: de verruiming van de ex-nunctoetsing betekent dat de rechter ook feiten en omstandigheden die de vreemdeling eerder had kunnen aanvoeren in beroep kan meenemen met de beperkingen die wij in de stukken hebben beschreven. Voor wijzigingen van het recht geldt ook een verruimde regeling. Dat betekent dat er op een andere manier iets van de rechter wordt gevraagd. Naar mijn overtuiging -- dat hebben wij ook in de stukken uiteengezet -- wordt daarmee ten volle voldaan aan het vereiste van een "full ex nunc assessment". Het betekent niet dat een rechter het werk van bestuursorganen moet doen, maar wel dat een volledige beoordeling van de feiten en omstandigheden ex nunc moet plaatsvinden in het kader van de procedure. Daarin is voorzien en de rechtmatigheid daarvan, inclusief de door de wet en het recht vereiste zorgvuldigheid, wordt door de rechter getoetst.

Zoals is afgesproken met de Raad voor de rechtspraak, worden bij ontwikkelingen in de werkdruk aan asielzaken de budgetten voor de rechtspraak daarop aangepast. Wij hebben helaas in het recente verleden een situatie gehad waarin die extra budgetten niet volledig zijn benut. Dat heeft uiteraard aanleiding gegeven tot nader overleg met de Raad voor de rechtspraak, die mij heeft verzekerd dat hij ervoor zal waken dat het in de toekomst wel gebeurt.

De Tweede Kamer wordt periodiek op de hoogte gesteld van alle relevante ontwikkelingen. In het kader van de Kamerstukkenstroom wordt u ook van die informatie voorzien. Voor de evaluatie van de langeretermijneffecten van de verbeterde asielprocedure zullen wij meer tijd nodig hebben dan een jaar. Je krijgt een verkeerde beoordeling, als je in de aanvangsperiode al gaat evalueren. Vandaar dat mijn voorkeur blijft bij de drie jaren.

Naar aanleiding van de vraag van mevrouw Strik wijs ik er nog op dat het aantal klachten bij de IND de afgelopen jaren sterk is gedaald. Daar ben ik blij om. Een parallelle ontwikkeling blijkt ook uit het jaarverslag van de Nationale ombudsman. De Algemene Rekenkamer heeft in de Terugblik 2010 ook gezegd dat de IND heeft voldaan aan de door de Rekenkamer geformuleerde randvoorwaarden om uit klachten lessen te trekken voor het eigen functioneren. Met deze bevindingen van de Rekenkamer zie ik geen enkele aanleiding om nog een bijzondere commissie in te stellen.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor het antwoord. Het wetsvoorstel heeft positieve punten naar het oordeel van mijn fractie: de ex-nunctoetsing en de vier weken opvang na het afgewezen asielverzoek. Mijn fractie heeft nog twee vragen aan de minister over de rust- en voorbereidingstermijn.

De minister heeft gezegd dat met de status rechtmatig verblijf een bezoek kan worden gebracht aan de advocaat in verband met de continuïteit van de rechtshulp. Ik denk dat hij de kwaliteit van de rechtshulp bedoelt, want daarover spreekt hij in de memorie van antwoord op pagina 13. Daar heeft hij het niet over de continuïteit, maar over de kwaliteit van de rechtshulp.

Er is toch een bepaald quotum aan hulp van de rechtshulpverlener die de asielzoeker kan krijgen? Is dat inderdaad zo of kan de asielzoeker een onbeperkt aantal contacten hebben met de advocaat en met de status rechtmatig verblijf naar hem toe reizen? Anders gezegd, hoe vaak mag hij naar de advocaat reizen? Moet de asielzoeker in de rust- en voorbereidingstermijn met de status rechtmatig verblijf het telkens melden, als hij zich begeeft buiten het aanmeldcentrum? Deze twee vragen zou ik graag nog beantwoord hebben door de minister.

Tot slot moet ik toch de minister teleurstellen, als hij nu zou denken dat de VVD-fractie het wetsvoorstel omarmt. Wij doen dat niet. Er zitten positieve punten in, maar toch kunnen wij niet instemmen met het wetsvoorstel. Wij blijven aanmerkelijke problemen hebben met de rust- en voorbereidingstermijn, omdat die periode langer kan duren dan die zes dagen en vanwege de status rechtmatig verblijf. Daar komt nog eens bij dat er een fictieve identiteit kan bestaan voor degene die deze status krijgt. Daar hebben wij echt bezwaar tegen. Wij zijn ook geen fan van het reizen door Nederland met die status.

De minister heeft gezegd dat de driemaandentermijn van artikel 17, lid 1, van de Dublinverordening gaat lopen op het moment dat in de rust- en voorbereidingstermijn blijkt dat er een Dublinclaim gelegd zou kunnen worden. Ook al is er dan nog geen sprake van een ingediend asielverzoek, maar slechts van het voornemen om asiel aan te vragen, desalniettemin gaat de Dublintermijn lopen. Ook dan zien wij toch dat de minister gebruik maakt van een fictie: het voornemen om asiel aan te vragen wordt gelijk gesteld met een ingediend asielverzoek. Wij zien liever dat, wanneer iemand zich aanmeldt waarvan blijkt dat een Dublinclaim gelegd kan worden, meteen wordt gestart met de procedure van acht dagen.

\*N

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Hartelijk dank voor de beantwoording. De antwoorden waren informatief en deels verduidelikend. Ook nog dank voor de schriftelijke beantwoording. Wij blijven van mening verschillen over een paar punten, met name over de implicaties van de verplichtingen die de richtlijnen ons opleggen. Ik hoop dat we

daarover op een nader tijdstip verder zullen spreken. Ik heb nog een paar vragen die niet zijn beantwoord, en een paar vragen die voortkomen uit het antwoord van de minister.

Ik begin met het onderzoek dat in de rust- en voorbereidingstermijn kan plaatsvinden. De minister noemde in eerste instantie vingerafdrukken en onderzoek van documenten, en later vragen omtrent de reisroute. Artikel 69, tweede lid, laat dat ook toe. Daarin staat namelijk: danwel de vraag of artikel 30, eerste lid, kan worden toegepast. Alles wat je nodig hebt voor de vraag of je een Dublinclaim kunt leggen, kun je al in de rust- en voorbereidingstermijn gaan onderzoeken. Ik vraag me toch af of dat geen heel ruime start van de asielprocedure zou zijn. Vragen naar de reisroute en de mogelijkheid van een Dublinclaim zouden voldoende voorbereid moeten worden. Hoever wil de minister hierin gaan? Moet ik bijvoorbeeld ook denken aan een Dublingehoor in de rust- en voorbereidingstermijn?

Dan een vraag over de Schengengrenscore en de procedurerichtlijn. De minister is van mening dat we verplicht zijn om de buitengrenzen zodanig te bewaken dat daar niemand toegang toe krijgt. De Schengengrenscore geeft in de artikelen 3 en 13 uitdrukkelijk aan dat het onverlet laat de verplichtingen die we hebben op grond van het asielrecht. Bij de toegangsbeslissing moeten we asielzoekers dus op een andere manier behandelen. Natuurlijk moet je de procedurerichtlijn samen met de Schengengrenscore zien. Niet voor niets rept de procedurerichtlijn over grensprocedures waarvan duidelijk is dat je mensen na vier weken detentie in elk geval moet doorlaten naar de gewone procedure. Dat geeft juist een extra bevestiging van het feit dat de Schengengrenscore ons niet oplegt om mensen eindeloos aan de grens in detentie te houden, als er een asielverzoek is ingediend.

De uitvoering van de nieuwe wet staat of valt natuurlijk met een juiste signalering, en met de werkhouding om geen enkel risico te nemen op een onzorgvuldige toepassing. Bij de geringste twijfel moeten mensen uit de kwetsbare groepen dus worden doorgezonden. Bij twijfel gewoon niet doen. Erkent de minister dit, zeker nu we nog starten met deze procedure, en zeker nu het amv-beleid nog volop in bespreking is? Volgens de ex ante uitvoeringstoets is slechts sprake van een beperkte verschuiving in aantallen. Tegelijkertijd biedt dit voor de regering wel de mogelijkheid om heel veel mensen af te doen in de achtdagenprocedure. Dat betekent voor iedereen een snelle nadergehoorprocedure. Je zou kunnen zeggen dat dat wel een grote verschuiving is. Er is volgens de minister nu veel planktijd in de OC-procedure. Je zou ook kunnen zeggen dat die OC-procedure juist ruimte biedt voor de rechtshulpverlener en de asielzoeker om actief met de behandeling bezig te zijn, en dat juist de periode in de RVT meer een planktijd is. Asielzoekers moeten daar wachten tot de IND begint, en dan heeft de rechtshulpverlening juist minder tijd. De minister zegt geen nieuw criterium te gaan hanteren, maar dat bestrijd ik. Nu gaat het om de vraag of iemand in de 48 urenprocedure wordt genomen. Dat doen we alleen

maar als we denken dat we dat binnen 48 uur kunnen doen. Nu wordt iedereen al in behandeling genomen, en er wordt bekeken of we in acht dagen een beslissing kunnen nemen. In die zin is een soort afbakening, iets van houvast, namelijk dat dat alleen in een beperkt aantal zaken gebeurt, verdwenen.

Naar ons idee is artikel 39 heel duidelijk, zeker als het wordt uitgelegd in het kader van het unierecht: er moet schorsende werking worden geboden, niet aan het beroep, maar wel aan de voorlopige voorziening. Je mag niet iemand al uitzetten als de voorlopige voorziening nog niet is behandeld. Dat is staand beleid dat in de vreemdelingencirculaire is opgenomen. Vindt de regering dat voldoende implementatie? Zou dat niet moeten worden geregeld in het Vreemdelingenbesluit?

Met betrekking tot de opvang zullen wij zorgvuldig nagaan of de piketregeling voldoende soelaas biedt om ervoor te zorgen dat niemand buiten de opvang valt. Wij blijven van mening dat het geen juiste toepassing is van de opvangrichtlijn. Ik hoop dat de rechter zich daarover uitspreekt. Dan zullen we het recht zijn loop moeten laten. Maar dit is wel een van de punten, naast dat van de zorgvuldigheid, die bij een evaluatie veel aandacht moeten krijgen. Er is na drie jaar in een evaluatie voorzien, wat voor ons aan de lange kant is. Kunnen we op de hoogte worden gehouden, bijvoorbeeld na een jaar, van de wijze waarop de asielprocedure werkt? Zo kunnen we zien of bijstelling nodig is.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister hartelijk voor de serieuze beantwoording van alle zorgen en vragen die uit de verschillende fracties naar voren zijn gekomen. Het zal hem niet zijn ontgaan dat heel veel daarvan gelijklopend is, al is de taal waarin wordt gesproken niet altijd hetzelfde. Ik heb heel goed gehoord dat een deel van de zorgen door de minister worden gedeeld. Of we het eens zijn over de oplossingen is een andere vraag. Dat zal vooral blijken in de toekomst.

Ik vind het nog steeds bijzonder spijtig dat voor de Schipholzaak niets beters te regelen valt voor de 800 mensen per jaar die in feite niet in detentie vastgehouden zouden moeten worden, en die een betere opvangprocedure verdienen. Ik vind drie jaar wachten totdat daar betere gebouwen voor zijn erg lang voor de zaak waar het om gaat. Ik heb heel goed gehoord dat de minister heel serieus kijkt naar de bijscholing en de kwalificatie van alle mensen die werkzaam zijn in de procedure. Ook daarbij zullen we zien of het voldoende werkt. De toetssteen die voor mij nu geldt, is dat ik uit de alternatieve opvang te vaak hoor dat daar vrouwen worden opgevangen die uiteindelijk toch toestemming krijgen om te blijven, nadat er een beter dossier is ingeleverd. Dat zal voor mij de toetssteen blijven, samen met een betere bijscholing van het personeel en de huidige procedure. Wanneer weer blijkt dat te veel mensen door de mazen zijn geglipt die later moeten worden

toegelaten, weten we dat verbetering noodzakelijk is.

Over het recht op opvang en de rechters die vier weken hebben: ik hoop dat het op deze wijze gaat lukken. Ik vind het onacceptabel als mensen voordat er een uitspraak is van de rechter geen opvang zouden hebben. Dat zal ook een toetssteen worden voor de toekomst. Ik vind drie jaar wachten op een evaluatie te lang. Voor een aantal zaken is het duidelijk dat je er langer ervaring mee moet hebben om te weten hoe het werkt, maar er zijn allerlei onderdelen waarvan zeker binnen drie jaar kan worden vastgesteld dat die correctie behoeven. Ik weet zeker dat de groepen die nu bezig zijn met opvang en met ondersteuning van asielzoekers, inclusief de asieladvocaten, erg hun best zullen doen om tussentijds te rapporteren, wanneer zij vaststellen dat er nog steeds zaken niet gaan zoals de bedoeling was.

Verder vind ik het nog steeds jammer dat er geen normaal toezicht komt op de IND, ook al doet die nog zo zijn best en ook al wordt er goed omgegaan met de klachten. Het is jammer, omdat juist nu een nieuwe periode aanbreekt waarin het belangrijk wordt om te bekijken of de IND het aankan. Als blijkt van niet, hoeft dat niet per se de schuld van de IND te zijn. Alleen al het constateren dat er zaken niet goed gaan, kan een reden zijn om te besluiten de capaciteit uit te breiden of andere maatregelen te nemen. Ik blijf het dus spijtig vinden dat er geen onafhankelijk toezicht is. Ik vind wel dat wij er buitengewoon serieus over gesproken hebben en dat in ieder geval de intenties niet erg uiteenlopen, al is de een er wat optimistischer over en de ander wat pessimistischer. Dit verschil blijft voorlopig wel bestaan.

\*N

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Ook namens onze fractie spreek ik mijn dank uit voor de uitgebreide antwoorden van de minister. Ik ben blij dat hij onderkent dat de principes van zorgvuldigheid, doelmatigheid en kwetsbaarheid steeds tegen elkaar moeten worden afgewogen en dat voor die kwestie geen finaal antwoord bestaat. Ik vind wel dat hij in zijn beantwoording heeft laten zien dat die principes ook bij hem in goede handen zijn.

Ik heb nog een paar korte vragen. De eerste vraag heeft betrekking op de duur van de rust- en voorbereidingstijd. In mijn bijdrage heb ik gesproken over een logistiek ventiel. De minister heeft in zijn antwoord enigszins mijn standpunt onderschreven door uiteen te zetten hoe dat gebruikt wordt. Ik ben blij met de opmerking van de minister: wij houden de verlenging zo kort mogelijk. Hij heeft echter ook gezegd dat er sprake kan zijn van een onverwachte toename en dat er dan een "beleidsmatige reactie" aan de orde is. Ik ben benieuwd wat de minister daar precies mee bedoelt. Bedoelt hij dat er uitbreiding van capaciteit zal plaatsvinden, zodat er van uit mag worden gegaan dat de periode, ook al is die niet gelimiteerd, kort blijft? Voor mijn fractie is het in ieder geval van belang dat wij niet een lange rust-

en voorbereidingstijd krijgen, omdat wij dan het paard achter de wagen spannen, of misschien juist ruim voor de wagen.

Wij hebben ook gesproken over wat er wel en niet gebeurt in de rust- en voorbereidingstijd. Ik dacht dat ik het begrepen had, totdat de discussie begon over de feitelijke reisroute in het kader van de Dublinclaim. Ik wil van de minister weten of ik het goed begrepen heb. Als ik het goed begrijp, kan er in de rust- en voorbereidingstijd wel een Dublinclaim aan de orde zijn en ter verificatie een navraag worden gedaan naar de feitelijke reisroute: niet meer en niet minder. In dit verband is de Dublinverordening van toepassing bij aangevraagd asiel, dus al tijdens de rust- en voorbereidingstijd. Het lijkt me goed om dat door de minister bevestigd te krijgen.

Vervolgens is er gesproken over het medisch advies. Wij zijn nog niet helemaal gerustgesteld wat betreft de kwaliteiten en de manier waarop dat feitelijk zou plaatsvinden. Dat zowel MAPP als Pharos nauw betrokken is bij de aanbesteding stemt in ieder geval enigszins gerust. Het is belangrijk om ervaring op te doen en dat, zoals door mevrouw Meulenbelt is aangegeven, als er veel aandacht wordt besteed aan de bij- en nascholing van degenen die een medisch advies moeten geven, er dan hopelijk over voldoende kwaliteiten beschikt zal worden om dat medisch advies zodanig vorm te geven dat de psychische en lichamelijke problemen tijdig aan het licht komen.

Ik spreek mijn dank uit voor de toelichting over de uitbreiding van de algemene procedure. Het is duidelijk dat het om heel specifieke situaties gaat en dat die uitbreiding slechts bij uitzondering ook daadwerkelijk wordt toegepast.

Voorts heb ik nog behoefte aan een toelichting ten aanzien van het punt van de opvang. Daarover hebben wij in verschillende bewoordingen gesproken. Op dit punt zou ik graag een bevestiging van de minister krijgen. Begrijpen wij de minister goed dat met een toegewezen voorlopige voorziening door de rechter en met het vermijden van onomkeerbare besluiten een asielzoeker met deze wijziging de facto wordt opgevangen, totdat er een uitspraak van de rechter is? Zal dat feitelijk de situatie zijn? Ik verzoek de minister om dat te bevestigen, zodat ik zeker weet dat wij dezelfde taal spreken.

Tot slot kom ik bij het punt van de evaluatie. Ik kan mij voorstellen dat er pas over drie jaar een evaluatie mogelijk is omdat je pas na een zekere periode goed inzicht krijgt in hoe het verloopt. Toch sluit ik mij graag aan bij de oproep van mevrouw Meulenbelt en mevrouw Strik om een vorm te vinden voor een voortgangsrapportage over een jaar, zodat wij wellicht in de Kamer met elkaar van gedachten kunnen wisselen over de punten die vandaag ter sprake zijn gekomen, met name over de tijden en het overschrijden van de termijnen en over de wijze waarop het medisch onderzoek wordt verricht. Op basis daarvan kunnen wij bezien hoe het werkelijk loopt. Ik verzoek de minister om een reactie daarop.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Mevrouw Albayrak kan trots op haar voormalige collega-bewindspersoon zijn wat betreft de verdediging van haar wetsvoorstel.

Ik heb nog wel een enkele opmerking en vraag. Ik zou graag nog willen vernemen wat precies de status is van het verkrijgen van het document in juridische zin. Is dat nu iets wat gewoon als een feitelijke handeling moet worden beschouwd of iets wat vatbaar is voor bezwaar of beroep indien het verstrekken van het document wordt geweigerd? Ik heb toch wel wat reden om daarover door te vragen omdat de minister in zijn antwoord heeft aangegeven dat het denkbaar is dat wanneer er sprake is van ernstige redenen gelegen in de sfeer van de openbare orde, er besloten wordt om geen rust- en voorbereidingstijd toe te staan en meteen de algemene procedure te starten. Ik vraag de minister dat nog wat nader toe te lichten. Het kan bijvoorbeeld de vraag doen rijzen of iemand niet nadrukkelijk aanspraak zou kunnen maken op toepassing van de rust- en voorbereidingstijd en of dat niet een aanspraak is die in rechte gehonoreerd zou moeten kunnen worden.

In een interruptiebatje hebben wij het al even gehad over de kwestie van het medisch advies. Daarbij heeft de minister vastgesteld dat ik over inlevingsvermogen beschik. Ik weet niet of ik dat als een positieve opmerking van zijn kant moet beschouwen of dat hij enigszins verbaasd was daarover of misschien zelfs een mengeling van beide. In ieder geval zijn het wij het in belangrijke mate eens over het belang van dat medisch advies en over de wijze waarop dat zou moeten werken in het kader van de procedure. Ik blijf wat moeite houden met de gedachte dat het organiseren ervan zal worden aanbesteed. De minister heeft gezegd dat daarbij niet gedacht moet worden aan een aanbesteding zoals bij bouwwerken, maar vervolgens legt hij toch wel uit dat overeenkomstig de lichte procedure alle regeltjes van de aanbesteding worden toegepast. Ik zie ook wel een voordeel, in die zin dat op het moment dat het medisch advies niet binnen de overheidsorganisaties berust, dit voor de asielzoeker een geruststellend element is, maar het blijft toch een beetje merkwaardig.

Dan het punt van de opvang. Ik sluit mij aan bij de vragen van mevrouw Meurs daarover. Ik begrijp het nu zo dat de minister zegt dat de rechter er helemaal geen uitspraak over hoeft te doen, ook niet in het kader van artikel 8:83 Algemene wet bestuursrecht, telefonische schorsing of anderszins, maar dat de opvang geboden wordt totdat in het kader van de voorlopigevoorzieningprocedure er een uitspraak ligt. Volgens de minister hoeft dat niet in de wet geregeld te worden; hij zegt dat bij deze behandeling toe. In feite zegt hij: weliswaar staat het niet in de wet, maar zo zullen wij feitelijk handelen. Akkoord, dat is dan een toezegging van de kant van de regering. Ik blijf er overigens bij dat als een opvolgende bewindspersoon de IND een

aanwijzing geeft om daar anders mee om te gaan, de advocatuur dat via de weg van artikel 8:83 Awb wel degelijk kan afdwingen.

Tot slot de kwestie van de evaluatie en de monitor. Ik sluit mij ook op dit punt aan bij hetgeen mevrouw Meurs heeft gezegd. Zelf heb ik welbewust niet gesproken over een evaluatie na een jaar, maar over een soort, zoals mevrouw Meurs het noemde, voortgangsrapportage in het kader van de monitor die toch al regelmatig aan de Tweede Kamer wordt verstrekt. Het gaat dan als het ware om een compilatie van ervaringsgegevens over de toepassing van de wet over een jaar. Ik dring er bij de minister op aan dat toe te zeggen.

De **voorzitter**: Ik dank mevrouw Broekers-Knol en mevrouw Meulenbelt voor het feit dat zij, bij afwezigheid van de bode, het kathedertje met de microfoon op de tafel van de minister hebben geplaatst. Hun optreden was buitengewoon slagvaardig.

\*\*

\*N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik dank de beide leden van uw Kamer, die zo vriendelijk zijn geweest dit meubelstuk zijn vereiste plaats te geven, voor hun inlevingsvermogen.

De **voorzitter**: Zoals u ziet zijn de leden multi-inzetbaar.

\*\*

Minister **Hirsch Ballin**: Dat brengt mij als vanzelf, na zo veel generositeit, ook van mevrouw Broekers, op een verzoek aan haar om nog meer generositeit te betrachten door niet, zoals zij zojuist deed, reeds vóór het antwoord in tweede termijn tot een conclusie te komen over het wetsvoorstel, maar de mogelijkheid open te houden dat mijn antwoord in tweede termijn haar fractie nog tot andere gedachten zal brengen, want ik heb de indruk dat er niet zo veel is dat ons scheidt.

Mevrouw Broekers heeft haar zorg geuit over een paar, maar dan ook slechts een paar, punten waardoor de rust- en voorbereidingstermijn verkeerd zou kunnen worden benut. Ik kan haar zeggen dat precies de punten die zij aansnijdt, laten zien -- dat was ook de strekking van het antwoord dat ik zojuist heb gegeven aan het adres van andere leden van deze Kamer -- dat de rust- en voorbereidingstermijn heel zinvol en functioneel bepaald is. Als wij erin slagen in een vroeg stadium met de medische beoordeling te beginnen, past dat in de algemene doelstelling van de asielprocedure die ik aan het begin van mijn antwoord heb omschreven. Met de status rechtmatig verblijf bedoelen wij niet een bijzonder soort verblijfsvergunning, maar doen wij wel recht aan het gegeven dat het verboden is om mensen wegens het aanvragen van asiel hun vrijheid te benemen. Dat is een verplichting die op Europees niveau op ons rust.

Mevrouw Broekers spreekt de zorg uit dat er vanuit deze situatie zou kunnen worden gereisd

en illegaal verblijf zou kunnen worden gevonden. Ik heb in antwoord op punten die door anderen naar voren zijn gebracht al aangegeven waarom de Schipholsituatie een bijzondere is. Wij zouden natuurlijk over ons doel heen schieten als wij ten aanzien van alle plaatsen waar asielzoekers voor hun asielverzoek naartoe gaan een vrijheidsbeperking zouden toepassen. Ik hoop dat mevrouw Broekers ook wil laten wegen dat wij op dit punt gebonden zijn aan verplichtingen die wij met overtuiging op ons hebben genomen in het kader van de Europese en internationale rechtsorde, waarmee wij het goede evenwicht hebben gevonden.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik hoor de minister nu zeggen dat de status rechtmatig verblijf geen bijzondere verblijfsvergunning is. In eerste termijn heb ik hem echter horen zeggen dat de status rechtmatig verblijf een verblijfsvergunning is in de zin van de Dublinverordening. Wat is het nu?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb gesproken over de uitleg van het begrip "verblijfstitel" in de Dublinverordening. Uiteraard zeg ik in tweede termijn niets anders dan ik in eerste termijn gezegd heb. Ik hoopte even dat mevrouw Broekers in haar interruptie andere gedachten naar voren wilde brengen, maar dat genoeg heb ik niet gehad.

Mevrouw Strik heeft een aantal punten onderstreept waar wij het zonder meer over eens zijn. Ik ben blij dat dit naar voren is gebracht.

Er zijn opmerkingen gemaakt over de reisroute in de rust- en voorbereidingstermijn. In de stukkenwisseling met de Kamer heb ik duidelijk uiteengezet dat in de rust- en voorbereidingstermijn onderzoek in het kader van de Dublinverordening zal kunnen plaatsvinden. Dat is een beperkt onderzoek, waarbij het gaat om enkele basale vragen over de reisroute. Dat volgt ook uit de Dublinverordening. Deze enkele basale vragen, die door de Vreemdelingenpolitie zullen worden gesteld, zijn niet te vergelijken met het door de IND te houden eerste verhoor, waarbij veel uitvoeriger wordt ingegaan op de reisroute en de identiteit.

De punten die mevrouw Strik naar voren heeft gebracht over detentie aan de grens vormen in feite de keerzijde van hetgeen mevrouw Broekers naar voren bracht. Ik hoop dat mijn antwoord op dit punt verhelderend was. Als mevrouw Strik zegt dat de Schengengrenscodes niet verplicht tot toegangsweigering en detentie van asielzoekers, moet ik het natuurlijk met haar eens zijn, maar van belang is dat de Schengengrenscodes toegangsweigering en detentie van asielzoekers ook niet uitsluit, zolang het refolementverbod wordt gerespecteerd. Op die basis hebben wij de door mij toegelichte regeling getroffen.

Het ac-criterium is in de nieuwe situatie niet anders dan het huidige criterium, want alleen het moment van beoordeling is verschoven. In de huidige situatie kan dat plaatsvinden op elk willekeurig moment in de 48 urenprocedure en in de nieuwe situatie in beginsel pas na het indienen van de correcties en aanbevelingen. Dat is dus een



verschuiving van het moment, maar geen ander criterium.

Ik probeer kort maar toch duidelijk genoeg te zijn over de overige punten die mevrouw Strik naar voren heeft gebracht, wetend dat haar eigen reisroute op dit moment een aanvang dient te nemen. Ik heb de overtuiging dat wij beargumenteerd een goede uitleg hebben gegeven aan de procedure- en de opvangrichtlijn. Natuurlijk kan alles onderworpen worden aan het oordeel van de rechter, maar hier is precies en zorgvuldig over nagedacht. Naar ik hoop heb ook ik de vereiste precisie betracht bij de schriftelijke en mondelinge beantwoording op dit punt.

Met deze aantekening mogen wij naar mijn mening constateren dat de verschillen van inzicht zich beperken tot de punten waar de toekomst meer helderheid over zal geven. Dat zal ook bij de evaluatie over drie jaar aan de orde komen. Ik zeg alvast toe, ook aan mevrouw Meurs en mevrouw Meulenbelt, dat wij de Kamer op de al door mij geschetste manier periodiek zullen informeren over de ervaringen die met de nieuwe wetgeving worden opgedaan, via de rapportage die naar de Tweede Kamer gaat en die ook de Eerste Kamer bereikt in de reguliere stukkenstroom.

Mevrouw Meulenbelt is ingegaan op de situatie op Schiphol. Natuurlijk moet de nieuwbouw nog komen. Wij doen in de gegeven situatie het maximale om de verbeteringen in de asielprocedure zo veel mogelijk ook op Schiphol in te voeren. Het gaat dan onder meer om aspecten als de medische onderzoeken die daar in gang kunnen worden gezet en de toegang tot de rechtshulp.

Ik ben blij met de positieve beoordeling die over het wetsvoorstel als geheel doorklonk in de bijdrage van mevrouw Meulenbelt in tweede termijn.

Voorts is gevraagd naar de mogelijke abrupte veranderingen in de instroom van verzoeken, de wijze waarop daar qua capaciteit mee moet worden omgegaan en hoe kan worden voorkomen dat er een ongewenste verlenging van de termijnen optreedt.

Mevrouw Meurs vroeg wat ik dan precies bedoelde met de beleidsmatige reactie. Dat vergt uiteraard een beoordeling van de aard van die toename: wat is er aan de hand? Als geweld, een intern conflict of de wisseling van een regime plotseling leidt tot een instroom van asielzoekers, dan is dat iets anders dan wanneer wij te maken hebben met een op grote schaal voorkomende frauduleuze praktijk. Ik verwijs naar het feit dat de toenmalige staatssecretaris van Justitie indertijd heeft moeten constateren dat fraude met vingerafdrukken plaatsvond, waarbij vingerafdrukken onbruikbaar werden gemaakt. Dat is een ander soort situatie. Beoordeeld moet dan ook worden of het landenbeleid adequaat is in de situatie die zich voordoet. Verder moet worden bekeken hoe de capaciteit kan worden aangepast. Het is echter ook mogelijk dat inderdaad een beleidsmatige aanpassing nodig is. Dat vereist voldoende snelheid van reactie en een zekere buffer in de capaciteit voor de behandeling. Gelet op de financiële aspecten van eindeloos groot maken, zal

een goede afweging tussen flexibiliteit en budgettaire beheersbaarheid moeten worden gemaakt. Dat hebben wij de afgelopen jaren ook gedaan. De reactie zal dus afhangen van de analyse van de instroomontwikkeling.

Mevrouw Meurs heeft verder een aantal punten van overeenstemming gemarkeerd. Ik kan deze het beste van mijn kant bevestigen. Daar hoeft ik dus niet afzonderlijk op in te gaan.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): De minister bevestigt dus ook mijn uitleg van de opvang?

Minister **Hirsch Ballin**: Dan moet mevrouw Meurs even iets specifiekker zijn.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Ik had een kleine samenvatting gemaakt van het antwoord van de minister op de vraag tot wanneer opvang wordt geboden. Daarin heb ik gesteld dat het erop neerkomt dat asielzoekers worden opgevangen totdat de rechter een uitspraak doet. De minister heeft in zijn beantwoording verwezen naar "geen onomkeerbare besluiten" en naar het treffen van een voorlopige voorziening. Ook de heer Van de Beeten heeft gevraagd naar een bevestiging van de situatie. Wij hebben hier met elkaar van gedachten gewisseld over de vraag hoe het nu eigenlijk zit met de opvang mocht het onverhoopt voorkomen dat de rechter om allerlei redenen niet binnen vier weken een uitspraak kan doen.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik zou "geen onomkeerbare stappen" niet gelijk willen stellen aan opvang. Dat punt is inderdaad ook door de heer Van de Beeten genoemd. Wat wij uiteraard moeten en zullen doen, is rekening houden met de vereisten die voortvloeien uit de Europese regels op dit terrein en met de vereisten van adequate rechtsbescherming. Dat betekent dat er rechtmatig verblijf is en dat er een vorm van opvang of onderdak is, uiteraard in de rust- en voorbereidingstermijn in de algemene asielprocedure. Als die eindigt in een inwilliging, dan gaat men naar de centrale opvang tot de uitplaatsing. Als die overgaat in de verlengde procedure, ontstaat een situatie waarop ik straks terugkom. Als de algemene asielprocedure leidt tot een afwijzing, dan geldt de vertrektermijn van vier weken. Dat leidt niet tot een rechtmatig verblijf, maar wel tot opvang. Een beroep wordt in beginsel behandeld in deze vier weken vanwege het spoedeisend belang. Daar ben ik schriftelijk en vandaag ook mondeling op ingegaan. Dat beroep kan eindigen in vertrek. Vertrek betekent ook einde opvang. Het kan ook zijn dat tot bewaring wordt overgegaan. Bewaring is ook een vorm van onderdak, zij het geen vrije. Het kan ook zijn dat de vrijheidsbeperkende locatie wordt toegepast. Dan geldt opnieuw dat dit kan worden gevolgd door bewaring dan wel vertrek of einde opvang.

Wordt de verlengde asielprocedure toegepast en leidt die tot een afwijzing en niet tot een inwilliging -- op deze situatie ging ik net in -- dan geldt de vertrektermijn van vier weken. Er is dan geen rechtmatig verblijf, maar wel opvang. Het beroep heeft schorsende werking. Na een beroep

ontstaat de situatie dat het verblijf op de vrijheidsbeperkende locatie eindigt in hetzij bewaring hetzij in vertrek en einde opvang. Het kan ook zijn dat de vreemdeling onmiddellijk vertrekt. Het kan ook zijn dat dan de vrijheidsbeperkende locatie wordt toegepast.

Wat ik zei over het niet ontstaan van een onomkeerbare situatie terwijl een voorlopige voorziening wordt gevraagd, betreft de manier waarop bij een goede toepassing van de regels steeds te werk wordt gegaan, opdat de rechter aan wie een voorlopige voorziening wordt gevraagd, niet wordt gebruuskeerd doordat intussen een onomkeerbare situatie wordt veroorzaakt.

Ik hoop hiermee de vereiste precisie te hebben gegeven. Ik zou dit het liefste in een schema hebben weergegeven, maar dat zullen wij in de voorlichting inzake de toepassing van de regeling nog graag doen.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd of het al dan niet verkrijgen van een document een aparte rechtshandeling is. In uitzonderlijke gevallen zal geen rust- en voorbereidingstermijn kunnen worden toegepast. Dat heb ik ook in eerste termijn gezegd. Dan is er ook geen document. Dat kan in beroep worden mee getoetst met de beslissing op het asielerzoek. Hier staat echter geen aparte rechtsgang tegen open.

Ik hoop hiermee de vereiste duidelijkheid te hebben gegeven op het punt van de regeling die is voorzien in dit belangrijke wetsvoorstel, ook wat betreft de verhouding tot de rechtspraak.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Aan het slot van mijn tweede termijn heb ik gevraagd om over een jaar een voortgangsrapportage te mogen ontvangen. De minister heeft in het voorbijgaan tegen mevrouw Meulenbelt en mevrouw Meurs gezegd: volgt u maar de rapportage aan de Tweede Kamer. Zoals de minister weet, zijn wij maar parttimepolitici. Ik heb vandaag een hele batterij ambtenaren ons zien gadeslaan. Het moet dus niet onmogelijk zijn om over een jaar een compilatie uit al die voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer samen te stellen, zodat wij op dat moment echt een overzicht krijgen inzake de punten die wij hier naar voren hebben gebracht. Zo nodig kunnen wij daarover dan met de minister van gedachten wisselen. Dat kan hij ons vandaag echt wel even toezeggen.

De **voorzitter**: Ik zou daaraan toe willen voegen dat alle stukken die aan de Tweede Kamer worden gestuurd, in principe ook naar de Eerste Kamer worden gestuurd. Ik zou geen inbreuk willen plegen op de informatievoorziening aan de Eerste Kamer ten gunste van de Tweede Kamer, en ook niet omgekeerd overigens. Ik wil de minister in dat opzicht graag aansporen om de Eerste Kamer van dezelfde informatie te voorzien als de Tweede Kamer.

\*\*

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb de heer Van de Beeten uiteraard op alle punten goed willen bedienen. Ik hoop dat dit ook gelukt is op het punt

waarop hij precisie heeft gevraagd, namelijk op het punt van opvang en dergelijke. Ik hecht bijzonder aan precisie ook wat betreft de goede uitvoering van deze belangrijke wetgeving. Zijn enkele opmerking dat hij het op prijs stelt dat de stukken de Eerste Kamer niet alleen indirect bereiken, maar ook direct, is voor mij voldoende om hem toe te zeggen dat deze voortgangsrapportages voortaan aan beide Kamers der Staten-Generaal zullen worden toegestuurd. Ik zal ervoor zorgen dat daarmee ook wordt voldaan aan de behoefte van de heer Van de Beeten om na een jaar inzicht te krijgen in de uitvoering van deze wet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Dit is een misverstand tussen u en mij. Het was niet mijn bedoeling om u aan te moedigen ons nog meer stukken te bezorgen dan wij toch al moeten verwerken. Het gaat heel specifiek om het volgende. Kan de minister over een jaar aan de hand van de rapportages, voor mijn part aan de hand van de rapportages die hij aan de Tweede Kamer stuurt, in een enkelvoudige rapportage aan de Eerste Kamer een compilatie verstrekken over de onderwerpen waarover wij vandaag hebben gesproken? Excuus aan u, voorzitter, voor het misschien ook door mij veroorzaakte misverstand.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik zou haast in de verleiding komen om te zeggen dat wij na een jaar de Kamer graag zullen voorzien van een rapportage over de uitvoering van deze wet en dat wij die alleen maar in afschrift aan de Tweede Kamer doen toekomen. Ik vrees echter dat ik dan weer andere problemen over mij afroep. Die rapportage na een jaar zal dus beide Kamers der Staten-Generaal bereiken.

Dan wil ik nog iets zeggen in reactie op de door mij zeer op prijs gestelde openingswoorden van de heer Van de Beeten, zowel in eerste als in tweede termijn. Hij memoreerde dat dit wetsvoorstel is voorbereid en in de Tweede Kamer is verdedigd door mijn voormalige collega mevrouw Albayrak als staatssecretaris van Justitie. Ik wil mij graag aansluiten bij die woorden van waardering. Ik heb aan het begin van mijn antwoord in eerste termijn al gezegd dat ik dit wetsvoorstel, dat onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide bewindslieden van Justitie bij de Staten-Generaal aanhangig is gemaakt, zie als een belangrijke en noodzakelijke verbetering van de asielerprocedure. Het is cruciaal om je te realiseren dat het een van de oogmerken is van het onderdeel vreemdelingenrecht in het coalitieakkoord, waar ik ook veel waardering voor heb. Met bewoordingen die parlementairhistorisch een zekere betekenis hebben, zou ik daar haast aan toevoegen: al zeg ik het zelf. Ik ben blij dat dit wetsvoorstel zo'n brede steun heeft gekregen, ook in deze Kamer.

Ik had de behandeling van dit wetsvoorstel heel graag samen met mijn vroegere collega afgesloten, wetend hoezeer haar kundigheid en inspiratie van betekenis zijn geweest voor de totstandkoming van deze regeling en voor het vooraf beoordelen en inschatten van wat er nodig is voor een goede uitvoering van deze wetgeving. De

politieke gebeurtenissen hebben ertoe geleid dat ik straks -- als de Eerste Kamer dit wetsvoorstel aanvaardt -- als enige het contraseign zal plaatsen onder de tot stand gekomen wet. Ik doe dit uiteraard in het besef van de opmerkingen die de heer Van der Beeten terecht heeft gemaakt over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van mijn vroegere collega mevrouw Albayrak en mij voor de totstandkoming van deze, naar onze overtuiging, verbetering van de asielpprocedure.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de VVD wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aanteekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

\*\*

De vergadering wordt van 17.55 uur tot 18.55 uur geschorst.

\* B

\*!Pilot loondispensatie\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie) (32165).**

De beraadslaging wordt hervat.

\* N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun bijdrage. Ik meen dat zij de vinger hebben gelegd bij een aantal wezenlijke vragen over dit wetsvoorstel. Ik hoop duidelijk te kunnen maken dat juist dit wetsvoorstel een belangrijke stap is op weg naar het antwoord op de vraag hoe wij verder moeten met de punten die door de leden zijn genoemd.

Veel sprekers zijn ingegaan op de essentie van het wetsvoorstel, namelijk een afwijking scheppen op de regel van het minimumloon; zij hebben het principiële karakter en de waarde hiervan benadrukt. Het kabinet is zich ook welbewust van de waarde en de functie van het minimumloon. Het ziet ook de zorg over de effecten. Dat is nu juist de aanleiding om op dit terrein met een pilot te komen.

De heer Elzinga heeft gevraagd in hoeverre ik zijn visie deel dat de arbeidsmarkt geen markt is. Ik kan volmondig beamen dat ik dit oordeel deel. De arbeidsmarkt is een eigensoortige markt die weliswaar ook vraag en aanbod kent, maar mensen zijn niet meer waard naarmate zij schaarser worden. Mensen hebben hun eigen waarde, zij zijn

niet eindelijk deelbaar, zij zijn niet onbeperkt flexibel en aanpasbaar, zij zijn geen object, maar een subject. Dit is zichtbaar in de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de regeling van de arbeidsbescherming, de sociale zekerheid en de sociale verzekeringen in de afgelopen honderd jaar in Nederland.

De regeling van het minimumloon is daar inderdaad een onderdeel van. Er wordt hier gesteld dat het minimumloon een wezenlijk element van beschaving is. Ik maak hierbij de kanttekening dat de Bondsrepubliek Duitsland, toch vlak over de grens, geen regeling voor het minimumloon kent behalve in de postsector en daar wordt door een Nederlands bedrijf tegen geprocedeerd. Ik kan toch niet zeggen dat Duitsland in dit opzicht en op het terrein van het arbeidsklimaat een notoir voorbeeld is van een niet-beschaafd land.

Ik geef echter toe dat de keuze voor een minimumloon of geen minimumloon een wezenlijk element is van de inrichting van de arbeidsmarkt, de arbeidsbescherming en de sociale zekerheid. Zonder een minimumloon kom je in een discussie zoals die nu in de Bondsrepubliek wordt gevoerd over het Hartz IV-systeem en de systematiek van bijstand daarin die altijd aanvullend is op de arbeid die je kunt verrichten. Wij hebben dat systeem niet, maar wij moeten dan ook erkennen dat wij met dit minimumloon een deel van de arbeid en een deel van de werknemers hebben weg gedefinieerd van de arbeidsmarkt.

Het is immers niet ons uitgangspunt, zoals de heer Elzinga het formuleerde, dat iemand die werkt het minimumloon moet verdienen. Nee, wij hebben het juist andersom gedaan. Het werk dat op de markt van vraag en aanbod niet ten minste een minimumloon oplevert, noemen wij geen werk. Wij hebben dat gewoon weggedefinieerd en daarom kan het geen voorwerp van een arbeidsovereenkomst zijn. Daarmee hebben wij de facto wel een groep burgers veroordeeld om niet te werken, namelijk dat deel van de samenleving dat om allerlei redenen inderdaad niet in staat is om in een systeem van vraag en aanbod werk te verrichten dat, althans voor anderen, een zodanige opbrengst heeft dat men bereid is daarvoor het minimumloon te betalen. Daarop is ons systeem van sociale zekerheid gebouwd. Ik zeg niet dat dit verkeerd is, want het heeft wel degelijk belangrijke waarde gehad. Ik constateer echter wel dat wij daarmee een groeiende niet-werkende groep hebben gekregen. Die groei zette zich voort tot het jaar 2004-2005. Toen vond eigenlijk een van de meest fundamentele trendbreuken plaats, omdat vanaf dat jaar het aantal uitkeringen daalde. Daardoor waren er niet meer mensen zonder werk, maar de participatie veranderde. In het door ons ingerichte systeem zagen wij tot dan toe arbeid in wezen als een bron van inkomsten voor mensen. Op die basis hadden wij de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt geregeld.

Geleidelijk ontstond echter de erkenning dat arbeid meer is; dat arbeid een waarde en een waardigheid is. Dat is een andere factor waardoor de arbeidsmarkt geen gewone markt is. Derhalve kun je niet zomaar in je regelgeving ervan uitgaan

dat inkomen de essentie van arbeid is. Als iemand niet kan werken, garandeert men hem daarom een inkomen en voor het overige moet hij tevreden zijn. Uiteindelijk berust dit op de impliciete vooronderstelling dat arbeid een noodzakelijk kwaad is en dat men blij moet zijn als die vermeden kan worden. Het wezen van de verandering is namelijk -- niet plotseling sinds 2004-2005, want deze gedachten leven ook al veel langer bij andere partijen, maar die ontbraken nog in de wetgeving -- dat arbeid een waarde en een waardigheid is. Bijgevolg moesten wij bekijken hoe wij diegenen die met een systeem van minimumloon geen plaats konden vinden op de arbeidsmarkt, wel een plek op de arbeidsmarkt konden geven. Dit heeft in de eerste plaats geleid tot de wijzigingen in de wetgeving op het terrein van de arbeidsongeschiktheid, vervolgens in de wetgeving op het terrein van de bijstand en bovendien in de afgelopen kabinetsperiode tot wijzigingen op een aantal andere terreinen waarop het beginsel van arbeid boven inkomen is gerealiseerd, zoals de Wajong. Nu is de discussie in hoeverre dit ook op het terrein van de WSW kan en op een veel breder terrein. Dit is een fundamentele stap.

Mevrouw Swenker zei: wij hebben de Wajong gewijzigd en er is niets veranderd. Dat is echter niet helemaal de correcte beeldvorming. Juist de Wajong is fundamenteel veranderd zodat die wet geen bescherming van inkomen meer is, maar van arbeidsbemiddeling. Wij wisten allemaal dat de eerste drie, vier maanden sowieso nodig waren om te kijken welke arbeidsmogelijkheden er waren voor de nieuwe instroom. De stijging van de instroom waarover mevrouw Swenker sprak, heeft plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wajong. De nieuwe Wajong zal immers pas zijn effecten krijgen in de loop van dit en volgend jaar, juist vanwege dat uitgangspunt.

Ik zei al dat dit een eerste stap in de verandering is. Ik wijs er bovendien op dat ook heel andere overwegingen een rol spelen. Het gaat immers niet alleen om het element van waarde en waardigheid. In Nederland hebben wij belang erbij om wie kan, te betrekken bij de arbeid en de productiviteit. Dat aspect speelt ook een rol. Anders lopen wij zonder meer binnen korte tijd -- als er na deze crisis weer een herstel van de groei is -- op tegen begrenzings op de arbeidsmarkt. Wij willen daarom groeien en de mogelijkheid hebben om onze maatschappelijke problemen op te lossen. Hiervoor hebben wij groei nodig. Die zullen wij mede moeten vinden bij die grote groep mensen die nu vanwege arbeidsbeperking geen plaats kan vinden op de arbeidsmarkt. Dat is een heel andere overweging.

Ten slotte is één van de belangrijke overwegingen bij deze lijn van veranderingen ook dat wij in een proces zitten van emancipatie van mensen met een beperking. Dat proces vindt breder binnen de samenleving plaats. Wij moeten niet zeggen: wij compenseren u voor wat u niet kunt. Wij moeten echter zeggen: wij steunen u bij wat u wel kunt. Dat is een wezenlijk uitgangspunt van de wijzigingen die door dit en het vorige kabinet zijn verdedigd. Het is dus niet simpel een

kwestie van mensen hun inkomen en zekerheid ontnemen en ze daarmee prikkelen om te werken. Het uitgangspunt is echter wel dat je het niet voor mensen kunt oplossen. Zij zullen dat zelf moeten doen. Het is hun verantwoordelijkheid, waarbij ze wel gesteund moeten worden. Dit is de achtergrond waartegen dit voorstel gezien moet worden.

Terecht is erop gewezen dat de adviezen van de commissie -De Vries het startpunt hebben gevormd. Aan het begin van deze kabinetsperiode constateerden wij dat wij op het terrein van de WSW tegen steeds langere wachtlijsten oplopen en dat er geen perspectief is dat voor de mensen op die lijsten daadwerkelijk plaatsen gevonden zullen worden, gegeven ook de beperking van middelen. Verder stelden wij vast dat wij nog steeds te maken hebben met groepen mensen met een arbeidsbeperking die echter vanwege een aantal elementen in verschillende stromen zitten, zoals de WIA, de WGA, de Wajong en de WSW. Dit is niet een kwestie van eenvoudig constateren dat je daarvan één grote regeling kunt maken, omdat je dan wel het risico loopt dat je een aantal groepen met verschillende kenmerken onder één regeling brengt. Dat was immers de eigenlijke oorzaak van de problematiek rond de WAO. Wij hebben in dat kader namelijk arbeidsinvaliditeit en arbeidsongevallen met elkaar vermengd en een systeem gemaakt dat op den duur leidde tot de groei naar bijna een miljoen arbeidsongeschikten in Nederland. Je moet dus wel degelijk ervoor waken om verschillende groepen onder één regeling te brengen.

Dit is de kern van de aanbevelingen van de commissie -De Vries. Die verwees immers naar een systematiek die al voorlag bij de Kamer en die inmiddels is aanvaard door de Staten-Generaal in het wetsvoorstel voor de Wajong. In deze systematiek leidt werk steeds tot een verbetering ten opzichte van de situatie bij een uitkering alleen, tot de grens van het minimumloon. De commissie -De Vries stelt voor, deze oplossing veel breder als re-integratiemiddel te gebruiken voor de verschillende groepen waarmee wij te maken hebben, dus zowel voor de harde kern van de WW en de bijstand, als voor de groepen die vanuit de bijstand uitstromen naar de wachtlijsten in de WSW, en eventueel ook voor de groepen die nu in wezen niet belanden in de bijstand, omdat zij in de Wajong-regeling terecht komen.

Ik antwoord nu op de vraag van mevrouw Swenker in dit verband. Het kabinet heeft naar aanleiding van het rapport van de commissie -De Vries niet gezegd: dit zullen wij wel zien. Het kabinet heeft het standpunt ingenomen dat dit mogelijk een perspectief voor een oplossing biedt. Juiste vanwege het gegeven dat je in een dergelijke regeling verschillende groepen bij elkaar brengt onder eenzelfde systematiek, waardoor er potentieel grote groepen op de arbeidsmarkt komen die door de loondispensatie onder het minimumloon komen te vallen, kun je deze stap niet zomaar nemen. We zullen een beeld moeten hebben van wat het effect is op de arbeidsmarkt en op het systeem van sociale zekerheid. Nogmaals, de voorstellen van de commissie -De Vries gaan uit van

het gegeven dat de verschillende regelingen blijven bestaan en dat dit er als re-integratiemiddel bovenop komt. Vanuit een uitkering kan men met loondispensatie bijverdienen. Dit leidt tot een verbetering, omdat men van iedere bijverdiende euro een deel behoudt. Een ander deel wordt gebruikt voor de anticumulatie in de regeling zelf. Dat is de achtergrond van de voorgestelde pilots, in de eerste plaats van deze pilot.

Velen stelden de vraag: wanneer is deze pilot een succes? Die is ook een succes als gebeurt wat velen hier vrezen. De pilot is niet gebaseerd op de vooronderstelling dat het zal werken. De pilot is er omdat ook het kabinet zich dat afvraagt: werkt het wel of werkt het niet? Als de commissie -De Vries gelijk heeft en dit kan werken, hebben wij een potentieel belangrijk instrument om te komen tot een gelijkmatigere regeling voor de verschillende groepen. Dan hebben wij de mogelijkheid om grote groepen op de arbeidsmarkt te integreren. Tegelijkertijd ziet het kabinet wel degelijk dat er potentiële risico's aan zitten, waarvan wij nu nog niet weten wat het effect is. Dat is de inzet van deze pilot.

Er is gevraagd waarom de pilot zo onbepaald is, maar dat is juist omdat die moet aantonen of het wel of niet kan werken. De pilot heeft niet de vooronderstelling dat het kan werken en dat moet worden bepaald of het een succes is. Nee, de pilot is ook een succes als blijkt dat het een nachtmerrie is. Dan weet je namelijk: zo kunnen wij het niet doen. Er is dus een betrokken maar neutraal uitgangspunt. Voor het kabinet is het niet open, want het gaat ervan uit dat het potentieel een oplossing biedt. De filosofie achter de pilot is echter niet zozeer dat deze moet bevestigen dat het een oplossing is, maar dat de risico's ervan duidelijk moeten worden. Derhalve kan ik nu geen antwoord geven op wat de situatie is en hoe wij het gaan doen. De ervaring die wij hiermee opdoen, zal de input moeten vormen voor wetgeving die het meer structureel maakt. Die zal hier en in de Tweede Kamer weer worden behandeld. Met de Kamers van de Staten-Generaal zullen wij daarbij overleggen over de juiste wijze van het verwerken van de met de pilot opgedane ervaring.

De heer **Van Driel** (PvdA): Dit doet me toch sterk denken aan "een kluitje in het riet". Het is een heel vaag verhaal. Toen u met deze pilot begon, moet er toch over zijn gefilosofeerd: wanneer noemen we het een succes, wanneer vinden we het goed, wanneer zetten we het door? Er moet toch wel wat meer sturing aan gegeven zijn dan "we zien wel waar het schip strandt", geen succes is ook een succes? Ik kan mij dat bijna niet voorstellen. Ik heb uw medewerkers en u zo hoog zitten dat ik mij niet kan voorstellen dat er vooraf niet goed is nagedacht: wanneer zetten we dit soort dingen door?

Minister **Donner**: De filosofie achter de pilot is dat we dit potentieel doorzetten als de vooronderstellingen van de voorstellen van de commissie -De Vries worden bevestigd. Een van de meest fundamentele vragen is: kunnen wij een

arbeidsmarkt laten functioneren als daarin een groep met loondispensatie de facto onder het minimumloon werkt? Dat soort vragen kun je op papier of achter een bureau proberen op te lossen ...

De heer **Van Driel** (PvdA): Operationaliseert u dat dan eens ...

De **voorzitter**: Ik wil u vragen om de minister uit te laten spreken; daarna krijgt u het woord.

\*\*

Minister **Donner**: Je doet niet alleen dingen waarvan je de uitkomst van tevoren zeker weet. Dan moet je geen pilots organiseren maar een experiment doen. Deze pilot is ook onderdeel van andere pilots. Kunnen we van WSW -bedrijven meer arbeidsintegratiebedrijven maken? Kunnen we op de werkpleinen met deze groep werken, zonder dat dit leidt tot een systeem waarin alleen de besten functioneren? Natuurlijk zitten er ideeën achter over onder welke omstandigheden het kan werken. Wij laten een breder aantal gemeenten meedoen aan de pilot om te zien hoe het in kleine en grote gemeenten werkt, bij de ene of de andere problematiek. Het is een instrument om ervaring op te doen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Je moet toch kunnen operationaliseren wat u zegt? U vindt het een succes als veel mensen op de arbeidsmarkt komen die er nu niet op zitten. In abstractie volg ik u daarin, maar het is te abstract. Je kunt toch stellen dat het voor 50% van de deelnemers een succes moet zijn, dat binnen een bepaalde tijd 60% niet mag uitvallen, dat er een groei moet zijn.

Minister **Donner**: Dat zijn allemaal elementen, maar velen hier, waaronder u, stelden de meest wezenlijke vraag: nemen we alle gevolgen op de koop toe als meer mensen een plek op de arbeidsmarkt vinden? Een belangrijk gevolg kan namelijk zijn dat wij het systeem van het minimumloon fundamenteel onderuithalen. Ook in antwoord op de vragen van de heer Elzinga geef ik aan: dat zal mede een element zijn van de afweging. Als de pilot oplevert dat dit systeem er niet voor zorgt dat meer mensen aan het werk komen, of slechts een gering percentage, terwijl het potentieel grote gevolgen heeft op andere terreinen, zal er een afweging moeten worden gemaakt of wij ermee verdergaan. Het fundamentele punt is dat de commissie -De Vries in haar advies aangeeft dat dit potentieel een lijn is. Als wetgever hebben wij gezegd: deze aanpak biedt een mogelijkheid. Dat is reden waarom wij deze systematiek hebben toegepast in de nieuwe Wajong-regeling. Wij weten echter niet of het werkt in een openeindregeling waarin de instroom komt vanuit de bijstand. Er is dan nog wel degelijk een toets en er blijven criteria, de indicatie voor de WSW. De vraag is: leidt het er niet toe dat wij geleidelijk aan overgaan naar een systeem waarin het minimumloon zijn functie verliest en wij dit op andere wijze compenseren? Dan komen er wellicht

grote groepen op de arbeidsmarkt die structureel met een subsidie werken.

Mijnheer Van Driel, ik ben het met u eens. Als ik zonder grote gevolgen 50% meer mensen aan het werk kan krijgen dan op dit moment met de bijstandsregelingen, moeten wij daarvoor kiezen. Dat geldt zelfs al bij 40%, omdat we dan vooruitgang boeken. Ook als de pilot laat zien dat het bij een aantal dingen echt misgaat, is het belangrijk om dat te zien. De pilot is niet enkel en alleen bedoeld voor het bewijzen van één bepaald uitgangspunt van één bepaalde systematiek. Dat is ook een toelichting op vragen van met name de heer Elzinga en GroenLinks. Ik kan één ding wel vaststellen: het huidige systeem biedt onvoldoende kansen voor deze groep. Ook de gemeenten constateren dat ze deze groep op deze basis niet aan de gang kunnen krijgen.

Natuurlijk is dan de vraag: maar je kunt toch altijd met een loonkostensubsidie werken? Dat instrument van een loonkostensubsidie behoort tot het instrumentarium. Wij hebben het ook ingevoerd met participatiebanen. Wij hebben het als overbrugging. Tegelijkertijd is er de grote zorg dat als ik eenmaal iemand een loonkostensubsidie heb gegeven er verder geen verandering meer in zit en dat er ook geen kans meer is op verbetering. Het blijft een fundamenteel verschil met de melkertbanen, omdat het daarbij gewoon ging om cao-lonen die volledig werden betaald uit de publieke middelen. Dat is een wezenlijk andere oplossing dan hier, waarbij wij namelijk kijken wat de potentiële loonwaarde is van iemand met een beperking. Wat kan hij wel en wat kan hij niet? Dan zal hij het deel dat hij wel kan zelf verdienen, terwijl wij het deel dat hij niet kan via de uitkering zullen aanvullen.

De heer Van Driel vroeg of dit niet een dunne rechtvaardiging is. De enige groep waarvan wij inderdaad vaststellen dat er geen mogelijkheid voor verbetering is, is die van echtelieden of partners die beiden in een uitkering zitten. Dan leidt ons sociale systeem er inderdaad toe dat beide uitkeringen samen tot het minimumloon optellen. Derhalve zal daar alleen een verbetering zitten in de arbeidskorting. Maar in de cijfers die ik u heb gegeven, in de memorie van antwoord of de memorie van toelichting, gaat het hierbij om de kleinste groep. Wij hebben te maken met zo'n 170.000 alleenstaanden, met 70.000 alleenstaande ouders met een kind en met 39.000 echtparen in de regeling. Derhalve gaat het om een minderheid.

Voor de overigen is er dus verbetering in deze systematiek, omdat zij nu een uitkering hebben waar zij niet uit kunnen komen, aangezien zij met de re-integratiemiddelen geen werk kunnen vinden. Als er werk is, zal iedere euro die men daarmee verdient boven de uitkering maar voor een bepaald percentage worden gebruikt voor anticumulieren, terwijl de rest leidt tot verbetering. Ik heb dat percentage nu niet paraat. Ik weet dat het voor de Wajong 50% was. Ik meen dat het hier om 63% gaat. Tot het minimumloon is er derhalve het systeem van werk zal lonen.

Dan krijg je uiteraard de vraag, die wij zullen moeten beantwoorden op het moment dat

wij de wettelijke regeling krijgen, wanneer wij ervan uit moeten gaan dat er geen verbetering meer zit in een bepaalde loonwaarde. Wanneer moet je constateren dat het stabiel is? Moet je als iemand optimaal werkt naar vermogen zeggen: moet ik dan niet overgaan naar het minimumloon? Dat hebben wij in de Wajong-regeling vastgezet op 27 jaar of wanneer na een periode van vijf jaar blijkt dat er geen verdere verbetering zit in de loonwaarde. Dan kan het ook definitief worden vastgesteld.

Die ervaringen doen wij inmiddels op met deze regelingen. Maar het gaat er hier om dat wij voor een bredere groep, die veel minder duidelijk vastzit op arbeidsbeperkingen -- ook de psychosociale factoren kunnen meewerken bij een toets en kunnen ook voor loondispensatie worden gebruikt -- die stap nemen. Juist vanwege de zorgen die door verscheidene sprekers zijn uitgesproken, moeten wij via de pilot kijken of dat kan werken of niet. Ik ben het geheel met de heer Van Driel eens. Als wij niet ten minste het vertrouwen hadden dat het kan werken, zouden wij geen pilot voorstellen. Maar het is wel de reden waarom op een aantal terreinen inderdaad niet concreet is gezegd: dit zullen de criteria zijn. Het is ook de reden waarom het op het punt van de loonwaardevaststelling mogelijk is om met verschillende methodieken te onderzoeken hoe die werken, juist om te kijken wat wel en wat niet werkt. Bij een definitieve regeling zullen er keuzes moeten worden gemaakt. Op dat punt worden er in de pilot geen keuzes gemaakt.

Dit als algemene lijnen over de achtergrond van de vragen. Ik had er behoefte aan om duidelijker te maken dat deze pilot, zonder dat het nu een geheel open vraag is, wel degelijk zal worden gebruikt om te kijken wat de ervaring is. In het licht van die ervaring kan vervolgens hier in de Kamer en in de Tweede Kamer de vraag worden bezien of dit een definitieve regeling rechtvaardigt en of die ervaring daarin juist wordt vertaald.

Ik wijs ook nog op andere vragen die zullen moeten worden bezien, en op de vooronderstelling die de commissie -De Vries had: kan dit systeem budgettair neutraal werken? Is het inderdaad zo dat het zichzelf verdient op termijn, of leidt het toch tot een geleidelijk aan steeds groter beslag op de middelen? Ook dat zal moeten worden bezien. Dat kan op een gegeven moment leiden tot de vaststelling dat dat wel zo is, maar dat dat opweegt tegen de winst dat men mensen wel aan het werk heeft, of dat dat een reden moet zijn dat mensen daarom niet kunnen werken. Wij zitten hier met een vrij fundamentele stap.

Ten slotte de vraag: waarom loondispensatie en geen loonkostensubsidie? Zoals gezegd, zit in loonkostensubsidie veel minder de prikkel om te verbeteren en geleidelijk aan ook een eigen positie op de arbeidsmarkt te verwerven. In de tweede plaats zal dat voor altijd een groter beslag op publieke middelen leggen dan de systematiek van loondispensatie. Juist werkgevers zullen ertoe kunnen neigen om dankbaar de subsidie te incasseren en betrokkene het werk te

laten doen, zonder daarin verder verbeteringen te realiseren.

Dan kom ik bij een aantal vragen, in het bijzonder van de PvdA en GroenLinks, of de rol van de gemeenten niet te nadrukkelijk en te tegenstrijdig is. Wij zitten in een systeem waarin de verantwoordelijkheid voor de sociale werkplaatsen en voor de WSW-uitvoering ook bij de gemeente ligt. Bij een onderzoek naar hoe het kan werken, zullen, ook als wij de uitkomst daarvan evenwichtig willen kunnen evalueren, gemeenten in hoge mate betrokken moeten zijn, omdat anders de discussie zal zijn: omdat je het niet zo gedaan hebt, heb je deze uitkomst. De pilot richt zich ook op groepen -- de WWB en de WIJ -- waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn. Er wordt op deze wijze zo veel mogelijk aangesloten bij de wet- en regelgeving op dit terrein. Gemeenten hebben enige beleidsvrijheid, maar die is niet ongelimiteerd. Met name de toegang tot de pilot wordt bij wet- en regelgeving geregeld.

De plaats van VNG en Divosa in de begeleidingscommissie voor het onderzoek en de stuurgroep berust, vanwege de verantwoordelijkheid die zij overigens hebben voor deze groep, bij de wet om die anders onder de WWB of de WIJ toe te passen. Bij dit soort experimenten in het bestuurlijk systeem dat wij in Nederland kennen, blijft dit altijd enigszins schipperen tussen alle gevoeligheden.

De heer **Van Driel** (PvdA): U vindt het klaarblijkelijk niet problematisch. Ik zeg alleen: zij vervullen zes verschillende rollen. Dan zijn er nog werk- en stuurgroepen. Daar zijn zij in ruime meerderheid in vertegenwoordigd. Het gaat er niet om dat zij daarbij geen rol zouden moeten hebben. Natuurlijk moeten zij daarbij een belangrijke rol hebben, maar ik vind het nogal een stapeling van belangen. Over twee tot drie jaar willen wij weten of het de moeite waard is om op die manier bij het minimumloon een bypass te maken. Dat laten wij dat voor 80% aan de gemeenten over. Dat vind ik eerlijk gezegd een beetje voorbijgaan aan de centrale rol die de centrale overheid heeft.

Minister **Donner**: Nu zet de heer Van Driel een te snelle stap. Ik constateer gewoon dat gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor deze groepen. Ze zijn belast met de uitvoering van wetgeving. In de pilots worden de cruciale elementen bepaald door de wetgever. Derhalve zijn ze een verantwoordelijkheid van het Rijk. Wil men een en ander over een aantal jaar evenwichtig kunnen evalueren, dan moet het niet zo zijn dat gemeenten vasthouden aan de oude regeling, terwijl het Rijk de nieuwe regeling wil invoeren. Om dat te bereiken, moet ik een zo groot mogelijke ruimte creëren voor de inbreng van de gemeenten. Ik denk dat er evenzeer waarborgen zijn dat de afweging gemaakt kan worden.

Vervolgens kom ik op de vragen van de afzonderlijke leden. Mevrouw Swenker vroeg naar de situatie waarin iemand met een arbeidsbeperking geschikt bevonden is voor een reguliere arbeidsplaats met loondispensatie en geen

WSW-indicatie heeft en toch zelf kiest voor werk in de beschutte omgeving. In de pilot is gekozen voor het systeem dat er geen plicht is om dan onmiddellijk mee te werken. In de systematiek van de WIJ en de WWB zit een beoordeling ten aanzien van de vraag of men bereid is. Dat is bepalend voor de toegang tot deze regelingen. Daar zit indirect de sanctie. Als wij kiezen voor deze systematiek zullen wij deze vraag uiteraard in de definitieve regeling moeten beantwoorden; berust een en ander op keuze of zegt men: nee, als er op deze wijze arbeid is, moet u deelnemen aan arbeid? Dat is de keuze die wij wel gemaakt hebben wat de Wajong-regeling betreft.

Verder vroeg mevrouw Swenker of sprake is van nieuwe melkertbanen. Dat is in ieder geval niet het geval. Ik hoop dat deze banen uiteindelijk ook niet de naam van een andere bewindspersoon zullen krijgen. Het is belangrijker om mensen aan de gang te krijgen.

Volgens mij heb ik ook de vraag beantwoord of deze systematiek niet altijd leidt tot het volle minimumloon. Tussen de uitkering die men heeft en het minimumloon zit nu juist het verschil dat men moet verdienen door meer op de arbeidsmarkt te participeren.

Mevrouw Goyert had een aantal vragen. Dank dat de CDA-fractie de aanpak van het wetsvoorstel onderschrijft. Mevrouw Goyert vroeg waarom gekozen is voor verschillende beoordelingsmethodieken en waarom deze ondergebracht zijn bij de sw-bedrijven. De pilot is gericht op de sw-bedrijven en dient ertoe om deze bedrijven verder te laten ontwikkelen tot productie- en arbeidontwikkelingsbedrijven. Derhalve is de pilot beperkt tot de sw-bedrijven. Omdat deze pilot niet geregeld wordt in wetgeving die bestaande wetgeving verandert, moet een en ander gerealiseerd worden binnen bestaande wet- en regelgeving. Binnen de pilot kan niet worden geëxperimenteerd met verschillende beoordelingsmethodieken. Binnen de pilot loondispensatie, waar wij wel een wetswijziging voor nodig hebben -- deze wordt nu voorgesteld -- kan derhalve wel geëxperimenteerd worden met de toepassing van een toegangstoets om de doelgroep te bepalen en de loonwaardebepalingssystematiek te ontwikkelen. Juist daarom wordt in deze fase nog niet gezegd: dit is de systematiek. Er wordt juist op verschillende plaatsen bekeken hoe verschillende systematieken uitwerken.

Hoe worden de resultaten van de werkgeverspilot teruggekoppeld naar werkgevers en om welke werkgevers gaat het? Door de projecten -- inmiddels praten wij al over zestien werkgevers die meewerken -- te monitoren en te evalueren kunnen lessen getrokken worden voor uitvoering en beleid. Het onderzoeksbureau dat de verschillende projecten volgt, zal twee keer per jaar een rapportage opstellen over de voortgang, de leerpunten en de knelpunten van de projecten. Deze voortgangsrapportages worden besproken in de klankbordgroep en de begeleidingscommissie behorend bij het onderzoek. Hierin zijn ook werkgevers vertegenwoordigd. Daarnaast worden de voortgangsrapportages besproken in de

stuurgroep van de pilot en zullen ze halfjaarlijks aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Uiteraard kunnen wij deze rapportages ook de Eerste Kamer toesturen, mocht zij daar prijs op stellen. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland zal een rol spelen bij de verspreiding van de resultaten. MVO Nederland is een door MKB-Nederland en VNO/NCW aangewezen plek van waaruit het bedrijfsleven het maatschappelijk verantwoord ondernemen wil faciliteren. Dat zijn de wijzen waarop de ervaringen worden verkregen en teruggekoppeld naar werkgevers.

Verder vroeg mevrouw Goyert of het ging om jongeren in de Wajong of om mensen met een beperking die op de wachtlijst staan of anderszins. In deze projecten staat de vraag van de werkgever centraal. De werkgever kan aangeven of hij een Wajong'er wil hebben of iemand uit de WSW met loondispensatie. Binnen de pilot wordt verder geen onderscheid gemaakt tussen degenen die uit de WSW komen en Wajong'ers; het gaat in den brede om mensen met een arbeidsbeperking.

Is sprake van een functieanalyse bij de desbetreffende werkgever? Binnen de projecten is sprake van functiedifferentiatie en functiereservering. De bedrijven die deelnemen, willen daar graag zelf ervaring mee opdoen zodat ze een beter beeld krijgen van de wijze waarop mensen met een beperking kunnen worden ingezet. Het gaat dus wel degelijk vaak ook om banen die mogelijk speciaal zijn toegesneden op de betrokken persoon. De bedrijven hebben daar zelf ook belang bij, omdat ze op de middellange termijn door de vergrijzing zullen oplopen tegen toenemende beperkingen en tekorten in het arbeidsaanbod.

Volgens mij heb ik hiermee de vragen van mevrouw Goyert beantwoord. Dan kom ik bij de vragen van de heer Van Driel.

De **voorzitter**: Hoe lang denkt de minister nog nodig te hebben? U zit nu op de helft van de spreektijd van de Kamer.

\*\*

Minister **Donner**: Dan zal ik sneller spreken.

De **voorzitter**: Als dat zou kunnen. U kunt het zoeken in het sneller spreken of in het korter beantwoorden. Wij zitten in een enigszins strak tijdschema. Ik wil u graag aansporen om een van de twee methoden te gebruiken.

\*\*

Minister **Donner**: De heer Van Driel vroeg naar het adagium "werk moet lonen". Volgens mij ben ik daar op ingegaan. De enige situatie waarin dat niet het geval is, is de situatie waarin beide partners of echtelieden een uitkering hebben.

Vervolgens vroeg de heer Van Driel in hoeverre de STAR een advies heeft uitgebracht over de pensioenopbouw in geval van loondispensatie. Ik heb de STAR nogmaals gerappelleerd na mijn brief van december. Helaas heb ik nog geen reactie ontvangen. Ik verwacht voor de zomer een reactie te krijgen.

Moet er niet meer scholing en opleiding in de pilots? Moeten gemeenten niet worden verplicht om adequate scholing aan te bieden? Gemeenten kunnen gebruikmaken van het participatiebudget dat ze ter beschikking hebben voor re-integratie. In de systematiek voor de groepen waar wij het hier over hebben, namelijk de WWB en de WIJ, bepalen gemeenten zelf al hoe een en ander ingezet kan worden en welk budget ze inzetten voor scholing. Daarom was er geen aanleiding om nu in het kader van de pilot op dat punt een en ander verdergaand in regels te vervatten dan de regels die nu al in het systeem zitten.

Er werd gevraagd of bij een klant niet met twee loonwaardensystemen moet worden gewerkt door twee medewerkers. Er is bewust niet gekozen om meerdere methoden bij één betrokkene toe te passen, omdat dat zowel voor de betrokkene, als de werkgever, als voor de gemeente zeer belastend is in de uitvoering. Dan kan het een a verechts effect hebben in de bereidheid van mensen om mee te werken. In het onderzoek naar de pilot zal worden gekeken naar elementen van loonwaardenmethode en dus ook naar eventuele verschillen.

Op de beschouwingen van de heer Elzinga over het minimumloon en de betekenis daarvan ben ik uitvoerig ingegaan. Ik hoop dat hij ervan overtuigd is dat ik niet wezenlijk de waarde van het minimumloon verminder, maar wij moeten wel een antwoord vinden op de effecten die het minimumloon heeft op ons systeem van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt.

Hij vroeg of ik de optie van een quotum serieus wil overwegen. Die discussie hebben wij eerder gevoerd. De ervaring met het invoeren van quota hebben wij opgedaan bij het invoeren van een quotum voor de verplichte inzet van allochtone werknemers. Quota hebben pas zin als je met de quota in de praktijk al ongeveer 80% van degene die je daarmee wil raken, uit eigen beweging voor die inzet kiezen. Dan heb je vaak met wettelijke regels de winst waarmee je ook in de marge mensen overtuigt. Wij zitten zowel bij de Wajong als bij de WSW in het begin van een ontwikkeling waarbij wordt gekeken naar de vraag: hoe werf ik werkgevers om deze mensen in te zetten? Als wij nu gaan werken met een quotum, dan kunnen wij er bijna zeker van zijn dat er alleen nog gelet zal worden op de kanten waar het niet werkt en op vragen als waarom het niet werkt en waarom het quotum onredelijk is. Dan krijgen wij een systeem waarin niet de nadruk zal liggen op waar het wel werkt, waar het wel bevredigend is en waar mensen wel ingewerkt kunnen worden. Derhalve zijn quota op dit moment niet aan de orde. De vraag is of het ooit echt een effectief instrument kan zijn.

De heer **Elzinga** (SP): Wij hebben deze discussie inderdaad eerder gevoerd, maar waarom wordt er niet gekeken naar de voorbeelden van landen waar het wel ooit succesvol is ingevoerd? Daar zijn ze ook ooit begonnen toen wellicht nog niet 80% van het huidige quotum/streefcijfer binnen was. Bijvoorbeeld in Duitsland zijn ze met een laag



percentage begonnen. Dat is langzaam opgevoerd. Dat zou toch te overwegen zijn?

Minister **Donner**: Dat klopt. Dan zie je daar ook het effect dat de omschrijving van wie in aanmerking komt voor het quotum, geleidelijk uitdijt. Dat quotum zit in de bedrijven. De bedrijven hebben hun quotum vol. Dan heb je de grootst mogelijke moeite juist met de mensen waar wij het nu ook over hebben: de meest kwetsbare groepen en de groepen die dan uitvallen. Het grote risico dat u neemt, is dat u een onderscheid aanbrengt, waarbij alle bedrijven die kunnen voldoen aan een quotum, eraan vastzitten. Dat zullen steeds meer mensen zijn van wie ik hoop dat wij ze een volwaardige plaats op de arbeidsplaats kunnen geven zonder dat ze die plaats hebben omdat ze vanwege een beperking aan een quotum voldoen.

Ik kom op de vragen van de GroenLinksfractie. De eerste vraag was waarom de regering niet wil experimenteren met het structureel inzetten van loonkostensubsidies. Daar ben ik op ingegaan. Wij hebben in deze kabinetsperiode op een aantal terreinen de mogelijkheid van loonkostensubsidie ingevoerd of verruimd. Op dit moment doen wij daar nog ervaring mee op. Dat blijkt niet onmiddellijk de grote panacee te zijn voor deze problematiek, mede omdat er maar beperkt gebruik van wordt gemaakt. Als wij die structureel inzetten, komen wij opnieuw in situaties die wij ook hadden met de melkertbanen. Dan zit er namelijk geen beweging meer in de arbeidsmarkt.

Vervolgens werd gevraagd of het gemeenten vrijstaat om ook niet arbeidsgehandicapten aan een toegangstoets te onderwerpen. De doelgroepen van de pilot zijn mensen in de WWB of de WIJ die door een arbeidsbeperking niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen maar meer kunnen verdienen dan 20% daarvan. Dat criterium gebruiken wij ook voor de Wajong. Als iemand een WSW-indicatie heeft en op de wachtlijst staat, is er een arbeidsbeperking vastgesteld. Er is ook voor mensen met een psychosociale beperking een mogelijkheid om vrijwillig aan een toegangstoets deel te nemen. Bij hen zal via de toegangstoets moeten worden vastgesteld of er sprake is van een arbeidsbeperking. TNO heeft die toegangstoets ontwikkeld. In zoverre kunnen mensen die geen arbeidsbeperking hebben in de zin van de WSW, deelnemen aan de toegangstoets.

De vraag van de GroenLinksfractie was in hoeverre de indruk bestaat dat wij voldoende investeren om langdurige schooluitval en voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Het kabinet pleegt veel inzet om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Ik heb begrepen dat het in deze kabinetsperiode gelukt is om het aantal met meer dan de helft te reduceren ten opzichte van de start van de kabinetsperiode. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de staatssecretaris van OCW. Ook op het terrein van SZW is een aantal maatregelen getroffen die moeten bijdragen aan het voorkomen van het voortijdig schoolverlaten. Er is onder andere een koppeling aangebracht in de Algemene

Kinderbijslagwet met de kwalificatieplicht. Verder heeft het kabinet voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid middelen beschikbaar gesteld om jongeren langer op school te houden. Dat is een separaat beleid van de maatregelen die wij hier bespreken.

De **voorzitter**: Dan komen wij nu tot de tweede termijn van de zijde van de Kamer. Ik heb begrepen dat de Kamerleden nog een korte interventie willen houden. Het woord is aan mevrouw Swenker.

\*\*

\*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Ik kan heel kort zijn. Ik dank de minister voor zijn antwoorden.

De VVD-fractie is blij dat het kabinet de lijn die door de commissie-De Vries wordt uitgezet, als mogelijk perspectief ziet, zoals de minister het formuleerde. Hij zei ook dat je daarbij eerst moet kijken naar de effecten. Als dit succesvol is en er uitkomt wat de commissie-De Vries stelt, dan is dat het uitgangspunt voor het kabinet, zo heeft de VVD-fractie begrepen. Zij kan zich hier in grote lijnen vinden.

Maar het boeiende betoog van de minister heeft een nieuwe vraag opgeroepen. Hebben wij het volgende goed begrepen? Als deze pilot slaagt, zou het instrument loondispensatie niet een ontzettend grote vlucht kunnen nemen? De simpele reden daarvoor is dat premiekortingen, loonkostensubsidies en dergelijke in beginsel vaak tijdelijke instrumenten zijn. Als je het principe neemt van het omslagpunt dat ook bij de Wajong geldt, namelijk dat je moet doen wat je nog kunt, dat je moet werken waar je nog kunt, dan zou je daarmee kunnen uitkomen op een zekere stabilisering van arbeidsproductiviteit van bepaalde groepen mensen die werk verrichten naar hun vermogen maar wel onder de minimumloonwaarde. Dan kom ik terug bij het begin. Daarmee ga je bij de omslag om te komen tot doen wat je nog kunt, werken waar je nog kunt, meer naar het Duitse systeem. Werk waarmee je minder dan 100% van het minimumloon verdient, is weg gedefinieerd, maar dat wordt dan geherdefinieerd en komt dan terug in ons bestel. Is dat juist?

\*N

Mevrouw **Goyert** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de indringende wijze waarop hij de pilot heeft toegelicht. Wij begrijpen dat het om ervaringsfeiten gaat en dat de keuze daarop gebaseerd zal zijn. Ik hecht er echter aan nog eens te zeggen dat wij het belangrijk vinden dat er een goede analyse is van de functie en van degenen die het werk gaan doen. Anders krijg je een sluipend proces en wie is er dan nog meer geschikt voor het minimumloon? Dat moet echt goed duidelijk zijn. Dan kun je in 2013 een goed besluit nemen. Wij hebben echt de vrees dat het anders een sluipend proces wordt en dat het dan wel makkelijk is om nog meer mensen voor het minimumloon te laten

werken. Daarom hecht ik zo aan die definitie. Wij steunen het voorstel.

\*N

De heer **Van Driel** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister, zeker voor het eerste deel van zijn betoog. Zijn visie op hoe het zich moet ontwikkelen, sprak me aan. Wij denken ook dat wij daar waar andere middelen onvoldoende gewerkt hebben zo'n pilot maar aan moeten gaan. Wij moeten onderzoeken of dat wat kan opleveren. Ik heb nog wel een paar kritische kanttekeningen en ik vond de minister in het tweede deel van zijn betoog wat minder op dreef, Ik was het althans minder met hem eens.

Ik heb twee dingen gehoord. Om te beginnen is het een openeindregeling die beheersbaar moet zijn. Dat lijkt me een financieel argument. Daarnaast gaat het om de vraag hoeveel meer mensen je aan het werk kunt helpen. Ik heb ik mijn eerste termijn al gezegd dat als het niet vrijwillig is, het niet de vraag is of mensen aan het werk zullen gaan. Dan moeten ze namelijk gewoon. Dat maakt het moeilijk meetbaar. Verder vind ik de criteria vaag en kan ik me niet aan de indruk onttrekken dat de minister een paar slagen om de arm wil houden omtrent de vraag wanneer er sprake is van een goed eind en wanneer niet. Ik vind dat jammer, want ik denk dat je veel scherper evalueert en veel beter kijkt als je de voorkant beter beschrijft.

Dat brengt me ook op de rol van de gemeenten. Het is niet zo dat wij de gemeenten geen rol willen laten spelen, maar op de centrale formulering van de toegangstoets na, zitten ze aan alle knoppen, inclusief het bezwaar. En ze zitten prominent in de werkgroep en de stuurgroep. Ik vind dat onevenwichtig. Natuurlijk hebben de gemeenten een grote verantwoordelijkheid, maar als dit slaagt, zou dat wel eens een vlucht kunnen nemen. De gemeenten zouden er uit financiële overwegingen belang bij kunnen hebben om bepaalde interpretaties te hebben. Ik wil dus graag de garantie van de minister dat het Rijk dat onderzoek stevig in de hand heeft en dat daar objectief naar wordt gekeken. Er moeten geen redenen meespelen waarvan je achteraf zegt: is dat nu een reden om het minimumloon in het geding te brengen? De gemeenten gaan daar niet over. Dat is gelukkig een zaak van het Rijk en dat moet het vooral blijven. Zijn er voldoende tegenkrachten, anderen, werkgevers, werknemers, om de breedte van de prominente vertegenwoordiging van de gemeenten in evenwicht te brengen?

Ik vind dat de minister zich een beetje gemakkelijk afmaakt van mijn opmerking over opleiding. Er zijn ongelooflijk veel aanmeldingen voor deze pilot. De minister had best kunnen zeggen dat de gemeenten met een fatsoenlijk opleidingsprogramma meer kans hebben dan andere gemeenten. Als je opleiding, vorming en training aanbiedt, loont het zelfs voor de categorie waarvan wij nu denken dat het daarvoor nu niet loont. Ik vind dat de minister zich hier met een jantje -van-leiden van afmaakt. Dat vind ik jammer.

Ik geloof niet in wonderen van opleiding en scholing, maar een iets meer sturende rol van het Rijk op dit punt had gekund. Dit waren mijn verschillen van inzicht met de minister.

\*N

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Ik spreek in tweede termijn ook namens de fractie van GroenLinks. Dank namens beide fracties voor de uitvoerige beantwoording in eerste termijn. In zijn analyse aan het begin van het betoog heeft de minister in soms andere bewoordingen veel beaamt van wat ik heb gezegd. Veel van wat de minister heeft herhaald, heeft dan ook mijn instemming.

Inderdaad heeft arbeid meer waarde dan alleen de geldelijke beloning, zowel voor de direct betrokkenen als voor de maatschappij als geheel. Daarover zijn wij het eens. Vanzelfsprekend zijn ook de fracties van de SP en GroenLinks voor maximale emancipatie van mensen met een arbeidshandicap en erkennen wij dat zij hierin ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Wij zijn ook redelijk tevreden met de toelichting op het doel van de pilot. Ik ben blij dat de uitkomst van de pilot in de woorden van de minister in elk geval nog niet vastligt. Daarin ligt gelukkig ook de erkenning dat dit een zeer ingrijpende verandering betreft waarbij niet over één nacht ijs wordt gegaan. Tot zover onze instemming.

Tegelijkertijd moeten onze fracties helaas constateren dat de zorg over het hellend vlak ten aanzien van de ondermijning van het minimumloon niet is weggenomen. De minister heeft namelijk ook duidelijk uitgesproken dat als de pilot uitpakt zoals de commissie-De Vries hoopt en de arbeidsparticipatie van de doelgroep inderdaad toeneemt, hij een beloning van de doelgroep onder het minimum er graag voor over heeft. Zo heb ik de minister althans begrepen. Als ik dat verkeerd heb begrepen, hoor ik dat ongetwijfeld in zijn tweede termijn. Zowel voor de minister als voor de fracties van SP en GroenLinks is arbeid belangrijk, maar ik denk dat wij moeten constateren dat er een gradatieverschil bestaat. Dat is wellicht voor een deel terug te voeren op een verschillend mensbeeld. De woordvoerder van de CDA-fractie gaf al aan dat voor het CDA werk boven inkomen gaat. Ik heb de indruk dat in de ogen van de minister de mens zelfs op aarde is om te werken. Wij gaan er juist van uit dat mensen moeten en willen werken, vooral om nu en hier een prettiger leven te kunnen leiden.

Samengevat blijven onze belangrijkste bezwaren dat dit voorstel het minimumloon zal aantasten en niet in alle gevallen zal leiden tot werk dat loont. De minister is tegen quota, onder andere vanwege een mogelijke tweedeling tussen groepen werknemers, maar door deze maatregel wordt ook een categorie van tweederangs werknemers gecreëerd, namelijk mensen die voor hun werk geen cao-loon of zelfs geen minimumloon krijgen, maar een beloning onder het minimumloon en aangewezen zijn op een aanvullende uitkering. Kortom, wij zijn niet overtuigd van de noodzaak van de fundamentele breuk met de systematiek van

het minimumloon, temeer daar er geen alternatieven voor het aan het werk helpen van de doelgroep worden meegewogen in het experiment.

Ten slotte zouden wij bij een volgend experiment graag zien dat er vooraf wordt bedacht wanneer het experiment werkelijk geslaagd is. Dat zorgt doorgaans namelijk voor een scherper ontwerp van het experiment.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Mevrouw Swenker vroeg of in de invoering van loondispensatie als structureel element van integratie potentieel besloten ligt dat wij mogelijk meer evolueren naar een systeem als het Duitse systeem. Ik deel niet het beeld dat, zelfs als het systeem structureel breed zou worden ingevoerd, het hetzelfde is als het Duitse systeem. Essentieel blijft dat de betrokkenen worden ondersteund. Dat zit besloten in de loondispensatie, allereerst in de toestemming die zal moeten worden gegeven om zo te werken. Er is een wezenlijk verschil. In het Duitse systeem is het een kwestie van vraag en aanbod tussen werkgever en werknemer en vervolgens wordt wat de werkgever wil geven aangevuld tot een bepaald minimum. In dit systeem is er wel degelijk een beoordeling buiten werkgever en werknemer om: wat kan wel onder de loondispensatie vallen en wat niet? Derhalve is er op dit punt wel degelijk meer structuur. Ik zeg ook in antwoord op de vragen van de heer Elzinga dat het juist een wezenlijk verschil is en dat je daarom niet kunt zeggen dat het een structurele ondergraving van het minimumloon is, als wij dit invoeren.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Zo was het niet bedoeld. Naar ik heb begrepen is de grondfilosofie van de nieuwe aanpak met de mensen die een beperking hebben dat je mensen laat doen wat zij kunnen. De minister zei het zo prachtig in het begin: alles wat niet volgens het minimumloon betaald kan worden, hebben wij weg gedefinieerd als werk. Volgens mij maakt hij daarin een draai. Er is weer werk, ook al is dat niet voor 100% van het minimumloon, want via de loondispensatie kun je dat corrigeren, rechtekken.

Minister **Donner**: Dan zijn wij het wel eens. De wetgever probeert hiermee de negatieve effecten van de werking van het minimumloon weg te nemen. Wat dat betreft, ben ik het ook eens met de heer Elzinga, die alleen een andere waardering heeft voor dat gegeven. Het fundamentele verschil blijft wel -- ik denk dat het goed is om dat steeds onder ogen te zien -- dat, juist omdat er met de loondispensatie een duidelijke beslissing is van een onafhankelijke instantie, het risico voorkomen kan worden dat je in Duitsland ziet: de problematiek van de kleine banen, de werkende armen die wel een groot aantal kleine banen hebben en desondanks ver onder het minimumloon blijven. Dat proberen wij op deze wijze in te vullen. Nogmaals, dat is het antwoord aan de heer Elzinga op een punt dat voor hem in ieder geval zwaarwegend blijft. Het gaat om mensen van wie ik

in het huidige systeem constateer dat zij niet meer krijgen dan een uitkering, die ik nu de mogelijkheid bied om te werken en die ik door de werking van het minimumloon in wezen die mogelijkheid heb ontnomen. Dat is ook in strijd met het mensbeeld dat de heer Elzinga heeft geschetst: degene die wel wil maar niet kan, kan ook niet. Dat blijft het fundamentele verschil, nog afgezien van het feit dat ik het niet eens ben met zijn mensbeeld, maar daar ga ik straks op in. Vanuit zijn mensbeeld zou hij voor deze oplossing moeten zijn.

De heer **Elzinga** (SP): Over dat mensbeeld komen wij wellicht straks nog te spreken.

De **voorzitter**: Maar dan graag na afloop van de vergadering.

\* \*

De heer **Elzinga** (SP): Dat kunnen wij ook na de vergadering doen, voorzitter.

Wij kunnen het nu kort hebben over de feitelijke doelgroep van de WSW en de mensen die op de wachtlijst staan, voor wie de WSW vroeger bedoeld was. Deze hele operatie is toch voor een groot deel ingegeven door het besluit van de regering dat er meer mensen aan het werk moeten zonder dat er meer geld voor beschikbaar komt. Een alternatief is -- dat blijkt duidelijk uit de antwoorden op de schriftelijke vragen -- dat de WSW wordt uitgebreid om de wachtlijst op te heffen, maar dat zou een miljard kosten en dat is er niet voor over. Dat is toch de essentie?

Minister **Donner**: Nee. Ik heb zelf aangegeven dat er wel degelijk grenzen zitten aan de beschikbare middelen voor het gebruik van instrumenten zoals loonkostensubsidie. Maar dat is wat anders dan het fundamentele punt. U stelde: ook in uw mensbeeld moeten mensen kunnen werken, als zij dat zouden willen. Door de werking van het minimumloon hebben wij dat weg gedefinieerd. Ik kom daar straks op, als wij het hebben over het mensbeeld.

Mevrouw Goyert benadrukte nogmaals de essentie van de analyse van de functie en van het werk. Op zichzelf ben ik het geheel met haar eens. Een van de wezenlijke elementen die moeten worden beoordeeld aan de hand van de ervaring die wij met de pilot opdoen, is inderdaad of wij niet die sluipende werking in de hand werken dat het heel makkelijk wordt voor gemeenten om mensen dan maar loondispensatie te geven, hen voor dat deel aan de gang te zetten en daarmee de uitkering te verminderen, zonder dat het idee erachter zit: hoe kan ik mensen verder helpen en hun positie laten verbeteren? Dat zal dan zonder meer aan de orde komen.

Ik betreur het dat ik de heer Van Driel in mijn tweede deel niet zo heb kunnen boeien, althans het niet zo met hem eens ben als in het eerste deel. Ik zal niet proberen dat nu over te doen om te kijken of het ook anders kan. Ik begrijp nu zijn punt dat gemeenten te veel de knop in de hand hebben. Dat is eigenlijk dezelfde zorg die mevrouw Goyert op een andere wijze heeft verwoord: geef je niet een instrument dat

gemeenten te makkelijk als een oplossing gaan zien? Ik meen dat dit aspect in de begeleiding van het onderzoek voldoende aan de orde kan komen.

Een van de meest wezenlijke dingen -- ik zeg dit ook naar aanleiding van het standpunt van de heer Elzinga -- is dat wij hier te maken hebben met een pilot. Het is niet een systeem dat, als het succesvol is volgens bepaalde criteria, zonder verdere wetswijziging breed kan worden ingevoerd. Nee, iedere consequentie die verbonden zal worden aan de ervaring die wij opdoen met deze pilot zal via wetgeving moeten leiden tot structurele invoering in het Nederlandse systeem. Dat is ook de reden waarom ik er minder duidelijk over meen te kunnen zijn wanneer het een succes is en wanneer niet. Nogmaals, ik meen het serieus: ook als bij de pilot door de toepassing blijkt dat dingen hopeloos misgaan, is de pilot nog een succes in die zin dat het niet hoeft te betekenen dat je de hele zaak afblaast. Het betekent in ieder geval dat je aan dat punt aandacht zult moeten besteden. Experimenten die hopeloos misgaan zijn vaak veel waardevoller dan de experimenten die goed gaan, omdat je dan niet weet wat er mis kan gaan.

Ik snap nu ook de zorg van de heer Van Driel op het punt van de opleidingen. Ik ben ook nooit vies van een klein beetje chantage. Ik zal kijken wat eraan kan worden gedaan.

De heer Elzinga heeft op het eind inderdaad een vinger gelegd bij een fundamenteel uitgangspunt dat aan dit voorstel ten grondslag ligt. Het gaat niet om het brede beeld waartoe mensen op aarde zijn, maar wel om het gegeven dat arbeid niet iets is waarvan je onverplicht kunt zeggen: ik doe het of ik doe het niet, ik ben hier vooral om het leuk te vinden. Arbeid is een waarde, een element van de menselijke waardigheid. In alle gevallen mag ieder mens van mij kiezen: ga ik wel werken of ga ik niet werken? Maar ik ga niet zijn medemensen belasten om hem daartoe in staat te stellen. Het blijft de primaire verantwoordelijkheid van eenieder dat hij in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Dat is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Wij stellen mensen beter in staat om die verantwoordelijkheid te nemen. Dat hadden wij voor een grote groep uitgesloten met het minimumloon. Ik denk dat die discussie moet wachten totdat wij aan deze pilot consequenties verbinden en die laten leiden tot concrete wetsvoorstellen. Als wij deze pilot niet doen, zullen wij nooit weten of het wel kan werken, ook onder voorwaarden die u acceptabel vindt. Om die reden hoop ik dat u uiteindelijk dit wetsvoorstel zult kunnen aanvaarden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht wensen te worden tegen het wetsvoorstel te hebben gestemd.

\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Kraken en leegstand\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Slob en Van der Burg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand) (31560).**

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Ik heet de heren Wiersma en Teijl, die nog zijn aangeschoven als adviseurs van de initiatiefnemers, van harte welkom in de Eerste Kamer.

\*\*

\*N

De heer **Ten Hoopen**: Voorzitter. Ik dank de senatoren voor hun opmerkingen en vragen in eerste termijn. Bij de beantwoording zullen we ons aan de volgende verdeling houden. Collega Slob neemt de vragen over strafrechtelijke instrumenten voor zijn rekening, en collega Van der Burg beantwoordt de gestelde vragen over de maatregelen die wij willen invoeren om de leegstand tegen te gaan.

Ik begin met de noodzaak en de proportionaliteit van ons initiatiefwetsvoorstel. Mevrouw Meulenbelt vroeg ons nader in te gaan op de voorbereidingen van dit wetsvoorstel. Ik benadruk hier dat dit wetsvoorstel niet op zichzelf staat. Ten eerste zijn er in de Tweede Kamer drie moties aangenomen over de problematiek van kraken en leegstand. De ministers van VROM en van Justitie in het tweede kabinet-Balkenende waren voornemens om een algeheel strafrechtelijk verbod op kraken in te voeren, en de leegstand aan te pakken. Het aftreden van beide ministers in het najaar van 2006 maakte de wettelijke realisering van deze wetsvoorstellen niet mogelijk. Omdat het daarop volgende kabinet-Balkenende geen voornemen had om deze problematiek aan te pakken, hebben wij gezamenlijk het initiatief genomen, met als resultaat het voorliggende wetsvoorstel.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel hebben wij onder meer gebruik gemaakt van het onderzoek door Regioplan, in opdracht van de ministers van VROM en EZ, en het rapport over leegstand in Nederland, van de Rijksadviseur voor cultureel erfgoed. Ook hebben wij diverse expertmeetings georganiseerd. De uitkomst hiervan hebben we betrokken bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel. We hebben ons dus niet willen beperken tot de parlementaire geschiedenis en de bestuurlijke signalen vanuit een aantal gemeenten. De heer Engels en mevrouw Böhler

hebben opgemerkt dat het advies van de Raad van State negatief was. Zo wijst de Raad van State op een overschot aan nieuwbouw, waar het wetsvoorstel geen oplossing voor biedt. De heer Engels pleit voor effectieve maatregelen op dit punt. Het wetsvoorstel loopt over van suggesties dat gemeenten leegstandbeleid kunnen ontwikkelen en hun verantwoordelijkheid bij de uitgifte van nieuwe bedrijfsterreinen zouden kunnen nemen. Echter, voorschriften om dit beleid te maken hebben niet veel nut als de gemeenten zelf nut en noodzaak van dit beleid niet inzien. Wij menen dat er behoefte is aan instrumenten om leegstand van niet-woonruimte aan te pakken. Ook deze instrumenten dienen onderdeel te zijn van een breder leegstandbeleid. Er zijn overigens door de Raad van State geen juridisch -inhoudelijke opmerkingen gemaakt, behoudens die over artikel 67.

Op andere onderdelen geeft de Raad aan dat de VNG en de G4 andere behoeften hebben dan het wetsvoorstel biedt. Wij hebben echter op aangeven van de G4 afgezien van het vorderen als instrument. Ook hebben wij de last-onderdwangsom opgenomen, zowel op de melding als op de medewerking aan de voordracht. Financiële instrumenten maken dus ook deel uit van het wetsvoorstel waarmee aan een groot deel van de kritiek van de Raad van State is voldaan.

Meerdere senatoren hebben gevraagd, nader in te gaan op de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel. Wat de noodzaak betreft om kraken strafbaar te stellen, moet het volgende voorop worden gesteld. Met de invoering van artikel 429 secties van het Wetboek van Strafrecht heeft de wetgever destijds gekozen voor een in de tijd begrensde strafrechtelijke bescherming van panden die niet in gebruik zijn. Kraken is daardoor alleen strafbaar gedurende het eerste jaar van leegstand en daarna niet meer. De keuze voor een in de tijd begrensde strafrechtelijke bescherming achten wij principieel onjuist. De keuze is ook aanhoudend voorwerp van discussie geweest. Ons initiatiefwetsvoorstel heft die begrenzing op.

De heer Hofstra vroeg hoe de onevenwichtigheid in de wet kon ontstaan, waarbij kraken bij leegstand tot een jaar werd toegestaan. Als initiatiefnemers kunnen wij de huidige wet alleen duiden als een compromis tussen twee principiële uitgangspunten. Kiest men voor de bescherming van het eigendomsrecht in de ruime zin, dus ook het gebruik daarvan, dan kom ik uit op een algeheel strafrechtelijk kraakverbod. Je kunt ook betogen dat zodra een pand leegstaat, eenieder zich dit in beginsel voor eigen doeleinden kan toe-eigenen. Bescherming loopt dan uitsluitend via het civiele recht. In die zin vormt de huidige wet een curieuze mix. Ons wetsvoorstel is in dat opzicht dus consequent.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Het verbaast mij een beetje dat de initiatiefnemer in dit verband niet ook het aspect van de woningnood noemt. Het compromis is immers juist tot stand gekomen omdat er woningnood is. Door die woningnood moest er een compromis worden gevonden tussen

het opheffen van woningnood en de krakers. Het woord woningnood heb ik tot nu toe überhaupt niet gehoord in het betoog.

De heer **Ten Hoopen**: Dat klopt. Het gaat hierbij namelijk om een principiële keuze. Ik zal straks betogen waarom wij een dergelijke keuze maken met betrekking tot het wel of niet aantasten van het eigendomsrecht.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Is de heer Ten Hoopen het dan wel met ons eens dat men in woordkeuze kan variëren van curieuze mix tot compromis?

De heer **Ten Hoopen**: Mevrouw Westerveld mag zelf bepalen welke woorden daarin gekozen worden. Eén ding is echter zeker: de wijze waarop wij het eigendomsrecht tot nu toe bij kraken hebben begrensd, komen wij voor de rest in de wetsgeschiedenis niet tegen.

Ik vervolg mijn betoog. Diverse senatoren vroegen ons nader in te gaan op de noodzaak van de invoering van een strafrechtelijk verbod op kraken. Ik breng hierbij het volgende nadrukkelijk onder de aandacht. Eigendom dient te worden gerespecteerd, ook als dit panden betreft die niet in gebruik zijn. Je behoort van andermans spullen af te blijven. Dat is een belangrijk principe dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt.

Uiteraard kunnen zich omstandigheden voordoen waardoor het noodzakelijk is om het eigendomsrecht te beperken. Een eventuele inperking van het eigendomsrecht is echter voorbehouden aan de overheid onder kenbare en toetsbare regels. De leegstandsmaatregelen in ons wetsvoorstel liggen in het verlengde van dit uitgangspunt. Inperking van het eigendomsrecht is naar onze mening dus niet voorbehouden aan de willekeur van de kraakbeweging. Ook dat is een belangrijk onderliggend principe van dit wetsvoorstel. Voor ons als initiatiefnemers zijn het respect voor eigendomsrecht en de verwerping van eigenrichting fundamentele waarden waarop een rechtsstaat en een rechtvaardige samenleving dienen te worden gefundeerd.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik begrijp het niet helemaal. Er wordt gezegd dat het aan de overheid is en dat dit niet geregeld is in de huidige wet over kraken. Dat is toch juist wel gebeurd? De overheid heeft er door middel van artikel 429 secties van het Wetboek van Strafrecht voor gekozen om het eigendomsrecht in te perken. Er is dus niet zo'n verschil met een andere inperking van het eigendomsrecht door de overheid.

De heer **Ten Hoopen**: Wij kennen tot nu toe, wat het eigendomsrecht betreft, geen inperking. Wij kiezen in eerste lijn voor het principe dat eigendom niet door de straat wordt ingeperkt maar aan de hand van door de overheid in te stellen regels regels en toetsbare regels. Als die op enigerlei wijze democratisch, in de Eerste en de Tweede Kamer, door het parlement zijn goedgekeurd, dient eenieder zich daaraan te houden.

Ik vervolg mijn betoog met betrekking tot eigendomsrecht en verwerping van eigenrichting, omdat die punten onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel. Daarbij kom ik ook op de vragen van mevrouw Böhler terug. Die noodzaak laat zich meer objectief vaststellen, als wij de schade als gevolg van kraken bezien. Daarbij dienen wij verder te kijken dan de problematiek rond de openbare orde. Hierbij ga ik ook in op de vraag die mevrouw Böhler stelde. Zij vroeg namelijk naar objectieve criteria die de noodzaak van dit wetsvoorstel rechtvaardigen. In de memorie van antwoord hebben wij op basis van het onderzoek van Regioplan een overzicht gegeven van de verschillende vormen van schade die door kraken kunnen ontstaan. Vaak moet de eigenaar constateren dat er schade aan het pand is ontstaan die in de regel niet te verhalen is. Eigenaren komen dan ook andere zaken tegen zoals slechte verzekeraarbaarheid van het pand, verminderde bestemmingsmogelijkheden en reputatieschade voor bijvoorbeeld de buurt of de desbetreffende bedrijfsterrinen.

Deze problemen beperken zich niet tot Amsterdam, wat ook uit het onderzoek van Regioplan naar voren komt. Ook middelgrote steden zoals Amersfoort, Nijmegen en Breda, en zelfs kleine plaatsen als 't Zandt en Bronkhorst, hebben te maken met dergelijke problemen. Dit gegeven versterkt de waarde van de maatregelen die ons wetsvoorstel bevat. Het wordt ernstiger als kraken gepaard gaat met overlast voor de omgeving en er bij de ontruiming verzet wordt geboden of als er illegale activiteiten vanuit het pand worden ondernomen. Het recent verschenen rapport van de Vrije Universiteit van Amsterdam, getiteld "Kraken in Amsterdam anno 2009", wijst in dit verband op een positieve ontwikkeling. De heer Janse de Jonge vroeg ons hierop te reageren. Ten opzichte van de jaren tachtig lijken krakers minder geweld te gebruiken, zo stelt het rapport. Daarmee is het probleem dat krakers zich aan de wet onttrekken eigenlijk nog steeds aanwezig. Dat blijkt ook uit de reactie van de politie op ons wetsvoorstel. De politie signaleert, zo blijkt uit de brief van juni 2008, een verschuiving van de bestrijding van de leegstand als maatschappelijk doel naar een goedkoop onderdak voor al dan niet buitenlandse krakers. Ook stelt de politie dat er nadrukkelijk sprake is van overlast rondom de kraakpanden. Dat het volgens de onderzoekers van de VU minder voorkomt dat krakers bij populaire panden mensen optrommelen om verzet te plegen, panden te barricaderen en de confrontatie met de politie te zoeken, kan moeilijk gelden als een legitimatie voor de eigenrichting van de krakers. Wij kunnen er als initiatiefnemers tot op zekere hoogte begrip voor opbrengen dat krakers wensen op te komen voor hun idealen; wat echter niet kan worden gebillijkt -- dat moet onzes inziens ook breed door uw Kamer worden gedeeld -- is dat krakers zich boven de wet stellen. Evenmin achten wij het verantwoord om het signaal aan de buitenlandse krakers af te geven dat kraken in Nederland is toegestaan. Wij laten de duiding "gepacificeerd" voor rekening van de onderzoekers.

De krakersbeweging blijft een beweging zonder democratische legitimatie die zich aan eigenrichting schuldig maakt.

Het VU-rapport beschrijft duidelijk hoe dienst en wederdienst de smeerolie van de kraakbeweging vormen. Dit principe van wederkerigheid vereist dat je als kraker inzet bij verzet en bij ontruiming. De krakers kennen een krakersalarm, waarmee zij, indien nodig, snel tientallen mensen kunnen mobiliseren. Daarbij maken krakers hun eigen afweging, los van wat democratisch is besloten. Zo kan het gebeuren dat krakers zich verzetten tegen de komst van koopwoningen om een wijk te revitaliseren, omdat zij een ander wereldbeeld aanhangen dan de verantwoordelijke wethouder of wethouders.

Een ander belangrijk element van dit wetsvoorstel is de strafvorderlijke ontruimingsbevoegdheid, naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 9 oktober 2009. In dit arrest heeft de Hoge Raad bepaald dat er voor strafrechtelijke ontruiming van kraakpanden zonder nadere formele wetgeving geen rechtsgrond bestaat. Met dit wetsvoorstel wordt daarin voorzien. Wij achten het positief dat de heer De Boer, de heer Janse de Jonge en mevrouw Westerveld positief oordelen over de wettelijke grondslag voor de strafrechtelijke ontruiming die in dit wetsvoorstel zit. Collega Slob zal hier straks inhoudelijk nader op ingaan.

De wettelijke grondslag is op zichzelf nodig. Op dit moment bevinden wij ons in de situatie waarin alleen via de civiele weg tegen kraken kan worden opgetreden, behalve in de gevallen waarin de krakers huisvredebreuk plegen. Dit heeft in Amsterdam inmiddels geleid tot het zogenoemde flikskraken. Amsterdamse woningcorporaties maken zich zorgen over de forse toename van kraakacties in de stad. Momenteel worden huizen gekraakt die slechts enkele dagen of weken leegstonden. Zo had woningcorporatie Stadgenoot op 16 december 2009 een woning verhuurd, maar toen de huurder op 3 januari 2010 de woning wilde betrekken, bleek deze te zijn gekraakt. Hoewel de afschrikkende werking van het strafrecht niet moet worden overdreven, toont deze nieuwe ontwikkeling dat het strafrecht niet gemist kan worden. Ons wetsinitiatief voorziet niet alleen in een wettelijke grondslag voor de strafrechtelijke ontruiming, maar werpt door de invoering van een algeheel kraakverbod ook een hogere drempel op tegen kraken. Collega Slob zal aanstonds ingaan op de strafrechtelijke aanpak daarvan.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik wil opnieuw een kleine nuance aanbrenge. Het betoog van de heer Ten Hoopen kan ik voor een groot deel volgen. Ik heb ook mijn adhesie uitgesproken bij het onderdeel van de strafvorderlijke ontruiming. Als hij echter zegt dat dit aantoonde dat het strafrecht niet gemist kan worden, dan heeft hij het toch uitsluitend over dat onderdeelje, namelijk de strafvorderlijke ontruiming? Wij hebben het dan toch nog niet over het strafbaar stellen vanaf dag één en ook nog niet over de verhoging van de

strafmaat? Laten wij dat even markeren, voordat er misverstanden ontstaan.

De heer **Ten Hoopen**: U hebt gezien dat panden tijdelijk weer worden gekraakt en dat de wijziging van een deel van de wet, waardoor inderdaad direct kan worden opgetreden ...

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Precies, dat onderstreept de noodzaak van artikel 551. Daar zijn wij het naar mijn mening over eens ...

De heer **Ten Hoopen**: Zeker.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): ... maar laten wij het niet breder trekken dan dat. Het wetsvoorstel doet in de strafrechtelijke sfeer nog veel meer dan dat. Dit is wat het aantoont en niet meer en niet minder.

De heer **Ten Hoopen**: Dan zijn wij het over dat onderdeel samen eens.

Door verscheidene senatoren is de zorg geuit dat een algeheel kraakverbod tot meer verzet en een toename van geweld zou kunnen leiden. Wij delen die zorg niet. Ook het onderzoek van de Vrije Universiteit wijst, voor zover wij dat uit dat onderzoek hebben gehaald, niet in die richting. De onderzoekers van de VU stellen tevens dat de afname van geweld door de kraakbeweging voor een belangrijk deel het gevolg is van veranderde sociaaleconomische factoren. Hierdoor is er minder leegstand van woningen, volgen meer krakers een studie en hebben meer krakers een baan. Ook los van het voorgaande mag het niet zo zijn dat de overheid bij het doorvoeren van een langs democratische weg tot stand gekomen wetswijziging zwicht voor een eventuele dreiging vanuit de kraakbeweging met verharding of acties.

Ons wetsvoorstel beoogt een integrale aanpak van kraken en leegstand. Zowel de heer Hofstra als mevrouw Westerveld vroeg naar een nadere uitleg van onze keuze. De overheid dient niet alleen oog te hebben voor de bescherming van eigendom, maar ook voor voldoende woongelegenheden. Het in Nederland gevoerde volkshuisvestingsbeleid heeft er in belangrijke mate toe geleid dat de gewenste woongelegenheden is gerealiseerd. Verder kan leegstand ook ongewenste gevolgen hebben, zoals verpaupering en verval, die de leefbaarheid van buurten en wijken aantasten. Ons wetsvoorstel biedt gemeenten aanvullende mogelijkheden om leegstand aan te pakken. Daarbij gaat het niet om woningen. Daarvoor is al het nodige geregeld in de Huisvestingswet. Het gaat om niet-woonruimte, zoals kantoren, winkels en bedrijfsruimte. Daarbij respecteren wij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de gemeenten. De inzet van de gemeentelijke instrumenten is onderworpen aan de lokale democratie. Verantwoording geschiedt aan de gemeenteraad.

Het leegstandsbeleid van gemeenten is daarmee niet vrijblijvend. De echte tegenhanger van een algeheel kraakverbod is dat gemeenten leegstandsbeleid gaan voeren of ontwikkelen.

Daarom vullen wij de bestaande instrumenten voor woningen aan met maatregelen voor kantoren, winkels en bedrijfsruimte. Collega Van der Burg zal straks nader ingaan op dit leegstandsbeleid. Daarbij komt dat de leegstand van niet-woningen momenteel een veel groter probleem is dan de leegstand van woningen. De keuzes dienen echter op gemeentelijk niveau gemaakt te worden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik snapte niet -- en na uw beantwoording snap ik dat nog steeds niet -- wat de link is tussen de bestrijding van het kraken en het bevorderen van leegstandsbeleid door gemeenten ten aanzien van niet-woningen. We hebben vastgesteld dat gemeenten een instrumentarium hebben op het punt van woningen. U zegt steeds in één adem dat de leegstandsverordening de logische tegenhanger van het kraakverbod is, omdat gemeenten daarmee beleid kunnen ontwikkelen ten aanzien van leegstand. Dat zou ik nog een logische redenering vinden als wij het over huisvesting hebben, maar wij hebben het juist niet over huisvesting. Waar zit die link nou precies in? Dat snap ik niet.

De heer **Ten Hoopen**: Wij hebben steeds gezegd: als je tot een algemeen kraakverbod komt en als je dat uitbreidt naar niet-woningen, is de tegenhanger daarvan dat er altijd een publiek belang kan zijn dat het eigendomsrecht inperkt, zoals ik zojuist heb betoogd. Dit wetsvoorstel heeft zich dus ontwikkeld in een zekere samenhang, ook complementair aan de bestaande wetgeving, ook in de Woningwet. Als je aan de ene kant kraken verbiedt en aan de andere kant niet het publieke belang van gemeenten erkent, is er geen samenhang in het wetsvoorstel.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Die samenhang zit dus puur in het kraken van niet-woningen en niet in het kraken van woningen.

De heer **Ten Hoopen**: Nee, want wij kennen deze instrumenten al in de Huisvestingswet.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat extra instrument heb je dus helemaal niet nodig. In het wetsvoorstel worden twee zaken aangevoerd waarvan u zegt dat die met elkaar te maken hebben. Ik stel vast dat de relatie, voor zover die er is, eigenlijk alleen gaat over gekraakte winkels en gekraakte bedrijfsruimten, maar niet over gekraakte woningen. Daar is immers al een instrumentarium voor en daar heb je die hele leegstandsparagraaf dus niet voor nodig.

De heer **Ten Hoopen**: Met dien verstande dat ook het kraken van woningen strafbaar wordt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Natuurlijk, maar u voert de leegstandsparagraaf steeds op als de logische tegenhanger van die strafbaarstelling. Ik zeg dat je die eigenlijk niet kunt inzetten en dat die als "tegenpion" onbruikbaar is als het om kraken van woningen gaat, want daar gaat de leegstandsparagraaf niet over.

De heer **Ten Hoopen**: Wij kiezen voor een algemeen kraakverbod. Wij hebben juist gekozen voor die samenhang, omdat het tegengaan van verloedering van industrieterreinen, kantoorterreinen en alles wat daarmee samenhangt, primair de verantwoordelijkheid van de eigenaar is. Daarnaast kan er echter een publiek belang zijn -- bijvoorbeeld het tegengaan van het aantrekken van criminaliteit -- waarvoor het instrumentarium juist complementair is.

De heer Janse de Jonge vroeg of de taken die voortkomen uit de leegstandsmaatregelen die ons wetsvoorstel bevat, wel tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoren. Mevrouw Westerveld sprak daar tijdens de interruptie eigenlijk ook al over. Met andere woorden: hebben gemeenten hierin wel een publieke taak? Zoals ik net zei, hebben ze dat naar onze mening wel, om meerdere redenen. In de eerste plaats stellen wij dus dat volgens de Huisvestingswet en de Leegstandswet al een rol in het kader van leegstand is weggelegd voor gemeenten. Dat heb ik net ook al tegen mevrouw Westerveld gezegd.

Daarnaast spelen gemeenten een rol in het ontstaan van leegstand door uitgifte van nieuwe ruimte, onder andere voor kantoren. Dat zien we in de leegstand die daar nu is. In de derde plaats zitten aan leegstand ook leefbaarheidsaspecten; denk aan verloedering en verval. Hierdoor kan de leefbaarheid in buurten en wijken worden aangetast; kantoren en bedrijfsruimten zijn vaak integraal onderdeel van een wijk. Ten slotte is leegstand gerelateerd aan krimp. Dat is in onze optiek een gemeentelijk dossier bij uitstek. Op basis van deze argumenten achten wij leegstandsbeleid een zaak van de gemeenten. Over de wijze waarop zal collega Van der Burg het woord voeren. Tot zover mijn bijdrage met betrekking tot het kraakverbod en de leegstand.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik heb nog één vraag aan u. Ik wil nu even de andere kant belichten, want die impliceerde ik ook met mijn vraag. U noemt drie argumenten voor de verantwoordelijkheid van gemeenten. Daar kan ik me goed in vinden, maar wat is nu de verantwoordelijkheid van de eigenaar, de verantwoordelijkheid van een woningbouwstichting of van Aedes? Hebben zij in dezen geen verantwoordelijkheid? Ik zoek naar een balans in die verantwoordelijkheden. Hebt u die in uw wetsvoorstel te pakken? Hoe zit het met hun verantwoordelijkheid, afgezet tegen die van de gemeenten?

De heer **Ten Hoopen**: Ik zei het net in mijn antwoorden ook al: de verantwoordelijkheid ligt primair, als eerste, bij de eigenaar van het pand en dus ook bij de woningcorporaties. Zij hebben de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het pand in orde is en dat ze het zelf gebruiken. Zij zijn verantwoordelijk voor de verhuur en moeten ervoor zorgen dat de omgeving in orde is. Daar ligt dus de primaire verantwoordelijkheid, maar zoals ik net ook al zei, is op sommige plaatsen sprake van

integraliteit. Dat zie je bijvoorbeeld in kantorenparken of bij "wonen en werken", zoals in winkelstraten waar de woning zich boven de winkel bevindt. Het kan een publiek belang zijn om daar de ontwikkeling van criminaliteit te voorkomen en dan komt de gemeente in het geweer, maar primair blijft de eigenaar verantwoordelijk.

\*N

Mevrouw **Van der Burg**: Voorzitter. Wij komen nu bij het onderdeel leegstand. Ook ik dank de geachte senatoren voor hun vragen en opmerkingen in de eerste termijn. In mijn bijdrage zal ik de vragen en opmerkingen over het specifieke deel van de leegstand beantwoorden. Eerst zal ik ingaan op leegstand als probleem. Vervolgens kom ik toe aan de verantwoordelijkheidsdeling bij de aanpak daarvan. Daarna zal ik stilstaan bij de rol van antikraak- of leegstandsbeheer. Ik zal afsluiten met de beantwoording van enkele losse vragen die ook aan de orde zijn geweest.

Allereerst kom ik dus te spreken over het probleem leegstand. Wij hebben al eerder gezegd dat het ene -- kraken verbieden -- niet zonder het andere -- leegstand bestrijden -- kan. Ik stel vast dat vrijwel alle sprekers in de eerste termijn hebben aangegeven dat leegstand een flink probleem kan zijn. Ook hebben verschillende sprekers, zoals mevrouw Meulenbelt en de heer Engels, vraagtekens gezet bij de bereidheid van gemeenten om leegstandsbeleid te gaan voeren. Wij als indieners waren echter verrast, uit het onderzoek van Regioplan in opdracht van de ministerie voor WWI en het ministerie van EZ te vernemen dat vrijwel geen stad in Nederland serieus beleid voert op leegstand. Ook in een eerder onderzoek over leegstand van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, "De oude kaart van Nederland" genaamd, was dit reeds geconstateerd. Dit werd dus wederom bevestigd. Wij zijn als indieners van mening dat leegstand nu al een probleem is, vooral bij kantoren, en in de nabije toekomst nog een groter probleem zal worden. Niet alleen ligt dat aan de kredietcrisis, maar ook aan de werking van de kantorenmarkt zelf en aan de krimp van huishoudens en de werkgelegenheid in sommige delen van Nederland. Er is dus alle reden voor gemeenten om actief beleid op leegstand te gaan voeren.

Eind 2007 stond ten minste 4,4 miljoen m<sup>2</sup> kantooruimte leeg, 11 miljoen m<sup>2</sup> bedrijfsruimte, 2 miljoen m<sup>2</sup> en 331.000 woningen. Voor kantoren lopen de schattingen van leegstand op 1 januari 2010 uiteen van 6 miljoen m<sup>2</sup> tot 8 miljoen m<sup>2</sup>. Het grootste structurele probleem zit dus in de leegstaande kantooruimte. Alleen al in de leegstaande kantooruimte kunnen, gebaseerd op een lage schatting, 60.000 woningen met een woonoppervlak van 100 m<sup>2</sup> geplaatst worden. Daar past een gemeente als Zoetermeer met ruim 120.000 inwoners makkelijk in. We hebben het hier helaas niet over frictieleegstand. Uit hetzelfde onderzoek van de ministerie voor WWI en het ministerie van EZ blijkt namelijk ook dat de helft



van de betreffende panden al drie jaar of langer deels of geheel leegstaat.

Ook bij winkels gaat het om grote aantallen, te weten 2 miljoen m<sup>2</sup>, waarvan een derde structureel. De leden van de CDA- en VVD-fracties wezen er terecht op dat er 40.000 etages boven winkels leegstaan. Kortom, er is alle reden om beleid op leegstand te gaan voeren. In deze benadering voelen wij ons ook gesteund door de aankondiging van de minister van VROM, mevrouw Huizinga, dat zij de leegstand van met name kantoren wil gaan bestrijden.

Dan kom ik bij de verantwoordelijkheid van de eigenaar en het aangeboden leegstandsinstrumentarium. Wie is er dan aan zet? Als eerste zou ik willen zeggen dat de verantwoordelijkheid voor onroerend goed bij de eigenaar ligt en blijft liggen, of het nu leegstaat of niet. Ik vind wel dat er een publiek belang aan leegstand zit. Dat is erin gelegen dat leegstand kan leiden tot verloedering en verval en dat het zelfs vandalisme kan uitlokken. Langdurige leegstand heeft een effect op de leefbaarheid en soms ook op de waarde van de omliggende panden. Dat geldt zeker als de leegstaande panden in een woonwijk staan, maar het kan ook gelden als zij op een bedrijventerrein staan. Nogmaals, er is dus een publiek belang en daarmee een legitimatie voor de gemeente om zich ermee te bemoeien. Collega Ten Hoopen sprak dat net ook al uit.

De instrumenten die in ons wetsvoorstel staan, richten zich op niet-woonruimte. Voor woonruimte bieden de huidige Huisvestingswet en de Leegstandswet al mogelijkheden om leegstand te bestrijden. Voor kantoren, winkels en bedrijfsgebouwen bestaan dergelijke instrumenten niet. Vandaar dat wij daar ons leegstandsinstrumentarium op richten. Het gaat er in eerste instantie om dat er inzicht komt, via de meldingenregistratie, in de hoeveelheid leegstaande panden. Dat is belangrijk om het uitgiftebeleid van kantoorlocaties erop aan te passen. Voorkomen moet worden dat gemeenten nieuwe locaties blijven uitgeven, als er al een overschot is.

Mevrouw Westerveld vroeg wanneer het nulmoment is indien er geen sprake is geweest van een vrijwillige melding. Dat nulmoment is de eerste dag van feitelijke leegstand, vast te stellen door bijvoorbeeld een beëindigde huurovereenkomst of een adreswijziging bij de Kamer van Koophandel. Ook vroeg mevrouw Westerveld of de gemeente moet gaan controleren en hoe wij tegenover een gemeentelijk meldpunt staan. Ik sta positief tegenover zo'n meldpunt, waar wat mij betreft leegstand gemeld kan worden, maar waar ook mensen en clubs kunnen melden dat zij een huisvestingsbehoefte hebben. Dat is relatief weinig werk voor de gemeenten en het mes snijdt aan twee kanten.

Een zekere mate van controle ligt uiteraard in de rede. Ik denk aan een regelmatige check bij de Kamer van Koophandel en het kadaster. Dat is weinig werk en biedt veel mogelijkheden, het leegstandsregister te checken. Mevrouw Westerveld vroeg ook nog waarom wij de aanneming van het amendement van het Tweede Kamerlid Jansen

hebben ontraden, om het leegstandsregister openbaar te laten zijn. Voor de duidelijkheid: een gemeente kan kiezen voor openbaarheid. Echter ons advies was gebaseerd op de gedachte dat zo'n register tevens een nuttige informatiebron zou kunnen zijn voor inbrekers, vandalen of zelfs krakers. Dat konden wij niet voor onze rekening nemen, vandaar dat wij de aanneming van dat amendement hebben ontraden.

De heer Janse de Jonge vroeg waarom het leegstandsregister voor woningen niet is gebruikt en waarom wij denken dat dit nu anders zou zijn. Feit is dat de leegstand van woningen gelukkig nooit zo'n hoge vlucht heeft genomen als de leegstand van bijvoorbeeld kantoren. Die markten verschillen ook hemelsbreed. Het is niet voorstelbaar dat er tienduizenden woningen worden bijgebouwd, terwijl al tienduizenden woningen leegstaan. Nut en noodzaak van zo'n register van leegstaande gebouwen is hierbij dus veel helderder. De heer Priemus heeft overigens zelf aangegeven dat registratie wel degelijk van belang is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik dacht nog even na over het antwoord van mevrouw Van der Burg. Zij zei: wij kunnen daarvoor geen verantwoordelijkheid nemen, gelet op de risico's van inbrekers, vandalen en dergelijke. Het ontraden van een amendement betekent in feite dat je tegen de Kamer zegt: neem dat niet aan, want dat levert heel onwenselijke situaties op. Ik vraag mij ook af hoe het eigenlijk zit met de Wet openbaarheid van bestuur. Als dit een register is waarmee, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, belangrijke consequenties worden verbonden aan het feit dat een pand is gemeld, is het gemeenten dan überhaupt wel toegestaan om te zeggen dat dit een besloten register is? Dit is een heel merkwaardige constructie.

Mevrouw **Van der Burg**: Wij hebben op dat moment de afweging gemaakt, ook op basis van de adviezen die wij kregen, en wij hebben gezegd: wij geven niet het advies om dat openbaar te maken. Wij vinden het in dat opzicht verstandiger dat gemeenten het zelf beheren. Wij hebben wel gezegd dat je dit op een bepaalde manier met de gemeenteraad kunt delen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik begrijp dat u toen in de hitte van het moment waarschijnlijk ...

Mevrouw **Van der Burg**: Ik ben Tweede Kamerlid.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik moet mij tot de voorzitter richten.

Mevrouw Van der Burg, ik begrijp dat u in de hitte van het moment die afweging hebt gemaakt en dat amendement toen hebt ontraden. Wij zijn nu een tijdje verder en dit is de Kamer van heroverweging. Ik wil daarom de volgende open vraag stellen aan de minister voor WWI, waarop hij misschien in tweede termijn een antwoord kan geven. Is het wel zo'n slim signaal naar onze gemeenten om toe te staan dat zo'n register, dat

dit soort nuttige functies heeft, een "register stiekem" wordt? Dat zou geen goede zaak zijn.

De **voorzitter**: Het is in deze Kamer inderdaad gebruikelijk dat men via de voorzitter spreekt, zonder dat de voorzitter antwoord geeft.

Mevrouw Van der Burg vervolgt haar betoog.

\*\*

Mevrouw **Van der Burg**: Excuus, voorzitter. Dat had ik moeten weten.

Vervolgens gaat het erom dat er een gesprek ontstaat in het proces en wordt gezien welke mogelijkheden er bestaan voor een nuttig gebruik van het pand, nu de commerciële verhuurders blijikbaar niet staan te dringen om een huurcontract af te sluiten. Daarbij kunnen alle alternatieven aan de orde komen, zoals de transitie tot een andere bestemming, bijvoorbeeld wonen, tijdelijk verhuur als woonruimte, gebruik als atelier of oefenruimte door culturele organisaties enzovoorts.

Het spreekt voor zich dat commerciële huur geen optie is als een vereniging of jonge kunstenaars van het pand gebruik wensen te maken. Het desbetreffende pand werd immers al niet commercieel verhuurd. Mochten er geen redelijke alternatieven zijn, dan kan altijd nog leegstandsbeheer in de arm worden genomen. Ik kom later op antikraak terug.

Ook wordt vastgesteld of het pand direct bruikbaar is of dat achterstallig onderhoud moet worden uitgevoerd. Het college van burgemeester en wethouders kan een eigenaar dwingen om het pand weer gebruiksklaar te maken voor de oorspronkelijke bestemming. Daar vroeg mevrouw Westerveld naar. Als water en licht het bijvoorbeeld niet doen, is gebruik in feite onmogelijk. Voor de oorspronkelijk bestemming kan dat worden gevraagd. Het gaat natuurlijk niet om transformaties. Dat moet de eigenaar ook zelf willen en er moet worden gezien of het een rendabele ingreep is.

Ik deel niet met mevrouw Westerveld dat in de regio een vastgoedeigenaar kan weggelaten worden met een beroep op overmacht. Er is immers geen reguliere huurder. Er is misschien wel een alternatieve huurder, zoals een vrijwilligerscentrale die huisvesting nodig heeft, een drumband die moet oefenen, een groep startende kunstenaars die ruimte zoeken voor hun werk maar weinig geld hebben, startende ondernemers en noem maar op. Juist in regio's met overcapaciteit moeten opties als transformatie zorgvuldig worden afgewogen.

De verplichte voordracht is een slotstuk van het instrumentarium. Als de gemeente een voordracht heeft gedaan, kan de eigenaar binnen drie maanden met een eigen alternatief komen. Bovendien kan de eigenaar bezwaar maken en in beroep gaan als het voorstel van de gemeente onredelijk is.

Als je erkent dat langdurige leegstand een publiek belang heeft, moet er ook een stok achter de deur zijn die de eigenaar dwingt het gesprek serieus in te gaan. Mevrouw Westerveld en de heer

Engels vroegen hoe wij aankijken tegen een eigenaar die willens en wetens zijn pand laat leegstaan en niet meewerkt aan een oplossing. In dat geval kan de gemeente de last onder dwangsom toepassen, om op die manier de eigenaar te dwingen tot actie. Bij aanhoudend gebrek aan medewerking, kunnen de kosten hiervan voor de eigenaar aardig oplopen. Het gaat echt om tienduizenden euro's en de last onder dwangsom kan repeterend worden opgelegd. De gemeente is dus in dat geval aan zet en heeft financiële instrumenten om medewerking af te dwingen.

De heer Engels vroeg hoe wij speculatieve leegstand denken aan te pakken. Allereerst wijs ik erop dat uit het onderzoek van Regioplan, uitgevoerd op verzoek van de ministeries van VROM en EZ, niets blijkt over speculatie en speculatieve leegstand. Die zijn heel gering. Los hiervan, zijn onze instrumenten ook in deze gevallen van toepassing. Gemeenten kunnen eisen dat het pand op orde wordt gebracht, waardoor verloedering en verkrotting worden tegengegaan. Vervolgens kan, indien mogelijk, een huurder worden voorgedragen. Het blijft van belang om de kraan dicht te draaien aan de voorkant. Als gemeenten maar grond blijven uitgeven -- de heer Hofstra wees daar ook op -- is het dwelen met de kraan open. Daar zitten dus een heel belangrijke rol en verantwoordelijkheid van de gemeente.

Leegstand voorkomen begint met bezinning op het uitgeven van ruimte voor nieuwe kantoren. Daar dient naar mijn oordeel voorzichtig mee te worden omgegaan. Immers, er is voldoende grond bezet wordt door kantoren die niet meer als zodanig gebruikt gaan worden. Het ontwikkelen van nieuwe kantoorlocaties is dus vaak niet nodig. Het herontwikkelen van bestaande locaties echter wel. Dat is goed nieuws voor de ruimtelijke ontwikkelaars van Nederland. Vooropstaat dat de gemeente wat betreft leegstand van niet-woonruimten een taak heeft. Ook de VNG ziet dat niet als een oneigenlijke taak. Het is naar ons oordeel een publieke taak om verval, verloedering en aantasting van de leefbaarheid tegen te gaan.

De instrumenten die wij voorstellen, zijn eenvoudig. Gemeenten kunnen een leegstandsverordening instellen. Waarom is dat facultatief, vroeg onder meer de heer De Boer. De legitimatie hiervoor is dat er verschillende omstandigheden zijn waarop de lokale regels zo goed mogelijk moeten kunnen aansluiten. Op dit punt hebben wij de parallel getrokken met de Huisvestingswet. De huisvestingsverordening hoeft ook alleen gebruikt te worden als er sprake is van schaarste. Ik ga ervan uit dat gemeenten die met een serieus leegstandsprobleem te maken hebben, een verordening opstellen. Ik schat dat je met 100 gemeenten heel ver komt. Het alternatief, namelijk het verplicht stellen van de verordening, leidt ertoe dat in ongeveer 340 gemeenten werk voor niets wordt gedaan. Dat afwegende, kiezen wij voor het facultatief stellen van de leegstandsverordening. Deze leegstandsverordening kan volledig op maat worden gemaakt in een gemeente waar sprake is van leegstand die naar het oordeel van de

gemeente problemen oplevert en die oplosbaar lijkt. Het lijkt ons dat gemeenten heel goed in staat zijn -- de heer De Boer zal het gezien zijn achtergrond met mij eens zijn -- om deze beoordeling te maken.

Ter aanvulling nog het volgende. Cruciaal is dat gemeenten het belang van de aanpak van leegstand gaan zien, meer dan nu het geval is. Als dat besef er is, zijn er voldoende instrumenten om beleid te gaan voeren voor woonruimte en niet-woonruimte. Door de keuze voor dit type instrument en niet voor bijvoorbeeld financiële instrumenten, willen wij aangeven dat wij de leegstand willen oplossen. Alle betrokken partijen moeten daar inspanningen voor leveren. Dit moet leiden tot meer en beter gebruik van leegstaande panden.

Diverse senatoren, onder wie de heer Janse de Jonge, mevrouw Westerveld en mevrouw Meulenbelt, vroegen naar onze opvatting over de leegstandstaks.

De heer **Hofstra** (VVD): Omdat ik de indruk heb dat mevrouw Van der Burg naar een ander onderwerp overgaat, wil ik nu even een vraag stellen. Ik heb geprobeerd om in mijn termijn enige twijfel naar voren te brengen over de noodzaak om het volledige kraakverbod, waar wij een warm voorstander van zijn, vergezeld te doen gaan van deze leegstandsmaatregelen. Er zijn ook alternatieven en die zijn nog niet aan de orde geweest. Kan daar nog iets over gezegd worden door de indieners, of misschien door de minister voor WWI? Ik heb twee heel concrete suggesties. De eerste is het flink versoberen van het huurrecht. De tweede is het beperken van de bouwvoorschriften. Een paar jaar geleden hadden wij een staatssecretaris van VROM die nogal lang van stuk was. Toen ging de plafondhoogte omhoog. Nou ja, de relatie was misschien iets minder direct dan ik nu suggereer. Je zou ook kunnen zeggen: in bepaalde gevallen kan een ruimte met een hoogte van 2,20 meter ook best geschikt zijn voor bewoning. Met die twee zaken, die de overheid moet doen, zouden gemeenten misschien kunnen worden geholpen. Er is al het een en ander naar voren gebracht. Er komt een meldpunt. Toen dacht ik: dat hebben we al, namelijk een makelaar. Dat is het geval als de markt goed werkt en eigenaren dus meer mensen kunnen interesseren omdat die normen wat simpeler worden. Ik hoor graag een reactie op dit punt.

De **voorzitter**: Ik sta dit allemaal toe, omdat ik verwacht dat de spreektijden in de tweede termijn navenant ingeperkt worden.

\* \*

Mevrouw **Van der Burg**: Als de heer Hofstra het mij toestaat, kom ik aan het eind van mijn antwoord terug op zijn vragen.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): U stapt over naar een ander onderdeel. Bij het leegstandsbeleid gaat het vooral om bedrijfsruimte. De heer Ten Hoopen heeft dit zojuist ook aangegeven. Waarin verschilt

nu het instrumentarium dat u in het wetsvoorstel aangeeft van het bestaande instrumentarium voor het bestrijden van leegstand van woningen? Is er een onderscheid en zo ja, wat is dat precies, waardoor u zegt dat het juist effectief zal werken tegen leegstand van bedrijfspanden?

Mevrouw **Van der Burg**: Het deel van niet-woonruimte in het wetsvoorstel onderscheidt zich op twee belangrijke punten. Zo gaan wij niet over tot het vorderen van woningen, maar tot de voordracht, juist omdat de G4 en de VNG hebben aangegeven dat zij nooit gebruik maken van vorderen. De reden is dat dit niet effectief is. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor het eigendom naar de gemeente wordt gehaald. Die moet er dan namelijk voor zorgen dat het pand verhuurd wordt, dat de huurpenningen binnenkomen et cetera. Aan ons is dit als reden opgegeven dat dit instrument nooit gebruikt wordt. Dit is onderdeel van de Huisvestingswet. Vandaar dat wij in dit licht hebben gekozen voor de verplichte voordracht. Voorts hebben wij de dwangsom ingevoerd om, als eigenaren echt niet willen meewerken, toch een instrument te hebben om medewerking af te dwingen. Dit zijn de belangrijkste onderscheidende punten.

Voorzitter. Uit onderzoek blijkt dat financiële instrumenten, zoals een leegstandstaks, verschillende nadelen hebben. Daarbij vinden wij het belangrijkste nadeel dat de leegstand niet afneemt. De veronderstelde prikkel in de richting van de eigenaar blijkt in België niet te werken. Verder ontstaat er een hausse aan juridische procedures. Dit is weer iets waarop naar ons oordeel niemand zit te wachten.

Tot slot vinden wij een principieel bezwaar van bijvoorbeeld een leegstandstaks dat het het karakter van een boete heeft, een financiële straf. De vraag is of iemand wel iets verkeerd gedaan heeft. Is de leegstand dus altijd verwijtbaar? Verkeert een vastgoedeigenaar die door de kredietcrisis of doordat zijn pand in een krimpregio staat wel altijd in zo'n prettige positie en verdient hij dan ook nog straf? Nogmaals, wij vinden van niet. Met hem moet een gesprek worden aangegaan en daarbij moet samen naar oplossingen gezocht worden. Dat is de lijn die in ons wetsvoorstel verwoord is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik weet niet helemaal zeker of ik antwoord krijg op mijn vraag omdat er misschien sprake is van miscommunicatie. Ik heb het woord leegstandstaks namelijk niet gebruikt. Ik heb eigenlijk gevraagd of ik het goed begrepen heb dat een aantal jaren geleden een maatregel genomen is, waardoor de kosten van leegstand voor de eigenaar van de woning aftrekbaar zijn van de belasting. Dat was voorheen niet het geval. Dit wil ik geen leegstandstaks noemen; het is een facilititeit zoals het vermaledijde h-woord, dat bijna niemand durft te gebruiken, maar dan voor leegstaande bedrijfspanden. Dat vind ik wezenlijk iets anders dan een leegstandstaks.

Mevrouw **Van der Burg**: Daarover zou mijn volgende blokje gaan. Welnu, mevrouw Westerveld vroeg waarom wij niets doen aan de voorgestelde fiscale aftrekbaarheid van leegstand. De reden hiervan is ook dat dit leegstand niet echt aanpakt. Wij hebben al eerder betoogd dat wij instrumenten willen die echt leiden tot het oplossen van die leegstand. Ook vinden wij het volgende. De Wet werken aan winst is ongeveer drie jaar geleden aangepast. Met het onderhavige wetsvoorstel willen wij een deel in het strafrecht onderbrengen en een ander deel in de Huisvestingswet. Wij vonden het te ver gaan om wat dat betreft ook de fiscale wetgeving aan te passen. Dat laten wij graag over aan andere partijen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het is mij bekend dat die maatregel drie jaar geleden is genomen. U kunt wel zeggen "dit is effectiever en dat is effectiever", maar is zou het logisch vinden om bij een intiatiefwetsvoorstel te zeggen: het is alle hens aan dek. Het gaat er dus om dat je nog even kritisch kijkt naar alle elementen waarvan je vindt dat die eigenlijk contraproductief zijn aan datgene waaraan nu gewerkt wordt. Het is nu echter niet eens in de stukken genoemd; daarin staat dus niet zoiets als: dat is met het oog op wat wij willen een heel merkwaardig element. Mijn vraag is dan ook eigenlijk waarom daar überhaupt geen woord aan vuil is gemaakt.

Mevrouw **Van der Burg**: Wij hebben dat overwogen. Wij zijn van mening dat dit niet tot een oplossing van de leegstand zal leiden; het zal meer een straf zijn. Wij hebben ook mee laten wegen dat wij het wetsvoorstel niet ook nog met een fiscaal traject wilden belasten. Wij vonden dat dat buiten ons kader zou vallen.

De **voorzitter**: Ik zie dat mevrouw Westerveld nogmaals wil interrumpen. Ik vraag de leden om de interrupties wat te beperken. Wij moeten de tijd in de gaten houden en ik meen dat mevrouw Van der Burg nog een flink deel van haar betoog moet houden. Ook haar vraag ik om de tijd in de gaten te houden. Ook de heer Slob en de bewindslieden moeten nog spreken, wij houden nog een tweede termijn van de Kamer en daarop moeten ook de antwoorden nog volgen.

\*\*

Mevrouw **Van der Burg**: Natuurlijk zit er een evaluatiebepaling in de wet. Dat is misschien toch een beetje een antwoord. Als blijkt dat er nog andere voorstellen zijn, kan dat al tijd bij de evaluatie naar voren worden gebracht.

Ik kom op de rol van de antikraak- en de leegstandsbeheerorganisaties. Onder meer de heer Jansen de Jonge, de heer De Boer en de heer Hofstra vroegen naar onze visie op dit punt. Naar ons oordeel kan antikraakwonen na in werking treden van dit wetsvoorstel gewoon blijven bestaan. Wij zijn wel van mening dat een vorm van een keurmerk voor de leegstandsbeheerders een goede zaak zou zijn. Wij gaan ervan uit dat dit keurmerk er daadwerkelijk komt en dat het

daadwerkelijk zal worden gebruikt. Wij hebben met genoeg kennisgenomen van het feit dat grote leegstandsbeheerders en de Vereniging Leegstand Beheerders Nederland daartoe een initiatief hebben genomen. De ontwikkeling is in een vergevorderd stadium. Zo'n keurmerk maakt het voor gemeenten gemakkelijker om te bepalen met wie ze in zee moeten gaan. Wij wachten de presentatie van dit keurmerk met belangstelling af.

De heer Janse de Jonge vroeg of wij menen dat de rol van de leegstandsbeheerders belangrijker wordt. Wij zien wel een blijvende rol voor de leegstandsbeheerders, zeker zo lang de leegstand zo'n grote vlucht blijft nemen. Een zekere mate voor regulering, om misstanden te voorkomen en te bestrijden, hoort daarbij. Daarom zijn wij blij met het initiatief van zelfregulering. Tot slot merk ik bij dit punt op dat de tijdelijke verhuur of de gewone huur na transformatie vanuit het perspectief van de bewoner in een aantal gevallen te prefereren is. Daarom willen wij de melding voor de leegstand zien, ook als er sprake is van antikraakbewoning. Op die manier kunnen wij bezien of er betere alternatieven zijn. Ons doel blijft, te komen tot een optimaal gebruik van een leegstaand pand. Daarom is beheer door enkele kraakwachten niet altijd de beste oplossing.

Ik kom op de overige punten. De heer Hofstra vroeg waarom wij het huurrecht niet hebben versimpeld, om op die manier meer tijdelijke verhuur mogelijk te maken. Hij interrompeerde hierover zojuist al even. Het huurrecht is een heel complex bouwwerk waaraan wij ons niet wilden wagen. Wij hebben vastgesteld dat er regels zijn die tijdelijke verhuur van woonruimte mogelijk maken. Tijdelijke verhuur van kantoren en dergelijke panden was altijd al mogelijk. Daarop heeft het huurrecht namelijk geen betrekking. Daarom hebben wij ons beperkt tot regels waarmee de leegstand van niet-woonruimte kan worden aangepakt.

Ook vroeg de heer Hofstra waarom wij het wonen boven winkels niet hebben meegenomen in het wetsvoorstel. Wij menen dat hiervoor geen aanvullende regelgeving nodig is. Er zijn namelijk geen belemmeringen bij het wonen boven winkels. Daarvoor is vooral een mentaliteitsverandering nodig. Soms gaat het ook om kosten. Wij vinden dat dit niet in het wetsvoorstel hoort.

Mevrouw Meulenbelt vroeg waarom wij niet meer faciliteiten hebben geregeld voor de transformatie van gebouwen. Ik ben het met haar eens als zij zegt dat transformatie een belangrijke rol kan spelen bij een definitieve oplossing van het leegstandsprobleem. De bestemming speelt hierbij een grote rol. Wij hebben de minister van VROM verzocht om leegstaande kantoren op de zogenaamde buitenplanseonthefingenlijst te plaatsen, waardoor de bestemming gemakkelijker kan worden gewijzigd. Dat betekent dat een en ander gemakkelijker kan worden omgezet in woonruimte. Dit maakt onderdeel uit van de maatregel die de minister van VROM onlangs heeft aangekondigd. Verder is transformatie vooral een zaak van kosten. Wie gaat dit betalen? Er staat bij

transformatie dan echter in ieder geval geen regelgeving meer in de weg.

De heer De Boer vroeg hoe een creatief gebruik van aangereikte instrumenten studenten ten goede zou kunnen komen. Ik wijs hierbij nogmaals op de buitenplanseonthefingenlijst. Als gemeenten hiervan gebruikmaken om studentenhuisvesting mogelijk te maken, snijdt het mes aan twee kanten.

Ook wees de heer De Boer erop dat door inwerkingtreding van deze wet kwetsbare personen uit kraakpanden op straat komen te staan. Ik wijs erop dat het vorige kabinet met de G4 een Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang heeft afgesproken, waardoor vrijwel alle dak- en thuislozen onderdak komen. Dat plan van aanpak is inmiddels ook in alle centrumgemeenten van kracht, waardoor er nagenoeg overal capaciteit beschikbaar is om daklozen een oplossing te bieden. Corporaties spelen hierin ook een belangrijke rol. Over het algemeen regelen gemeenten en corporaties dit in prestatieafspraken en er is een spectaculaire daling van het aantal dak- en thuislozen. Corporaties hebben sowieso de rol om bijzondere doelgroepen te huisvesten. Wij denken dit onderwerp daarmee voldoende te hebben afgedekt.

Voorzitter, ik ben gekomen aan het einde van mijn beantwoording. Dank u wel.

De **voorzitter**: Mevrouw Westerveld heeft nog een vraag voor u.

\*\*

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het is een vraag waarop ik nog niet echt een antwoord heb gekregen. Ik heb in mijn betoog gevraagd naar het leegstandsinstrumentarium. Eigenlijk kunnen we vaststellen dat al die instrumenten die aan gemeenten worden aangereikt, voor gemeenten alleen relevant kunnen zijn in situaties waarin er meer aanbod is van woningzoekenden dan van leegstaande bedrijfspanden. In alle andere situaties kunnen de eigenaren van de bedrijven namelijk eenvoudig zeggen: ik heb mijn best gedaan, maar ik kan helemaal geen gebruiker vinden!

Mevrouw **Van der Burg**: Als er echt minder woningzoekenden zijn dan panden, treedt die situatie op. Op heel veel plekken zijn er echter heel veel leegstaande panden, terwijl er toch studenten of andere groepen zijn die huisvesting zoeken. In dat geval biedt dit instrumentarium wel degelijk een oplossing, want de eigenaar kan niet wegkomen met zeggen dat hij geen reguliere huurder kan vinden. Daarvoor is er juist het gesprek, en wordt er gekeken naar een alternatieve mogelijkheid, zoals een vrijwilligerscentrale. In die situaties is het dus wel degelijk een oplossing. Als er in krimpregio's minder bewoners zijn dan leegstaande kantoorpanden, dan hebben we een ander probleem.

\*N

De heer **Slob**: Voorzitter. Ook ik dank de senatoren voor hun vragen en opmerkingen in eerste termijn. Zoals al door de heer Ten Hoopen is gezegd, zal ik vooral ingaan op de vragen over het juridische deel. Ik begin met de vragen over de strafmaat.

De heer Hofstra vroeg mij, op een voor mij nog steeds zeer herkenbare wijze, om in te gaan op de motivering van de verhoging van de strafmaat voor kraken. Ook anderen, zoals de heer Engels en mevrouw Westerveld, hebben daarover vragen gesteld. Het zal de heer Hofstra niet zijn ontgaan dat meerdere fracties in de Tweede Kamer bij de behandeling van dit wetsvoorstel naar voren hebben gebracht dat er schrijnende situaties van kraken zijn waarbij de rechter over een hoger plafond zou moeten beschikken bij het bepalen van de straf. Ik denk daarbij vooral aan de inbrengen van de fracties van CDA, VVD en SGP in de Tweede Kamer. Als indieners hebben wij, alles afwegende, besloten om hierin via een nota van wijziging te voorzien. Wij denken dat de in eerste instantie door ons gekozen strafmaat in de meeste situaties wel afdoende zal zijn. Naar ons oordeel biedt echter een maximumgevangenisstraf van een jaar, die maximaal kan worden verhoogd tot een jaar en vier maanden indien twee of meer verenigde personen het pand kraken, voldoende ruimte aan de rechter om een passende straf op te leggen in situaties waarin het kraken bijvoorbeeld heeft geleid tot een niet te verhalen, omvangrijke waardevermindering van een pand. Een dergelijk strafdreiging is alleszins gerechtvaardigd als we kijken naar het strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf op het beschadigen en onbruikbaar maken van goederen, conform artikel 350 Wetboek van Strafrecht.

Bij ernstige schendingen van het kraakverbod staat ons niet alleen forse materiële schade voor ogen; we kennen ook indringende situaties waarin een deel van een pand is gekraakt, ten gevolge waarvan de leefbaarheid voor aanwezige legale huurders of eigenaren sterk is aangetast. Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarin een bovenwoning wordt gekraakt en de eigenaar-bewoner met zijn gezin op de verdieping daaronder voortdurend met overlast gevende krakers wordt geconfronteerd. Ook daarop kan nu passend worden gereageerd. Uiteindelijk is het natuurlijk aan de rechter om de straf te bepalen. Wij willen niet op de stoel van de rechter gaan zitten.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Mijn excuses. Ik was een beetje langzaam. Ik probeerde het punt van de strafverhoging te begrijpen, maar dat is mij niet gelukt. Ik moet er dus nog even een vraag over stellen. Als de heer Slob spreekt over ernstige vernieling enzovoorts, dan zou dat in een strafzaak toch nog apart ten laste moeten zijn gelegd. Ik ga uit van een strafzaak waarbij puur het kraken ten laste wordt gelegd en niet ook nog vernieling of andere delicten die sowieso tot een hogere straf kunnen leiden. Waarom is daarvoor een strafmaximum van één jaar nodig?

De heer **Slob**: Ik heb twee voorbeelden genoemd die ook in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest. Het eerste voorbeeld is een behoorlijke, ingrijpende waardevermindering van het pand. Dat zou het gevolg kunnen zijn van vernieling, maar dat hoeft niet per se, omdat het pand door het kraken aanzienlijk in waarde is gedaald. Het tweede voorbeeld is een bovenwoning die wordt gekraakt terwijl de eigenaar/bewoner in de benedenwoning woont, waarbij het kraken extra overlast en problemen veroorzaakt, meer dan wanneer de desbetreffende persoon niet in een bepaald deel van het pand zou wonen. Horende de inbreng van de eerder door mij genoemde fracties in de Tweede Kamer hebben wij alles afwegende gezegd: wij denken dat de eerder gekozen strafmaat in de meeste situaties afdoende zal zijn, maar wij willen ruimte bieden aan een rechter om eventueel een iets hogere straf te geven als er situaties zoals genoemd aan de orde zijn. Verder gaan wij niet op de stoel van de rechter zitten. Hij zal het zelf moeten bepalen.

Voorzitter. Bij het bepalen van de strafmaxima voor het delict kraken hebben wij tevens in onze overwegingen betrokken dat deze in verhouding moeten staan met die van het verwante delict huisvredebreuk. Hierover zijn verschillende vragen gesteld. Krakers worden immers met regelmaat voor huisvredebreuk aangepakt. Het is niet consequent om krakers in een situatie waarin de rechter oordeelt dat sprake is van huisrecht, bijvoorbeeld als een eigenaar met een grondige verbouwing bezig is, met een lagere maximumstraf te bedreigen dan in een situatie waarin dat huisrecht niet door de rechter wordt aangenomen. Dat is onze motivering om dit gelijk te trekken.

Een belangrijk punt is ook dat ons wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voorziet voor strafrechtelijke ontruimingen van gekraakte panden. Ook daar is al eerder aandacht voor gevraagd, onder meer in het arrest van de Hoge Raad van 9 oktober 2009, waarin bepaald is dat voor strafrechtelijke ontruiming van kraakpanden zonder nadere formele wetgeving geen rechtsgrond bestaat. Wij zijn blij dat verschillende sprekers in deze Kamer onze aanvulling op ons wetsvoorstel, zoals wij die in een nota van wijziging hebben verwoord, als positief hebben gewaardeerd. Ook mevrouw Westerveld heeft daar adhesie aan getuigd. De heer Ten Hoopen heeft al duidelijk gemaakt, onder meer met voorbeelden uit Amsterdam en Rotterdam, waar het toe kan leiden als een soort vacuüm ontstaat omdat er geen rechtsgrond meer aanwezig lijkt te zijn. In Rotterdam kennen we de flitsscheidingen ... Pardon, ik bedoel de "flitsstakingen"; dit was een kleine verspreking. Daar is enige jaren geleden al iets aan gedaan. Maar hier moeten wij nog iets gaan doen. Wat ons betreft, kan dat nu gebeuren. De situatie van Rotterdam is heel illustratief. Daar werd een gerenoveerde modelwoning van Stad Vastgoed gekraakt. Die woning moest juist laten zien hoe mooi het wonen in Delfshaven is. Wij vinden dat niet kunnen. Wij zien dit als een vorm van eigenrichting waartegen moet worden opgetreden.

De heer Engels vroeg in verschillende bewoordingen hoe groot de in dit wetsvoorstel aangesneden problemen eigenlijk zijn en op welke gronden een wettelijk ingrijpen kan worden gerechtvaardigd. In het verlengde daarvan ligt de vraag van mevrouw Westerveld waarom wij menen dat de huidige wet- en regelgeving tekortschiet. De heer Ten Hoopen heeft hier al een en ander over gezegd. Ik ga dat gezien de tijd niet allemaal herhalen. Ik wil wel drie problemen weergeven die wij signaleren in de huidige wetgeving.

Het eerste probleem dat wij met de huidige kraakwetgeving hebben, is dat wij de strafrechtelijke bescherming van eigendomsrechten beperken tot een jaar. In onze ogen zouden gekraakte panden niet alleen ontruimd moeten worden, maar ook zou kraken moeten leiden tot een strafrechtelijke sanctie. Wij maken die keuze. Mevrouw Böhler heeft terecht gezegd dat dit een principiële keuze is. Ook wij zien -- wij sluiten daar de ogen niet voor -- dat vanuit de kraakbeweging positieve dingen zijn ontstaan. Wij zien echter ook de keerzijde. Eigenaren zijn mensen van vlees en bloed over wie voldoende schrijnende verhalen te vertellen zijn. De heer Hofstra heeft er daar een van weergegeven in zijn inbreng. Wij kiezen voor het uitgangspunt dat als iemand een pand wil gebruiken, dit de toestemming van de eigenaar vergt. Wij kiezen daarbij voor het strafrecht omdat, zoals de recente flitskraken aantonen, er wel degelijk enige afschrikwekkende werking van uitgaat. Voor deze principiële keus voor een betere bescherming van het eigendomsrecht en het tegengaan van eigenrichting is een wijziging van de formele wetgeving nodig. Dat hebben wij dus in ons wetsvoorstel opgenomen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De heer Slob noemt opnieuw schrijnende voorbeelden. De schrijnende gevallen die ik tot nu toe heb gehoord, zijn gevallen die binnen het huidige bestel strafrechtelijk zijn aan te pakken. Ik heb nog geen voorbeeld gehoord van een schrijnend geval waarbij de politie in het huidige systeem met lege handen staat.

De heer **Slob**: Ik heb dit voorbeeld gebruikt bij één bezwaar dat wij hebben tegen de huidige kraakwetgeving. Eigendom is in het Burgerlijk Wetboek het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben. De strafrechtelijke bescherming van eigendomsrechten is echter slechts beperkt tot een jaar. Die beperking in de tijd achten wij niet ...

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat punt snap ik, maar dat is uw eerste argument. Vervolgens wordt er overgegaan op de schrijnende gevallen, maar alle ook in de stukken genoemde voorbeelden betreffen zaken die met de huidige begrenzingen van het strafrecht al strafbaar zijn.

De heer **Slob**: Wat de beperking in de tijd betreft, kan er in de huidige situatie in het eerste jaar strafrechtelijk worden opgetreden. Als diezelfde schrijnende situatie in het jaar daarop aan de orde

is, hebben wij een andere situatie. Wij willen een einde maken aan die beperking in de tijd.

De heer **Westerveld** (PvdA): Als dezelfde situatie na anderhalf jaar optreedt, zou je je de vraag moeten stellen of dat niets betekent voor het predicaat "schrijnend".

De heer **Slob**: Dat is een heel diepe vraag, die ik meeneem bij het tweede probleem dat wij signaleren. Daar waar onder de huidige wetgeving strafrechtelijk wordt opgetreden, is het bepaald niet eenvoudig om tot een veroordeling te komen. Het kan nogal eens een tijd duren. Het onderzoek van Regioplan zegt het volgende: "Over ontruiming kan worden opgemerkt dat gemeenten net als het Openbaar Ministerie en de politie graag zouden zien dat de politie effectiever tewerk zou kunnen gaan bij aanhoudingen met het oog op het verkrijgen van bewijslast. Daarnaast is men van mening dat een verhoging van de straffen een mogelijk afschrikkende werking zou kunnen hebben." Wij zien dan ook grote toegevoegde waarde in de efficiencywinst die behaald kan worden omdat het pand zonder al te veel gedoe -- om het maar even wat huiselijk te zeggen -- rechtmatig ontruimd kan worden. Dan kan er ook sneller een einde worden gemaakt aan wat misschien door velen als een schrijnende situatie wordt gezien, al blijft dat natuurlijk altijd een subjectieve beoordeling.

Het derde probleem dat wij signaleren, is dat er een harde kern van krakers is die minder beantwoord aan het profiel "gepacificeerd". Ook voor die constatering moeten wij niet weglopen. Deze constatering is in het rondetafelgesprek dat de Tweede Kamer rond het wetsvoorstel heeft georganiseerd, door vertegenwoordigers van politie en justitie nog eens nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Men heeft daarbij aangegeven dat het voor een deel buitenlanders betreft. Het is terecht dat ook in deze Kamer wordt opgemerkt dat het bij deze categorie krakers doorgaans om een samenstel van strafbare feiten gaat. Wij willen deze groep geen gelegenheid geven zich ongestoord in een kraakpand te vestigen. Daar waar zij zich schuldig maken aan een systematisch openbreken van woningen ten behoeve van derden -- dat komt helaas voor -- is door ons aanhouding buiten heterdaad mogelijk gemaakt.

De heer Engels stelt dat uit de rechtsorde voortvloeit dat voor wetten tot introductie van een misdrijf zowel formeel als materieel een grondslag kan worden gevonden. Ik citeer hem daarmee uit zijn bijdrage van hedenmorgen. Laat ik helder zijn over onze motivering. Wij hebben voor de keuze om de bestaande overtreding van kraken om te zetten in een misdrijf verschillende inhoudelijke overwegingen aangevoerd, te weten een verlengde bescherming van het eigendomsrecht, een effectievere strafrechtelijke handhaving en betere strafvorderlijke mogelijkheden zoals aanhouden buiten heterdaad en in verzekeringstelling.

De heer Engels vroeg ook of de verhoging van de strafmaxima werkelijk een probaat middel is voor het tegengaan van ongewenst gedrag. Uiteraard zal de toekomst dat helder moeten

maken, als deze wet daadwerkelijk wet geworden is. Ik voeg daaraan toe dat de verhoging van de strafmaxima, hoewel dit er behoorlijk uit gelicht is en hoewel dit misschien ook wel opvallend is, niet de kern van ons wetsvoorstel is ter bestrijding van ongewenst gedrag. Ik wijs in dat verband ook op de aangepaste redactie van de strafbaarstelling, het aanmerken van kraken als een misdrijf, alsook het aanmerken van kraken als een delict, waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is. De verhoging van de strafmaxima is ingegeven om in een aantal schrijnende situaties hogere straffen te kunnen opleggen.

De heer **Engels** (D66): Ik vind het heel plezierig dat de heer Slob even ingaat op mijn opmerking over de materieel-normatieve aspecten voor strafbaarstelling. Zijn reactie namens de andere indieners was dat een nadere motivering om tot deze regeling te komen onder andere een effectievere strafhandhaving was. Hierom is op het formele niveau tot dit voorstel gekomen.

Wat ik bedoelde met de term materieel-normatief was iets anders. Aan de ene kant bedoelde ik te verwijzen naar het rechtsbewustzijn in de samenleving. Ik zie ook wel dat dit een enigszins vaag begrip is. Daarbij gaat het over materiële rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan het formele recht. Dat is mijn punt. Aan de andere kant bedoelde ik te zeggen dat het recht ook een rol heeft te spelen in het lenigen van noden en behoeften in de samenleving. Het ging mij om die twee aspecten. Die behoren naar het gevoel van mijn fractie een rol te spelen als de rechtsorde wordt veranderd, ook als dit gebeurt op het aspect van de strafmaat.

De heer **Slob**: Ik dank de heer Engels voor zijn verduidelijking. Ik denk dat wij als indieners met de heer Engels en zijn fractie van mening verschillen over het feit dat wij een principiële keuze hebben gemaakt voor het algehele strafrechtelijke kraakverbod, waarvoor de argumenten inmiddels al nagenoeg zijn ingewisseld. Zoals ook uit ons wetsvoorstel blijkt, zorgen wij door het doorvoeren van een aantal veranderingen ervoor dat politie en justitie in een betere positie worden neergezet om opsporing en vervolging handen en voeten te kunnen geven. In de ogen van de indieners is dat een positief gevolg van aanneming van ons wetsvoorstel. Ik wil de heer Engels en zijn fractie in overweging geven om dit mee te wegen als hij straks voor een definitieve keuze komt te staan.

De heer Engels vroeg ook om een objectief argument waarom er een verband bestaat tussen kraken en huisvredebreuk. Ik heb daar net al iets over gezegd. Volgens mij zijn er drie objectieve argumenten voor te geven. Allereerst gaat het zowel bij kraken als huisvredebreuk om andermans woning of pand. Ten tweede kan het van de omstandigheden afhangen of een gekraakte woning al dan niet in gebruik is bij de rechthebbende. Om het praktisch te maken denke men aan een zolderetage met een aparte opgang die wordt verbouwd of aan een woning van een overleden persoon. Hierbij wordt het onderscheid gemarkeerd

tussen kraken en huisvredebreuk. Het derde argument heb ik eigenlijk al eerder genoemd. In de praktijk wordt kraken vaak via de bepalingen voor huisvredebreuk aangepakt. Dat deze twee zo dicht tegen elkaar aan liggen en dat er ook veel grensgevallen zijn, vaak ook bij discussies over de rechthebbenden, is voor ons voldoende reden geweest om dit in samenhang te bekijken.

Onder anderen mevrouw Meulenbelt van de SP-fractie, die mede namens de Partij van de Dieren sprak, heeft onze opvatting gevraagd over de handhaafbaarheid van het algeheel strafrechtelijk kraakverbod. Laat ik er namens de indieners helder in zijn. Naar ons oordeel dient steeds handhavend tegen krakers te worden opgetreden met inachtneming van de beschikbare capaciteit van politie en justitie. In de Tweede Kamer is dit ook in de termijn met de minister uitgebreid gewisseld. Prioriteitsstelling in het optreden is altijd aan de orde, welke keuzes wetgevers ook maken en welke bepalingen ze ook nog zouden toevoegen aan het Wetboek van Strafrecht. Er moet altijd prioriteitsbepaling plaatsvinden. Deze wordt bepaald, ook daar moeten we helder in zijn, door toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Dan hebben we het ook over de keuzes die het Openbaar Ministerie moet maken en waarvoor ook de minister van Justitie een verantwoordelijkheid draagt. We weten dat als je spreekt over het opportuniteitsbeginsel, het Openbaar Ministerie voorrang geeft in de handhaving aan zaken waarbij, zoals het zo mooi omschreven is, het geschonden maatschappelijk belang het hoogste is. Laat het daar dan ook liggen. Dit is de wijze waarop dit zal moeten gaan.

Mevrouw Meulenbelt vroeg ook of wij niet beducht zijn voor toename van geweld, als ik het zo mag samenvatten. Nee, wij zijn niet beducht voor een escalatie van geweld na invoering van dit wetsvoorstel, mede gelet op de in de publicatie van de VU gesignaleerde positieve tendensen. Die publicatie is wat later gekomen, maar ik wil haar als onverdachte getuige gebruiken. Een aantal van de Kamerleden heeft deze tendensen ook genoemd. Deze hangen in belangrijke mate samen met de huidige sociaaleconomische omstandigheden in Nederland, als gevolg waarvan het kraken en de inzet voor de kraakbeweging aan populariteit hebben ingeboet, zeker ten opzichte van de jaren tachtig en daarvoor. Ook de de-escalerende opstelling van de politie draagt hieraan bij; dat mag hier niet ongenoemd blijven. Invoering van dit wetsvoorstel, dat onder meer voorziet in betere mogelijkheden om strafvorderlijk te kunnen optreden, zal -- zo denken wij -- het kraken verder terugdringen. In hoeverre de overgebleven krakers zich gewelddadiger zullen opstellen, zal mede afhangen van de ruimte die zij krijgen en zelf vinden om hun boodschap op een andere wijze publiek te maken. Verzet bij ontruiming is voor de krakers naar eigen zeggen immers een middel om aandacht voor hun zaak te vragen; het is geen doel op zich. De uitdaging is om de dialoog op een andere wijze vorm te geven.

Het VU-onderzoek toont aan dat het niet zo eenvoudig is om vergelijkingen met het buitenland

te trekken. De onderzoekers signaleren bijvoorbeeld dat ook in Polen kraken illegaal is. Heel vaak wordt Spanje als voorbeeld gebruikt, maar in Polen is kraken ook illegaal. Daar lijkt zich echter vooralsnog geen kraakbeweging te hebben gevormd. Het gaat wat te ver om hier verder op in te gaan, maar het is ons wel opgevallen in het rapport van de VU.

De heer Janse de Jonge vroeg of kraken in principe voor onbepaalde tijd strafbaar wordt. Die vraag kunnen wij bevestigend beantwoorden. Wij hebben ervoor gekozen om niet de bestaande restrictie over te nemen volgens welke kraken alleen gedurende het eerste jaar van leegstand strafbaar is. Het is bepaald opmerkelijk te noemen dat de bestaande kraakstrafbepalingen panden slechts tijdelijk beschermen, zo is de opvatting van de indieners van dit wetsvoorstel. Een dergelijke restrictie -- de heer Ten Hoopen heeft dat ook al gezegd -- komt in andere strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht niet voor. Deze constructie van de bestaande kraakstrafbepalingen is dan ook terug te voeren op wat we "een compromis uit het verleden" hebben genoemd, maar daarover is al voldoende gezegd toen de heer Ten Hoopen hier aandacht voor vroeg.

De heer Janse de Jonge vroeg hoe de verhouding tot civielrechtelijke ontruiming wordt indien het wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen, mede gelet op de mededeling van de minister van Justitie in het debat met de Tweede Kamer over een mogelijke aanpassing van boek 7, respectievelijk boek 7a van het Burgerlijk Wetboek. Het zal de heer Janse de Jonge waarschijnlijk niet zijn ontgaan dat de minister van Justitie in de context van de discussie in de Tweede Kamer over de wenselijkheid van een antikraakovereenkomst, tot uitdrukking heeft gebracht dat zo'n overeenkomst in boek 7, respectievelijk 7a van het Burgerlijk Wetboek zou thuishoren. Het ging om een amendement van de heer Jansen van de SP. Na alles afgewogen te hebben, heeft de heer Jansen uiteindelijk besloten om het amendement in te trekken. Naar ons weten liggen er derhalve ook geen concrete voornemens voor aanpassingen, maar ik ga ervan uit dat de minister van Justitie daar straks in zijn eigen termijn iets over zal zeggen.

Over de verhouding van het wetsvoorstel tot de civielrechtelijke ontruiming kan ik nog zeggen dat de bestaande wettelijke regeling, artikel 5.2 Burgerlijk Wetboek, op basis waarvan de eigenaar de ontruiming van zijn pand kan vorderen bij de civiele rechter, gewoon in stand blijft. Wij achten het van belang dat een eigenaar deze vrijheid behoudt. Ik zeg er wel bij dat wij verwachten dat na inwerkingtreding van deze wet, als het voorstel echt wet is geworden -- dat zal afhangen van het stemgedrag in deze Kamer -- op termijn zal blijken dat er steeds vaker op basis van strafrecht en steeds minder vaak op basis van civiel recht zal worden ontruimd.

De heer Janse de Jonge vroeg ons ook te reflecteren op de onderlinge verhouding tussen de verschillende ontruimingsbevoegdheden. Het algemeen kraakverbod introduceert de mogelijkheid



van strafrechtelijke ontruiming van panden die langer dan een jaar leegstaan en gekraakt zijn. Daarmee ontstaat een gelijke situatie zoals die thans bestaat voor panden die nog geen jaar leegstaan en gekraakt zijn. De civiele, bestuurlijke en strafrechtelijke ontruimingsmogelijkheden hebben ieder een eigen bestaansgrond. Met het als misdrijf aanmerken van kraken ligt het in de rede dat er wel vaker via het strafrecht zal worden ontruimd, zoals ik net heb betoogd. Daarbij is het van belang dat er afstemming plaatsvindt in de driehoek vanwege de politie-inzet in situaties waarin kraken gepaard gaat met verstoring van de openbare orde en waarin de burgemeester optreden overweegt. Volgens vast beleid worden justitiële ontruiming met maatschappelijke gevolgen en/of gevolgen voor de openbare orde daarom consequent in driehoeksoverleg besproken. Dat voorkomt dat er ongecoördineerd wordt opgetreden. Daarbij zien wij op voorhand geen verschil in de benadering van het ontruimen van woningen of van het ontruimen van kantoor- of bedrijfspanden.

Mevrouw Böhler vroeg ons waarom wij in het wetsvoorstel geen overgangsregeling hebben opgenomen. Zij wees op een ander wetsvoorstel, naar ik meen inzake de pelsdieren, waarin dit wel is gebeurd. De gedachte is, zo begrijpen wij haar, dat aan krakers van bestaande panden ook na inwerkingtreding van de door ons voorgestelde wet een bepaalde tijd wordt gegund om zonder strafbaar te zijn op zoek te gaan naar alternatieve woonruimte. Mevrouw Böhler zei ook dat zij er minder gerust op is dat, als de strafbepaling vanaf de datum van inwerkingtreding meteen ook voor bestaande kraakpanden geldt, dit door de beugel van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden kan, omdat strafbaarheid voorzienbaar en kenbaar moet zijn. Ook mevrouw Meulenbelt vroeg naar het overgangsrecht. Laat ik daar het volgende over zeggen.

Uiteraard is dit ook door ons in overweging genomen. Wij hebben alles afwegende ervoor gekozen om geen overgangsmaatregel op te nemen. Kraken is thans al civielrechtelijk onrechtmatig en gedurende het eerste jaar van de leegstand ook strafbaar. Deze situatie moet in onze ogen worden onderscheiden van wetsvoorstellen waarin bepaalde activiteiten worden verboden die thans wel toegestaan en rechtmatig zijn. De vergelijking met het wetsvoorstel inzake de pelsdieren gaat in dat opzicht naar onze mening niet volledig op. Een overgangsperiode is daarom naar onze mening niet aan de orde. Krakers kunnen een algehele strafbaarstelling van kraken al enige tijd zien aankomen. Wij zijn inmiddels al tweeënhalf jaar bezig. Zij hadden maatregelen kunnen nemen. Wij kunnen ons goed voorstellen dat bij de handhaving, als dit wetsvoorstel daadwerkelijk wet wordt, zeker in de eerste tijd prioriteit wordt gegeven aan nieuw kraken en kraken waarbij andere strafbare feiten aan de orde zijn. Ik heb daar in de Tweede Kamer namens de indieners nadrukkelijk aandacht voor gevraagd. Zoals eerder gezegd, is dat echter een afweging die niet bij ons

rust, maar bij degenen die uiteindelijk de verantwoordelijkheid krijgen voor de handhaving en de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik zou graag van de heer Slob willen weten hoe lang hij nog denkt te spreken. Ik zie dat hij nog een pak papier voor zich heeft liggen.

\*\*

De heer **Slob**: Ik denk dat het redelijk snel kan, mijnheer de voorzitter.

De **voorzitter**: De initiatiefnemers zijn nu ongeveer anderhalf uur aan het woord. Ik wil proberen om de tijdslimiet die wij hebben gesteld te handhaven.

Het woord is aan mevrouw Böhler voor een interruptie.

\*\*

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Misschien is het zo overgekomen, maar het opnieuw in bescherming nemen van krakers was niet zozeer de achtergrond van mijn vraag. Dat was meer het voorkomen van risico's, ook voor de overheid. Als je het risico kunt voorkomen dat je bijvoorbeeld in Straatsburg een procedure moet voeren, dan is dat altijd een goede zaak. Dat geldt zeker als wij spreken over de voorzienbaarheid. Anders dan het nu in het Nederlands recht is geregeld, wordt namelijk het vertoeven in een pand strafbaar gesteld, ook als er geen verwijderingsnoodzaak is. Dat is toch iets nieuws. Je kunt je afvragen of je dan kunt spreken van voorzienbaarheid. Het is in ieder geval een verweer dat gevoerd kan worden en dat procesrisico kun je misschien voorkomen.

De **voorzitter**: Mevrouw Westerveld krijgt zo het woord. Ik stel voor om de interventies daarna zeer te beperken.

\*\*

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik denk dat het tijdsbeperkend kan werken. De vraag van mevrouw Böhler roept bij mij een andere vraag op. Ik denk dat dit iets is wat in het antwoord kan worden betrokken. Stel dat krakers al geruime tijd, een jaar, in een kraakpand zitten. Volgens het wetsvoorstel, waarin geen overgangsrecht is opgenomen, worden zij vanaf het moment dat het wetsvoorstel kracht van wet krijgt strafbaar. Wij hebben het dus niet over een overgangstermijn waarin mensen nog een tijdje kunnen gaan kraken terwijl de wet al van kracht is. Het gaat echt over de mensen die wonen in een rechtmatige gekraakt pand.

De heer **Slob**: Tegen mevrouw Böhler en mevrouw Westerveld wil ik zeggen dat wij een heel duidelijke keuze hebben gemaakt. Als de voorgestelde wet in werking treedt, is elk wederrechtelijk vertoeven in een pand strafbaar. Naar onze mening betekent dit dat degenen die wederrechtelijk in een pand verkeren, daar uit moeten gaan. Doen zij dat niet vrijwillig, dan zal via opsporing en vervolging het een en ander in gang moeten worden gezet. Ik heb

gezegd dat daarbij ook via het opportuniteitsbeginsel keuzes moeten worden gemaakt. Wij hopen uiteraard dat dit op een heel geleidelijke manier zal gebeuren en dat daarbij de prioriteiten zullen worden gesteld zoals ik heb aangegeven.

Mevrouw Böhler constateert dat geen bestanddeel van de door ons voorgestelde delictomschrijving is dat de dader zich niet op vordering van de rechthebbende uit het pand verwijderd. Dit kwam zo-even ook al aan de orde. In het initiatiefvoorstel wordt het wederrechtelijk vertoeven in een pand waarvan het gebruik door de rechthebbende is beëindigd als zodanig strafbaar. Mevrouw Böhler zegt dat zij niet overtuigd is door de bewijstechnische redenen die wij daarvoor in de stukken hebben aangevoerd. Voorts heeft zij gevraagd of bewijsproblemen zich niet evenzeer kunnen voordoen bij het delict huisvredebreuk waarvoor immers wel is vereist dat een dader zich niet op vordering van de rechthebbende uit het pand verwijderd.

Ik stel in mijn antwoord graag voorop dat wij uit de praktijk signalen hebben gekregen dat strafrechtelijk optreden thans kan worden bemoeilijkt doordat de krakers ontkennen een vordering van de rechthebbende te hebben ontvangen of gehoord. Om die reden is het bestanddeel niet overgenomen in de voorgestelde strafbepaling voor kraken. Een andere reden is dat door dit bestanddeel niet over te nemen in de voorgestelde delictomschrijving, kraken als zodanig strafbaar wordt. Wij achten dit een voordeel uit oogpunt van een duidelijke normstelling; men zal ons dat niet kwalijk nemen. Die geluiden hebben wij niet gehoord over het delict huisvredebreuk en wij willen geen wijzigingen doorvoeren als daarvoor geen direct aantoonbare redenen zijn.

Mevrouw Böhler heeft een aantal vragen gesteld over het onderdeel van het wetsvoorstel waarin kraken wordt aangemerkt als een geval van voorlopige hechtenis door de strafbepaling toe te voegen aan de opsomming van artikel 67 Wetboek van Strafvordering. Zij ziet daar de meerwaarde niet van in. Die meerwaarde is onder andere dat krakers ook buiten ontdekking op heterdaad kunnen worden aangehouden en dat zij in verzekering kunnen worden gesteld als het belang van het onderzoek dat vergt. Voor aanhouden buiten heterdaad en in verzekeringstelling is een voorwaarde dat er sprake is van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

De meerwaarde voor de vaststelling van de identiteit kan zijn dat als deze niet gedurende de periode van het ophouden voor verhoor is voltooid, daarop betrekking hebbende maatregelen ook gedurende inverzekeringstelling kunnen worden getroffen of voortgezet. Het is uiteraard niet zo -- en ik neem aan dat mevrouw Böhler dit weet -- dat tijdens de voorlopige hechtenis meer maatregelen ter identificatie beschikbaar zouden zijn dan tijdens het ophouden voor onderzoek het geval is.

Mevrouw Böhler wijst er terecht op dat er in geval van kraken niet snel sprake zal zijn van een grond voor voorlopige hechtenis. Dat is geen echter

geen reden om verdenking van kraken niet aan te merken als een geval waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan mevrouw Böhler voor een terughoudende vraag.

\* \*

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Nu begrijp ik het helemaal niet meer. De heer Slob geeft toe dat er waarschijnlijk niet vaak sprake zal zijn van gronden voor voorlopige hechtenis. Tegelijkertijd moet voorlopige hechtenis mogelijk worden gemaakt vanwege een aanhouding buiten heterdaad. Daarbij wordt de indruk gewekt dat er zonder aanhouding geen vervolging mogelijk zou zijn. Dit zijn twee totaal verschillende dingen. Je hoeft iemand niet aan te houden om hem strafrechtelijk te kunnen vervolgen. Je hoeft iemand ook niet in hechtenis te houden om onderzoek te kunnen doen naar de identiteit. Daarom heb ik met name gevraagd waarom die onderzoekshandelingen niet worden uitgevoerd terwijl de verdachte in vrijheid is. Dat gebeurt in andere zaken ook.

De heer **Slob**: Dit is een interessante vraag waarover ik veel zou kunnen zeggen, maar ik zal mij richten op hetgeen wij daarover uit de praktijk hebben vernomen. Ik heb al eerder gesproken over de hoorzitting in de Tweede Kamer waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van politie en justitie. Met name van de kant van justitie is gezegd dat dit bij een bepaalde categorie krakers ontzettend lastig is; zij zijn bij wijze van spreken dan gewoon verdwenen. Ik heb daarvan zojuist een voorbeeld gegeven. Op het moment dat justitie aanvullende mogelijkheden krijgt om deze categorie krakers -- hoe beperkt hun aantal misschien ook is -- langer vast te houden en eventueel wat langer de tijd krijgt om hun identiteit te achterhalen, is dat uit het oogpunt van opsporing en vervolging alleen maar winst. Alleen al daarom is het goed om daarvoor ruimte te bieden. Dit is voor ons in ieder geval een duidelijke reden geweest.

Ik sluit af met een reactie op de bijdrage van de heer Yildirim. Hij sprak zijn zorgen uit over de mogelijke inperking van het maatschappelijk protest, als ik het zo mag samenvatten. Wij zijn het er graag mee eens dat er daar waar misverstanden voorkomen, die kenbaar moeten kunnen worden gemaakt. Wij tekenen daarbij wel aan dat dit dan wel langs democratische weg moet plaatsvinden. Wij zijn van mening dat ons wetsvoorstel daaraan een goede bijdrage kan leveren. Ik hoop dat hij dit met ons eens is.

\* N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik heb begrepen dat u reeds de vergadering voor de hele avond had gepland. Daarom zal ik niet het hele dossier behandelen, maar mij beperken. Samen met collega Van Middelkoop, mijn huidige collega voor Wonen, Wijken en Integratie, de derde in deze kabinetsperiode reeds, breng ik graag naar voren

hoe het kabinet de strafrechtelijke aspecten van het initiatiefwetsvoorstel beoordeelt. Daarna ga ik in op vragen daarover die meer specifiek aan mij zijn gesteld.

De heer Slob heeft al het een en ander naar voren gebracht over de juridische aspecten. Het kabinet heeft met name gekeken naar de uitvoerbaarheid van het initiatiefwetsvoorstel. Het optreden van de politie en het Openbaar Ministerie zal door de voorgestelde delictsomschrijving in artikel 138a van het Wetboek van Strafrecht eenvoudiger worden, gezien de beperkingen die voorts verbonden zijn aan de geldende delictsomschrijving in artikel 429 secties van het Wetboek van Strafrecht. Doordat kraken wordt aangemerkt als misdrijf waarbij voorlopige hechtenis mogelijk wordt, verbeteren wij ook de opsporings- en vervolgingsmogelijkheden. De handhaving is dus gebaat bij deze wijzigingen. Dit wordt ook vanuit de uitvoeringspraktijk onderschreven. Het Openbaar Ministerie heeft mij dan ook in deze zin bericht in het najaar van het afgelopen jaar. Gelet op de ontwikkeling in de jurisprudentie en in het bijzonder het arrest van de Hoge Raad van 9 oktober 2009 bestaan er namelijk voor een strafrechtelijke ontruiming alleen mogelijkheden als de wet wordt gewijzigd in de zin zoals voorzien in het initiatiefwetsvoorstel. Ik acht het zinvol dat er met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een dergelijke expliciete wettelijke grondslag; vandaar deze beantwoording van de gestelde vragen.

Zodra het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, zal weer in alle gevallen strafrechtelijk kunnen worden ontruimd. Dat zal een rem zetten op nieuwe kraken. Dat betekent niet dat per die datum ieder gekraakt pand onmiddellijk zal worden ontruimd. Er is ook gevraagd naar de prioriteitsstelling, want deze moet natuurlijk evenwichtig zijn ten opzichte van de handhaving van andere strafrechtelijke normen. Handhavend optreden is daarbij de inzet, waarbij meer gewicht aan handhaving toekomt indien de eigenaar bijvoorbeeld gehinderd wordt in het realiseren van de gekozen bestemming van een pand, alsook indien er sprake is van overlast voor de omgeving of vernielingen door de krakers.

Ik kom daarmee op enkele specifieke vragen. De heer Hofstra vroeg hoe de onevenwichtigheid -- ik citeer dit woord -- in artikel 429 secties van het Wetboek van Strafrecht heeft kunnen ontstaan. Kraken is daardoor namelijk alleen strafbaar gedurende het eerste jaar van de leegstand. De heer Hofstra zal natuurlijk zelf -- gelet op zijn lange parlementaire ervaring in beide Kamers der Staten-Generaal -- hebben gezien dat het hier ging om een destijds door de wetgever gekozen compromis. In zijn algemeenheid is het ongebruikelijk om in strafbepalingen tijdslimieten in het kader van de bescherming op te nemen waarna een bepaalde gedraging, waartegen voor het verstrijken van de limiet nog strafrechtelijke bescherming werd geboden, niet meer strafbaar is.

De heer Hofstra vroeg mij ook hoe ik als adviseur van de Kamer aankijk tegen de in het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde strafmaxima.

Evenals de heer Engels wilde hij weten of ik deze evenwichtig vind. Deze vragen werden zojuist gesteld en daarop werd ook al gereageerd door degenen die de Tweede Kamer hier vertegenwoordigen. Het wetsvoorstel voorziet in hogere strafmaxima voor de delicten kraken en huisvredebreuk. Het kabinet vindt het belangrijk dat die inderdaad in een evenwichtige verhouding staan tot elkaar en tot de strafmaxima van andere strafbare feiten. Het kabinet meent dat het evenwicht met de voorgestelde strafmaxima wordt bewaard. Het kan zich dan ook goed voorstellen dat de Tweede Kamer tot deze afweging is gekomen.

Ik teken hierbij aan dat er natuurlijk allerlei vergelijkingen kunnen worden gemaakt op het punt van strafmaxima. Het is een moeilijk onderwerp, waarover in het verleden uitgebreid is gediscussieerd bij eerdere verhogingen die het in het laatste decennium, som in den brede, zijn doorgevoerd. Laat ik het houden in de sfeer van woningen. Voor diefstal van een woonwagen, bijvoorbeeld een caravan, geldt een strafmaximum van vier jaar. Ook daarbij gaat het om een aantasting van het eigendom. Vergeleken daarmee is het strafmaximum in dit wetsvoorstel bepaald niet aan de hoge kant, ondanks de verhoging die begrepen is in verhouding tot het huidige artikel 429 secties.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Met alle respect voor de minister van Justitie, maar hij weet als geen ander dat een woonwagen gewoon een roerende zaak is. Het is toch wel lastig om die uit bijvoorbeeld Australië terug te krijgen. Bij een huisvredebreuk is dat huis er nog. Daarom geldt daarvoor een veel lager strafmaximum op basis van artikel 138. Het gaat erom of die verhoging van de maximumstraf voor kraken naar één jaar redelijk is in vergelijking met de maximumstraf voor huisvredebreuk. De minister moet nu niet roerende en onroerende zaken als appels en peren vergelijken.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik bedoelde eigenlijk te zeggen dat al die vergelijkingen in zekere zin moeilijk zijn, ook de vergelijking met de huisvredebreuk die mevrouw Böhler prefereert. Daarbij kom je natuurlijk op een lager vergelijkingspunt uit. Daarom heb ik maar eens de vergelijking gemaakt met een woning die in de juridische definities roerend is.

De heer **Hofstra** (VVD): Ik had deze vraag niet aan mevrouw Böhler gesteld, hoewel ook zij van recht ongetwijfeld meer verstand heeft dan ik, maar aan de minister van Justitie. Ik hoorde zijn beantwoording en dacht: hij zal het wel ongeveer met mij eens. Uit zijn voorbeeld begrijp ik nu echter dat hij vindt dat deze strafmaat misschien wel te laag is. Kan de minister klip-en-klaar antwoord geven: is dit evenwichtig, of moet het de ene of de andere kant op?

Minister **Hirsch Ballin**: Laten wij de twee referentiepunten dan eens samennemen, dat van mij en dat van mevrouw Böhler. Als wij daarin het

midden zoeken, ben je bij uitstek met evenwichtigheid bezig.

De heer Janse de Jonge heeft gevraagd naar de verhouding tussen de verschillende ontruimingsbevoegdheden: civielrechtelijk door de rechthebbende, bestuursrechtelijk door de burgemeester in het kader van de openbare orde en strafrechtelijk door justitie. Ik kan beamen -- dat was ook de strekking van de opmerking van de heer Janse de Jonge -- dat de verschillende ontruimingsbevoegdheden alle hun eigen bestaansgrond hebben. Het initiatiefvoorstel verandert aan de bestaande ontruimingsbevoegdheden en hun onderlinge verhouding niets wezenlijks, behalve dan dat wordt herbevestigd naar aanleiding van het al genoemde arrest van de Hoge Raad dat op strafrechtelijke titel kan worden ontruimd. Dit was na dat arrest geblokkeerd. De strafrechtelijke ontruiming wordt ook mogelijk bij panden die langer dan een jaar leeg stonden toen ze werden gekraakt. In het verlengde daarvan en in lijn met wat de vertegenwoordigers van de Tweede Kamer daarover hebben gezegd, kan ik bevestigen dat ik geen voornemens heb om een antikraakovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek voor te stellen.

In antwoord op een vraag van de heer Janse de Jonge wil ik ook nog bevestigen dat kraken strafbaar wordt ongeacht de duur van de leegstand. Daarop is naar ik meen zo-even al voldoende ingegaan. Er is dus ook geen situatie van rechtsverwerking, maar natuurlijk zijn er situaties waarin in de belangenafweging bij het beleid van het Openbaar Ministerie dit soort factoren een rol kunnen gaan spelen.

Mevrouw Böhler heeft gevraagd om een standpunt van de zijde van het kabinet over het overgangsrecht. Laat ik vooropstellen dat bijzonder overgangsrecht waardoor de strafbepaling na de datum van inwerkingtreding gedurende een overgangsperiode niet van toepassing is op panden die voor de datum van inwerkingtreding al waren gekraakt, in theorie denkbaar was geweest. De vertegenwoordigers van de Tweede Kamer hebben die gedachtegang echter niet gevolgd en daar heb ik begrip voor. Het zou namelijk betekenen dat gedurende deze overgangsperiode nimmer strafrechtelijk zou kunnen worden opgetreden als het gaat om langer dan een jaar leegstaande panden die al waren gekraakt. Het kabinet deelt dan ook niet de zorg van mevrouw Böhler dat zonder overgangsrecht niet van een voldoende kenbare en voorzienbare strafbaarstelling sprake zou zijn, naar de maatstaven van artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden. Dat het hier gaat om een continuïng offense doet daaraan niet af. Integendeel, daarbij kan het zich voordoen, ook op ander terrein, dat een strafbepaling alsnog wordt geïntroduceerd die aan een reeds voortdurende situatie een eind maakt.

Mevrouw Böhler heeft ook gevraagd naar de opvatting van het kabinet over de keuze in het initiatiefvoorstel om daarin niet op te nemen dat de rechthebbende van de krakers heeft gevorderd dat

zij zich verwijderen, mede in het licht van de omstandigheid dat dat wel is opgenomen in de strafbaarstelling betreffende huisvredebreuk. Gelet op de positie die het kabinet inneemt bij de behandeling van initiatiefvoorstellen van wet zou ik willen volstaan met op te merken dat ik van de zijde van het kabinet geen bezwaren naar voren breng tegen deze door de Tweede Kamer gemaakte keuze. Ook hiervoor geldt dat het ervan afhangt welk referentiepunt men neemt bij de introductie van deze strafbepaling.

Ten slotte zijn door mevrouw Böhler vragen gesteld over de uitvoerbaarheid en de vraag wanneer na inwerkingtreding zal worden gestart met de handhaving, in het bijzonder welke gevolgen dat heeft voor de justitiële capaciteit in Amsterdam. De Raad voor de rechtspraak verwacht na een aanvankelijke toename een geringe afname van de benodigde capaciteit. Het zal voor politie en Openbaar Ministerie extra inzet vergen, maar die kan door een gefaseerde aanpak worden beheerst. Ik maakte al melding van de noodzaak om daarbij afwegingen te maken. Mij staat ook geen heksenjacht voor ogen. Het maakt, mits dat niet in strijd is met belangen van de eigenaar, daarbij uit of krakers actief bezig zijn met het betrekken van een andere woning of dat zij te kennen geven te volharden in hun, na aanvaarding van dit wetsvoorstel, zo uw Kamer daartoe besluit, strafbaar gedrag. Het Openbaar Ministerie kan dat in de beoordeling betrekken. Ik wil daarbij, om misverstand te voorkomen, duidelijk maken dat krakers niet ongelimiteerd de gelegenheid zullen krijgen om een woning te zoeken die voldoet aan door henzelf gekozen eisen qua locatie en prijs. Van de overheid, in casu het Openbaar Ministerie, mag wel een redelijke beoordeling worden gevraagd. Die zal ik ook bevorderen.

In antwoord op de vraag van mevrouw Westerveld aan de vertegenwoordigers van de Tweede Kamer of de huidige wet- en regelgeving tekortschiet, kan ik slechts opmerken dat de regering zich kan voorstellen dat de Tweede Kamer tot deze conclusie is gekomen. Ik zou daarvoor dus willen verwijzen naar de aangevoerde argumenten.

Ten slotte wil ik nog uiteenzetten waarom ik degenen die het wetsvoorstel namens de Tweede Kamer hebben toegelicht niet heb aangemerkt als de indieners van het wetsvoorstel. Er is volgens onze grondwetsbepalingen slechts één indienster, en dat is de Tweede Kamer. Voorstellen van wet worden ingediend door de regering, dan wel door de Tweede Kamer. De ene indienster heeft zich daartoe bediend van de drie leden van de Tweede Kamer die zojuist het woord hebben gevoerd.

\*N

Minister **Van Middelkoop**: Voorzitter. Het is goed om weer in uw huis te mogen verkeren en in deze nieuwe rol als minister voor WWI. Ik ben de afgelopen jaren weinig tekort gekomen als minister van Defensie, maar wetgeving heb ik toch wel eens gemist en ziedaar, de loop der geschiedenis heeft mij deze kans toch weer geboden, en dan ook weer

als adviseur van de Tweede Kamer. Dat heb ik zo-even van collega Hirsch Ballin geleerd.

Ik zal proberen een aantal vragen die aan mijn adres zijn gesteld zo goed mogelijk te beantwoorden. Ik begin met mevrouw Westerveld, die er denk ik terecht in haar bijdrage op heeft gewezen dat het wetsvoorstel wellicht de suggestie wekt als zou de leegstandsparagraaf de tegenhanger zijn van het absolute kraakverbod. Dat kun je inderdaad niet zomaar een op een met elkaar verbinden, dat heeft zij scherp gezien. Het zijn niet twee kanten van dezelfde medaille. Natuurlijk, er is een zekere samenhang. Vroeger was de woningnood het argument om kraken te rechtvaardigen, maar dat geldt natuurlijk nu niet meer. Waarom sta ik hier? Omdat ik er belang bij heb dat de onleefbaarheid in wijken wordt tegengegaan. Het tegengaan van leegstand is een bijdrage aan het verbeteren van buurten en wijken. Zo ligt er een wat andere relatie dan op het eerste gezicht leek.

De leegstand van niet-woningen -- en daar hebben wij het vooral over -- is inderdaad te omvangrijk om te negeren. In de stukken staat dat de laatste schattingen wijzen op een leegstand van tussen de 6 miljoen m<sup>2</sup> en 7 miljoen m<sup>2</sup>. Dat is veel te veel om voor frictieleegstand te kunnen doorgaan. Het is daarom zaak om alert en actief te zijn. Leegstand is een te belangrijk probleem om aan de krakers over te laten. Daarom ben ik ervoor om de aanpak van leegstand wettelijk goed te regelen. Mevrouw Van der Burg verwees al naar de initiatieven van mijn collega van VROM bij het toepassen van de zogenaamde SER-ladder om de leegstand van kantoren aan te pakken. Dat is natuurlijk vanuit mijn optiek een goede maatregel. Dat geldt ook voor het voornemen om lege kantoren op de buitenplanse ontheffingenlijst te plaatsen waardoor ze makkelijker van bestemming kunnen veranderen.

Ik ben dan ook blij dat de initiatiefnemers in het wetsvoorstel instrumenten hebben opgenomen waarmee gemeenten onnodige leegstand kunnen aanpakken. Dat moet vooral op lokaal niveau worden aangepakt. Natuurlijk, de huidige Huisvestingswet kent ook al mogelijkheden, maar nu wordt er een instrument aan toegevoegd dat zich vooral richt op de bestrijding van leegstand van winkels en kantoren. Op dit punt zou je kunnen spreken van een omissie waarin dit wetsvoorstel kan voorzien.

Met de voorgestelde instrumenten, zoals de melding van leegstaande panden, overleg hierover en eventuele voordracht van een huurder door de gemeenten in combinatie met dwangsommen op grond van Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht, is nog geen ervaring opgedaan. Wie daar enigszins kritisch over is, kan op mijn begrip rekenen. Het is daarom goed dat er een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel staat. Dan kan ook de vraag worden beantwoord of een en ander wellicht niet te bureaucratisch is. Daar tegenover kan je stellen dat, als een gemeente echt belang heeft bij de bestrijding van leegstand, men wel bestand moet zijn tegen enige regels. Maar het is goed om er later nog eens goed naar te kijken.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om te differentiëren naar categorieën gebouwen en gebieden in gemeenten. Op basis van het wetsvoorstel is dus een gerichte bestrijding van leegstand mogelijk.

De heer Engels vroeg naar de werking van de leegstandsregistratie in de praktijk. Hij doet nu een beroep op mijn profetische gaven en daar moet ik voorzichtig mee zijn. Wij moeten afwachten hoe gemeenten dat zullen doen. Dat is natuurlijk best nog interessant en dat zal nog voor de evaluatie over vijf jaar onze aandacht krijgen. Ook hier geldt: als gemeenten de urgentie voelen, kunnen zij gebruik maken van het aangeboden instrumentarium.

De heer Janse de Jonge wees terecht op de rol van de corporaties in het kader van de wijkaanpak. Ik voeg eraan toe dat in het wetsvoorstel ook de rol van andere vastgoedeigenaren wordt versterkt. Ook zij kunnen worden benaderd door gemeenten om leegstand te bestrijden. Leegstaande panden kunnen op deze manier via overleg en voordracht van gebruikers een functie in de wijk krijgen. Ook hier ligt duidelijk een belang voor de minister WWI.

Mevrouw Westerveld vroeg naar de mogelijke effectiviteit van een fiscale boete. Daar kan ik natuurlijk niet een duidelijk antwoord op geven. We hebben wel enige kennis van een instrument dat daarnaast ligt, te weten de leegstandsheffing zoals die in België wordt gebruikt. De ervaringen met dat instrument zijn niet erg positief. Ik voeg hieraan toe dat je maatregelen op hun intrinsieke waarde moet beoordelen. Leegstand is niet altijd verwijtbaar en in dat geval is het toch wat pijnlijk als je wordt beboet. Maar ten principale zie ik geen reden om voor de toekomst dat soort maatregelen uit te sluiten. Dat is in mijn positie als adviseur van de Kamer op dit moment mijn reactie.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het gaat mij niet om een boete. Een paar jaar geleden is de regel ingevoerd dat de kosten van leegstand voor de eigenaar van het pand fiscaal aftrekbaar zijn. Dat is dus een bonus op leegstand. Als wij toch met elkaar op zoek zijn naar allerlei instrumenten om het onnodig leeg laten staan van panden te ontmoedigen, vraag ik het kabinet om na te gaan of dit destijds toch niet een kleine slip of the tongue van de wetgever is geweest. Dit is iets waar de minister nu geen antwoord op kan geven. Ik geef toe, het is pas drie jaar geleden, maar het lijkt mij voor het discours geen onverstandige gedachte.

Minister **Van Middelkoop**: Ik ken de constructieve inzet van mevrouw Westerveld bij dit soort zaken. Ik zal er eens naar kijken. Als minister voor WWI kan ik er mogelijkwits belang bij hebben om dit nog eens kritisch tegen het licht te houden. Uiteindelijk is het, naar ik aanneem, een zaak van de minister van Financiën; hij gaat hierover. Er is echter altijd goed overleg mogelijk. Ik zal er eens naar kijken. Inhoudelijk durf ik er niet op te reageren.

Mevrouw Westerveld vroeg ook naar het gemeentelijke meldpunt. Los van de vraag of ik

daar nu wel of niet een voorstander van ben, het wetsvoorstel laat gemeenten vrij om zo'n meldpunt in het leven te roepen. Het verbiedt het in ieder geval niet. Dit kunnen wij het beste aan de gemeenten overlaten.

Mevrouw Westerveld vroeg ook naar mogelijk misbruik. Als je maximaal zichtbaar maakt dat alles leegstaat, kunnen mensen met bepaalde ondeugden wellicht eerder op het idee gebracht worden om in te breken of anderszins dingen te doen die niet betamelijk zijn. Enige huiver kan ik mij dus wel voorstellen, maar dat is een zaak van de gemeenten. Zij moeten een en ander afwegen.

Gemeenten zijn vrij om het register openbaar te maken. De Tweede Kamer heeft via amendement een poging gedaan om het ten principale verplicht openbaar te maken. Dat is niet gelukt, maar dat wil niet zeggen dat het hiermee verplicht niet-openbaar is. Ook in dit geval geldt dat gemeenten hierin vrij zijn. Dat lijkt mij een verstandige zaak.

De heer Hofstra heeft zo uit de losse pols de suggestie gedaan om leegstand te bestrijden door het huurrecht dan maar los te laten. Tegen de heer Hofstra wil ik zeggen dat je ook te liberaal kunt worden. Ik vind het loslaten van het huurrecht om dit probleem te bestrijden wel een heel forse maatregel. Trouwens, voor zover er op dat gebied onderzoeken bestaan, is nooit gebleken dat huurbescherming echt een belemmering is voor het aanpakken van leegstand. Ik ben dan ook niet onmiddellijk inhoudelijk overtuigd dat het een effectief middel is. Het huurrecht zou ik niet zomaar over de balk willen gooien.

De heer **Hofstra** (VVD): Ik ben blij dat de minister nog op dit punt is gekomen; is was even bang dat hij het helemaal zou vergeten. Ik heb nog de DDR-vergelijking gemaakt. Ik dacht: misschien wordt de minister van Defensie even wakker. Het huurbeschermingssysteem in Nederland is werkelijk ongekend, mondiaal gezien. De minister is nog niet zo lang minister voor WWI; misschien is hij nog niet aan het puntensysteem toegekomen. Als hij daar tijd voor heeft, moet hij dat voor de grap eens doen. Ik pleit niet voor afschaffing van het systeem. Het wordt voor heel veel woningen gebruikt. Ik vind weliswaar dat het wel wat minder mag, maar dat zeg ik niet. Ik zeg alleen dat het in deze specifieke gevallen van leegstandsbestrijding heel goed zou zijn om een soort B-label in de markt te zetten. Onder bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld boven winkels, mogen de bouwvoorschriften simpeler zijn -- daar is deze minister ook verantwoordelijk voor -- of mag het huursysteem veel simpeler zijn. Dat wil ik graag bepleiten. Dat zou veel effectiever zijn, voor gemeenten, maar ook voor de hele marktoperatie. Misschien kan de minister een en ander in gang zetten, opdat het binnen enkele maanden vorm kan krijgen. Nu kan dat allemaal niet meer, dat snap ik wel. Ik vraag de minister om dit heel serieus te bezien. Ik vond het een beetje jammer dat de minister zei: uit de losse pols. Misschien heb ik af en toe een wat losse manier van optreden, dat geef ik toe, maar ik meen het serieus.

Minister **Van Middelkoop**: Van dat laatste ben ik geheel overtuigd. De heer Hofstra zal het met mij eens zijn dat wij op dit moment niet het hele huurrecht en de pro's en contra's en de typisch Nederlandse kanten ervan hoeven te bespreken. Het denken hoeft niet stil te staan. Op dit moment ben ik er echter niet zomaar van overtuigd dat er een een-op-eenrelatie valt aan te wijzen tussen het verminderen van het huurrecht en de aanpak van leegstand.

Wat de vereenvoudiging van bouwvoorschriften betreft, het volgende. Ik ben op dit moment als minister voor WWI ook bezig met een vernieuwing van het Bouwbesluit. Het betreft een algemene maatregel van bestuur waar wij al jaren mee bezig zijn. Bouwvoorschriften bevatten minimumvoorschriften op het gebied van veiligheid, gezondheid enzovoort. Die kun je niet zomaar loslaten met het oog op een ander doel, zoals de bestrijding van leegstand. Maar zijn opmerking zal ongetwijfeld doorechoën in het departement. Voor zover het Bouwbesluit waar wij aan werken, op dit punt nog kan worden verbeterd, sta ik daar open voor, maar zonder dat er sprake is van een aantasting van de belangrijkste argumenten waarom wij dat Bouwbesluit hebben.

Mijn laatste opmerking betreft de antikraak en de rechten van antikrakers. Onder andere de heer De Boer heb ik daarover horen spreken. Inmiddels is er een conceptkeurmerk leegstandbeheerders gepresenteerd. Dat komt uit de vrije samenleving. Ik heb het zelf nog niet ontvangen, maar zoals ik al aan de Tweede Kamer al heb gedaan, kan wel toezeggen dat wij dat keurmerk zorgvuldig zullen bekijken en daar een reactie op zullen geven. Ongetwijfeld kan hiermee een oplossing voor de lastige en echt negatieve kantjes van de rechtspositie van deze mensen.

\*N

De heer **Hofstra** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Allereerst dank ik de indieners en beide ministers hartelijk voor de hier en daar zeer uitvoerige beantwoording. Tegen collega Engels, die het recht van initiatief zo belangrijk vond dat hij mijn naam aanroepend zei dat elk parlementslid dat een keer zou moeten doen, wil ik zeggen dat mijn record op twee initiatiefwetsvoorstellen staat. Die hebben hier ook de eindstreep gehaald, dus ik voel mij op dat punt niet helemaal aangesproken.

Ik heb slechts spaarzaam gebruikgemaakt van de interruptiemicrofoon, maar er gingen veel rare stellingen over de vloer. Ik zal er een paar noemen. Het verbod op kraken is een bonus voor onroerendgoedeigenaren. Leegstand wordt niet alleen expres veroorzaakt maar ook in stand gehouden. Straffen is niet nodig, want het gebeurt zo weinig. Daarover ging een interruptie met collega Engels. Kraken tast het eigendomsrecht niet aan. Dat vond ik ook een heel mooie. Door kraken krijgen wij minder leegstand. Alle huidige kraakproblemen zijn oplosbaar. Hoe kan het dan dat de politie niet dichterbij mag komen als er een kort geding wordt aangevraagd? En er is een

leegstandtaks nodig. Nou die is er al, want als een pand leegstaat, verdien je niets meer. Mevrouw Westerveld merkte aan het eind op dat de eigenaren de kosten aftrekken. Ja, dat is altijd zo met kosten, maar als je geen inkomsten hebt, betaal je daardoor niet minder belasting. Daar moet zij zich geen zorgen over maken.

Al deze waarnemingen -- wie de schoen past, trekke hem aan -- zijn onzinnige redeneringen. Ik ben dan ook bijzonder blij met de duidelijke uiteenzetting van de heer Ten Hoopen aan het begin. Hij benaderde de kwestie principieel en maakte duidelijk wat ik eerder heb bepleit, namelijk dat wij linksom en rechtsom, overal en altijd het kraken moeten verbieden. Daar is de VVD-fractie het heel erg mee eens. Dan mag er een pacificatietendens zijn -- ik heb dat zelf niet zo nauwkeurig bestudeerd -- maar die vind ik ook niet relevant, want ook als krakers heel keurige mensen zijn, dan nog wordt het eigendomsrecht aangetast en dan nog moet kraken gewoon worden verboden. Ook de stelling dat eigenaren primair zelf verantwoordelijk zijn voor het beheren van hun pand en voor eventuele leegstand, spreekt mij zeer aan. Als er daarna een andere verantwoordelijkheid komt, dan gaat het toch om de samenleving, dus de overheid.

Wij hebben wat twijfels bij het tweede deel van het wetsvoorstel, zoals ik hier en daar bij interruptie heb proberen duidelijk te maken. Met het eerste deel zijn wij het hartgrondig eens. Het tweede deel is daaraan gekoppeld en het ligt ook als één pakket voor. Wij kunnen het niet meer splitsen, ook niet met een schaar. Wij hebben wel twijfels over de effectiviteit ervan. Over het doel zijn wij het eens, want leegstand is voor niemand goed. Wij moeten dat dus bestrijden, maar nu wordt er wel een soort bureaucratie opgetuigd. Er ontstaat een soort publieke makelaar: de gemeente. Die doet allemaal dingen die in de markt al door andere partijen worden gedaan. Vandaar ook mijn hartstochtelijke pleidooi om versimpeling toe te staan in de bouwvoorschriften en de huurovereenkomsten. Dat moeten wij gewoon wettelijk regelen. Daardoor zal die markt veel beter functioneren. Ik roep de minister WWI hier nadrukkelijk toe op. Dit wetsvoorstel ligt hier nu en zal ook niet meer gewijzigd kunnen en hoeven worden, maar er zal veel aandacht moeten zijn, vooral op het departement, voor de huurregelgeving -- waarvoor binnenkort echt een saneringsslag nodig is -- en de bouwvoorschriften. Natuurlijk is het allemaal goed bedoeld voor de gezondheid en veiligheid. Hier en daar kan het echter wel een tandje minder, zeker als bewoners daarvoor kiezen. Als je een lage huur betaalt, is het ook acceptabel om niet al die luxe te hebben die je wel bij andere woningen hebt.

Over de strafmaat heeft de heer Slob uitvoerig gesproken. Met de minister had ik een interruptiedebatje over het begrip "evenwichtig". Uiteindelijk weet ik hoe ik dat moet zien. De VVD-fractie heeft de indruk dat hier sprake is van een redelijke strafmaat, al blijft het tijdstip en de manier waarop die is aangepast wat pikant.

Ik herhaal ons standpunt. Wij zijn heel erg voor het eerste deel van het wetsvoorstel. Wij hebben twijfels over het tweede deel. Gelukkig is het wel zo geregeld dat het geen verplichting is voor gemeenten, maar een mogelijkheid die men voor een deel zelf kan invullen. Wij spreken graag ons vertrouwen uit in de richting van andere volksvertegenwoordigers. Het is aan de gemeente en de gemeenteraad als controlerend orgaan om te voorkomen dat de bureaucratie te veel uit de hand loopt.

In het artikel over de evaluatie staat dat dit binnen vijf jaar moet gebeuren. Ik roep er uitdrukkelijk toe op dat binnen tweeënhalf jaar te doen. Ik neem aan dat dit past binnen die wetsbepaling, dus daarvoor hoeft het wetsvoorstel niet gewijzigd te worden. De punten die ik eerder heb bepleit zouden in die evaluatie nadrukkelijk naar voren kunnen komen.

Ik heb nog een vraag aan de minister van Justitie. Wij gaan op 1 juni over dit initiatiefwetsvoorstel stemmen. Ik ben optimistisch. Daarom vraag ik de minister wanneer dit wordt ingevoerd. Hoe vervolgens het beleid gestalte krijgt met die prioriteitsstelling begrijp ik allemaal wel. Zou de minister een aanduiding kunnen geven van de benodigde termijn om alles in het rechte te breien? Dat zal namelijk niet in één dag lukken, zeker niet in Amsterdam.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Veel dank aan de aanhangigmakers en de bewindslieden voor hun uitgebreide en diepgaande antwoorden. Ik wil vooral de voorstellers recht doen door nog een enkele opmerking te maken.

Voordat ik dat doe, richt ik mij eerst even tot de heer Hofstra die mij kennelijk totaal verkeerd heeft begrepen. Toen ik hem in mijn eerste termijn aanriep, was dat in verband met zijn oproep -- door hemzelf gedaan in het begin van zijn eerste termijn -- om de aanhangigmakers uitbundig te prijzen voor hun werkzaamheden. Dat heb ik uiteraard gedaan en daar vroeg ik zijn aandacht voor. Ik had namelijk het gevoel hem daarmee volledig te hebben bediend. Uiteraard heb ik geen enkele behoefte hem de maat te nemen over zijn activiteiten in de initiatiefwetgeving. Ik ben nooit verder gekomen dan het schrijven van een boek over dit recht.

Voorzitter. Ik ga weer even terug naar wat mijn fractie van het voorstel vindt, na uitvoerig beraad; dat begrijpt u. Het voorstel lijkt toch primair gericht te zijn op het kraken. Het ademt ook vooral de geest van de algehele strafbaarstelling van het kraken. Ik kom tot de conclusie dat het waarschijnlijk vooral te maken heeft met de specifieke visie van de aanhangigmakers op wat ik maar zal noemen de maatschappelijke normativiteit. Maar ik blijf toch met het probleem zitten dat ik mij bij de beschrijving en de analyse van de achterliggende problematiek toch meer thuis blijf voelen bij wat de Raad van State heeft gezegd, namelijk dat de uitwerking van de analyse problematisch en niet

volledig is. Voor mijn fractie is een belangrijk punt dat het door de voorstellers als een principiële keuze aangemerkte voorstel in mijn ogen niet zozeer principieel is in materieel-normatieve zin, maar slechts op het formele niveau principieel is: wij hebben regels of wij gaan regels vaststellen en die moeten worden gehandhaafd. Aanhakend bij de visie die de aanhangigmakers hebben op de maatschappelijke mentaliteit, richt dat zich vooral op het element "law and order": positieve rechtsregels moet je handhaven. Ik heb aangegeven dat het voor mijn fractie wezenlijk is om, wanneer er een aanscherping plaatsvindt of in deze fase wordt voorgenomen van onze rechtsorde, niet alleen naar het formeel-normatieve niveau te kijken, maar ook naar het materieel-normatieve niveau, rechtsbeginselen, achterliggende rechtsnoties, het rechtsgevoel en het rechtsbewustzijn, en daarnaast naar het meer feitelijke niveau: welke maatschappelijke noden en behoeften spelen er? Die aspecten behoren in een afweging te worden betrokken, wanneer wij een verandering in onze rechtsorde willen aanbrengen. Daar ben ik niet geruster op geworden. Ik denk dat de Raad van State dat bedoelde, toen men vroeg om een dragende motivering voor de criminalisering van krakers.

Een verdere opmerking is dat het instrumentarium ter bestrijding van de leegstand, waarover heel uitvoerig is gesproken, voor mijn fractie toch tot de conclusie moet leiden dat het niet van toegevoegde waarde is, omdat de uitvoering uiteindelijk te veel afhankelijk is van de inzet van de gemeenten en ook van de opstelling van de eigenaren zelf.

Wat de strafmaat betreft, heb ik gewezen op de samenhang met de zwaarte van het delict, de mate waarin de rechtsorde is aangetast en vooral ook de preventieve werking. Die elementen zijn bepalend voor de vaststelling van een strafmaat. In zijn antwoord heeft de heer Slob verwezen naar het Tweede Kamerdebat en daarbij ook een aantal fracties genoemd, die ik overigens wel herkende. Hij heeft aangegeven dat daarvan een impuls is uitgegaan om er nog eens naar te kijken. Mijn fractie heeft al enige tijd -- de minister van Justitie zal dat kunnen bevestigen -- niet al te veel bewondering voor de reflecties die in de Tweede Kamer bespeurbaar zijn, als het gaat om de aanscherping van ons strafrecht en het strafprocesrecht in het algemeen. Dat kan ik deze voorstellers niet aanrekenen; het is een ontwikkeling die wij jarenlang hebben gezien. Waar het in dit voorstel aan de orde is, hebben wij er ook niet veel bewondering voor. Dat betekent dat wij niet tot de conclusie kunnen komen en die ook niet delen, zelfs niet met de minister van Justitie, dat hier sprake is van evenwichtige straffen. Dat oordeel delen wij niet.

Dit alles tezamen betekent dat ik als invallend woordvoerder de komende twee weken in conclaaf moet met mijn fractievoorzitter en hem advies zal moeten geven hoe mijn fractie zal moeten stemmen. Uit mijn bijdrage zal duidelijk zijn geworden dat wij er nog een heel behoorlijk gesprek over zullen moeten hebben.

De **voorzitter**: Ik wens u veel sterkte.

\*\*

De heer **Engels** (D66): Dank u zeer, voorzitter.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. In de zeven jaar dat ik in deze Eerste Kamer werkzaam ben, heb ik zelden een debat meegemaakt dat ik zo ongelooflijk weinig zinvol heb gevonden als dat van vandaag. Ik heb in feite vrijwel geen antwoorden gekregen op de zaken die ik heb genoemd, zodat ik eigenlijk opnieuw kan beginnen. De allerbelangrijkste vraag is, wat de urgentie is van een wetsvoorstel waarbij kraken strafbaar wordt gemaakt tot en met gevangenisstraf aan toe. Er moeten toch heel duidelijk aantoonbare redenen zijn om zo'n tamelijk draconische maatregel te nemen. Dat heb ik niet gehoord. Ik heb geen harde feiten gehoord, ik hoor weer de suggesties waartegen ik al eerder bezwaar had. Er wordt gepraat over buitenlanders, overlast, vandalisme en uitwoning. Dat zijn zaken waarvan we al wisten dat ze strafbaar zijn en dat ze bestreden kunnen worden met de nu al aanwezige middelen. Ik heb geen enkele werkelijke reden gehoord waarom op dit moment elke vorm van kraken strafbaar zou moeten worden, behalve het herhaalde mantra dat men nu eenmaal met de handen van andermans spullen af moet blijven.

Ik heb niemand over woningnood gehoord. Aan het verbod op kraken wordt een aantal vrijblijvende maatregelen tegen leegstand gekoppeld die genomen zou kunnen worden. Het is duidelijk dat het deels allemaal kanbepalingen zijn, zoals het bijhouden van een leegstandsregister. Gemeenten kunnen dat nu al doen, en als ze het niet doen is er weinig reden om aan te nemen dat ze daar straks wel reuze gemotiveerd voor zijn. Ook heb ik geen antwoord gekregen op vragen over de positie van antikraakwonenden. Ik moet constateren dat de wet uit twee zaken bestaat die mijn fractie beide absoluut niet ziet zitten. Het strafbaar stellen van het kraken aan de ene kant is slecht gemotiveerd, zodat ik niet inzie wie er blij mee zal zijn om dat te moeten uitvoeren, en aan de andere kant wordt weinig gedaan aan de leegstand, behalve dat het nu nog makkelijker wordt gemaakt voor vastgoedeigenaren om hun woningen leeg te laten staan. Ik heb aan het begin van mijn betoog gevraagd wie er belang heeft bij deze wet. Ik kan het herhalen: de gemeenten niet, de politie niet, de 1500 krakers niet, de veel grotere groep van antikraakwoners niet, de woningzoekenden niet, de buurten niet, de samenleving niet. Er blijft maar een groep over die met deze wet wordt bediend, namelijk de vastgoedeigenaren, die het makkelijker wordt gemaakt om woon- en bedrijfsruimte leeg te laten staan.

Ik ben vanmorgen begonnen met deze conclusie, en ik kan dat nu herhalen. Het enige minimale lichtpuntje dat ik vandaag bij dit debat heb kunnen ontdekken, is dat de minister van Justitie van plan is om er niet meteen een



heksenjacht van te maken, als van de ene op de andere dag 1500 mensen strafbaar zijn geworden.

\*N

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Voorzitter. Hartelijk dank aan de vertegenwoordigers van de Tweede Kamer voor de beantwoording van de vragen die zijn gesteld. In tweede termijn maak ik slechts enkele opmerkingen. Over de instrumenten die de wet geeft wordt gesteld dat die naar de mening van de vertegenwoordigers van de Tweede Kamer de lokale democratie ondersteunen, de lokale democratie die een leegstandbeleid heeft vastgesteld. Als je dat zo stelt, begrijpen we de keuze van de indieners om instrumenten niet te verplichten, maar als mogelijkheden aan te reiken. Het is tenslotte de lokale democratie, de gemeenteraad, die uiteindelijk beslist hoe en of ze worden ingezet. Het primaat van het lokale leegstandsbeleid ligt inderdaad bij het lokaal bestuur. Als je dat centraal stelt, is het ook begrijpelijk dat, wat het al dan niet openbaar maken van een leegstandslijst betreft, de keuze bij de lokale democratie blijft liggen.

Wat de mogelijkheden tot antikraak betreft, huppelt mevrouw Van der Burg daar toch wel heel makkelijk overheen. Zij vind het prachtig en een goede zaak dat er een keurmerk komt. Ze wacht het met belangstelling af. Eerlijk gezegd hadden onze fracties wel verwacht dat er toch iets inhoudelijkers over zou worden gezegd, namelijk wat de woordvoerders als wenselijk zouden beschouwen om hiervoor al dan niet in te zetten. Gelukkig heeft de minister WWI toegezegd dat hij het aanwezige conceptkeurmerk zorgvuldig zal bekijken en dat hij er een reactie op zal geven. Wij stellen het uitermate op prijs als die reactie ook aan de Eerste Kamer worden toegezonden, zodat wij ook op de hoogte zijn en kunnen bekijken wat dit debat wat dit betreft heeft opgeleverd.

Dan kom ik bij mijn derde en laatste punt. Nadrukkelijk stellen en herhalen wij wat wij al in eerste termijn hebben gezegd, namelijk dat de duidelijke norm dient te zijn dat kraken als aantasting van het eigendomsrecht van anderen te allen tijde strafbaar is. Dit principiële punt brengt onze twee fracties, zowel ChristenUnie als SGP, ertoe voor dit initiatiefwetsvoorstel te gaan stemmen. Daar willen wij volledige duidelijkheid over geven. Er mag namelijk geen onduidelijkheid zijn over het standpunt van onze twee fracties als op 1 juni de stemming zal plaatsvinden.

\*N

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Ik bedank de verdedigers namens de Tweede Kamer voor hun uitvoerige antwoord. Veel was ons al bekend van de antwoorden. Ik haal een aantal aspecten eruit dat van belang is voor de eindafweging die onze fractie zal moeten maken bij de stemming over dit wetsvoorstel.

Het voorstel gaat uit van een algeheel kraakverbod. Dat is helder. Het is ook in normatief opzicht een duidelijk standpunt en een heldere

keuze. Dat geldt voor woningen en bedrijfspanden. Het wordt interessanter als daarbij blijkt dat het met name gaat om het schrappen van de termijn van een jaar die nu nog in de wet vastligt. Wij hebben hier vandaag enige discussie met elkaar gehad over de strafmaat. Als ik dat zo tegen elkaar afweeg, dan vindt mijn fractie wel dat het een aanvaardbaar midden is. Het meest interessante van het eerste onderdeel van het wetsvoorstel is wel de toevoeging via artikel 138a die een leemte opvult in het huidige wettelijk systeem om strafrechtelijk te kunnen optreden en een wettelijke grondslag te hebben voor ontruiming. Het is goed dat dit bij nota van wijziging met een advies van de Raad van State tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is toegevoegd.

Het tweede onderdeel betreft de leegstand. Ik heb uit de antwoorden begrepen dat het vooral gericht is op het bestrijden van leegstand bij bedrijfspanden en dat het op twee punten verschilt van de bestaande instrumenten om leegstand in woningen te bestrijden. Het is goed om dat vast te stellen. De systematiek van dit tweede deel zal moeten aangeven of dit ook in de praktijk een effectief instrument is. In de kern gaat het om een balans tussen het eerste en het tweede deel van het wetsvoorstel. Is dat met elkaar in balans, de strafrechtelijk wat hardere aanpak en het bestrijden van de leegstand?

Het tweede onderdeel is niet verplichtend en is dus facultatief. De verdedigers van het voorstel hebben dat ook toegelicht. Er is nog een ander argument dat ik hier namens mijn fractie wil toevoegen, namelijk dat het wordt overgelaten aan het gemeentelijk beleid, aan de gemeentelijke autonomie. Als woordvoerder heb ik hier een deel van de wetsvoorstellen mogen behandelen die in die zin de gemeentelijke autonomie aantasten. Het is nu goed dat je op dit niveau -- collega Hofstra sprak van gemeentelijke democratie -- deze problematiek aanpakt en het daar ook bij laat.

Wij hebben wel onze twijfels over het tweede onderdeel. Ook in aansluiting op wat de VVD-fractie heeft gezegd, spreek ik nogmaals uit dat het geheel er nogal bureaucratisch uit ziet en dat we moeten afwachten wat dit in de praktijk oplevert. Helaas is niet ingegaan op suggesties van professor Priemus, die heel interessante gedachten heeft over hoe je de leegstand effectief kunt bestrijden. Misschien moet dat nog eens leiden tot een overweging. Wellicht kan die bij de evaluatie terugkomen.

Die evaluatie zou ook wat ons betreft eerder kunnen dan na vijf jaar. Dat zou na een jaar of drie kunnen. Daarbij zijn drie zaken essentieel. Ten eerste moet worden bekeken of er een balans is tussen deel 1 en deel 2 van het wetsvoorstel. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen en tot wet wordt verklaard, moet er een balans zijn tussen het strafrechtelijke kraakverbod en het bestrijden van de leegstand. Ten tweede: wordt er heel concreet minder gekraakt en is er ook minder leegstand? Ten derde is het, gelet op wat de minister van Justitie hier vanavond heeft gezegd, interessant om te bezien of het beleid van het Openbaar Ministerie daarin past. Natuurlijk is er in het kader van het

opportuiniteitsbeginsel een zekere vrijheid, maar het lijkt ons ook goed of en zo ja, hoe het beleid effectief is gebleken. Ik zal onze fractie in ieder geval positief adviseren over het wetsvoorstel.

\*N

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Mijn bijzondere dank aan zowel de initiatiefnemers als de bewindspersonen voor de beantwoording van mijn vragen. De antwoorden waren buitengewoon verhelderend, zij het soms met name in die zin dat de verschillen in opvatting duidelijk naar voren zijn gekomen, maar dat is ook altijd belangrijk.

Ik heb slechts een enkele opmerking en een vraag. Mijn vraag aan de minister van Justitie is blijven liggen. Ik vroeg hem of het mogelijk is om een inschatting te maken van de kosten die verbonden zullen zijn aan de extra zaken. Dan heb ik het over de krakers die nu al een pand hebben gekraakt, strafbaar worden en worden vervolgd. Kan de minister een inschatting maken van die kosten?

Mijn fractie blijft het nieuwe artikel 138a moeilijk vinden. Het strafbaar maken van thans straffeloze krakers achten wij onwenselijk en onnodig. Daarbij komt dat de belofte van de integrale aanpak, zoals de initiatiefnemers het hebben genoemd, volgens mij niet waar wordt gemaakt. Mijn eindoordeel is dus dat wij blijven zitten met aan de ene kant een strafrechtelijke wetswijziging die wij noodzakelijk noch wenselijk achten en aan de andere kant een naar ons oordeel niet effectieve symboolwetgeving die het probleem van de leegstand niet zal oplossen. Het zal duidelijk zijn dat het er in mijn fractie straks niet zo ingewikkeld aan toe zal gaan als in de fractie van D66 en dat ik nu al met enige gemoedsrust kan zeggen dat mijn fractie tegen het wetsvoorstel zal stemmen.

Mijn laatste opmerking betreft de bescherming van het eigendomsrecht. Die is vandaag veelvuldig aan de orde geweest en is door de initiatiefnemers herhaaldelijk genoemd. Ook sommige van mijn collega-senatoren, collega Hofstra voorop, hebben gezegd hoe belachelijk het is dat het eigendomsrecht niet zal worden aangetast. Ik wil daar als jurist graag het volgende over opmerken. Net als bij huisvredebreuk gaat het bij het kraken zoals dat nu strafbaar is en het kraken zoals dat straks strafbaar zal worden, niet om het wederrechtelijk toe-eigenen van eigendom. Het gaat niet om diefstal of vernieling. Het eigendomsrecht zoals dat juridisch is vastgelegd, wordt dus überhaupt niet aangetast. Het is ook niet een beschermd rechtsgoed, want kraken is geen misdrijf tegen het eigendom, net zomin als huisvredebreuk. Het is een misdrijf tegen de openbare orde. Niet het eigendom maar de openbare orde is het beschermde rechtsgoed. Het leek mij goed om dat aan het einde van dit debat in mijn laatste termijn te markeren.

De heer **Hofstra** (VVD): Ik vind het wel leuk dat ik hier steeds meer over recht hoor, maar ik kan niet zeggen dat ik er meer van begrijp. Zo begrijp ik dit

dus helemaal niet. Als u nu zei: de eigendom wordt niet beïnvloed, zou ik dat nog wel begrijpen, want bij het kadaster zal blijven staan dat firma A of mijnheer B eigenaar is. Maar het eigendomsrecht houdt voor mij in dat ik, als ik eigenaar ben, mag weten wat er met het pand gebeurt. Als er iets mee gebeurt wat ik niet wil, dan kan mijn eigendomsrecht niet ontwikkeld worden.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Zoals ik al zei: het juridische eigendomsrecht is wat collega Hofstra volgens mij verstaat onder eigendom. De eigendom wordt dus niet aangetast, ook als het pand wordt gekraakt; de eigenaar blijft eigenaar. Je houdt je eigendom. Daarom kun je ook niet spreken van bescherming van de eigendom of het behouden daarvan door deze wetgeving, want aan de eigendom -- het eigendomsrecht zoals wij het juridisch noemen -- verandert er niets.

De heer **Hofstra** (VVD): Dat beleef ik dan toch anders. Als mijn pand wordt gekraakt, vind ik dat een schending van mijn eigendomsrechten.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Je hebt vaak dat niet-juristen de juridische wereld anders beleven dan juristen.

De **voorzitter**: Maar de hele wereld bestaat niet uit juristen.

Het woord is aan mevrouw Westerveld.

\*\*

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik dank alle aanwezigen die het woord hebben gevoerd voor een vruchtbaar en bij tijd en wijle ook vrolijk debat. Ik zal niet opnieuw ingaan op alle grondslagen van diefstal, kraak enzovoort. Bij tijd en wijle bekruipert mij het gevoel dat wij met elkaar aan de gang zijn met wat ik altijd maar noem: godsdienst, waarbij twee mensen van verschillende geloven elkaar proberen te vertellen dat hun god toch echt de beste is. Ik denk dat wij daarmee, mede gelet op het late uur, maar moeten ophouden.

In mijn inbreng draai ik volgorde een beetje om, in de zin dat ik eerst inga op de beantwoording door de beide bewindslieden. Daarna zal ik mij nog richten tot de initiatiefnemers uit de Tweede Kamer met een paar opmerkingen en vragen.

De argumentatie van de minister naar aanleiding van de vragen van de fractie van GroenLinks waarom hij zich niet zo veel zorgen maakt over de vervolging in het licht van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht, vond ik niet erg overtuigend. Ik ben met hem niet bang dat dit wetsvoorstel per se in strijd zal zijn met artikel 1 WvS, maar ik zou van hem in tweede termijn toch nog graag willen horen of hij het met mijn fractie eens is dat het problematisch kan zijn als er vanaf dag één dat dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt onmiddellijk krachtadig strafrechtelijk wordt opgetreden tegen mensen die al jarenlang in een pand zitten. Ik doel dan niet eens zozeer op de ontruiming, maar op het gelijktijdig uitreiken van

een proces-verbaal en het voor de strafrechter slepen wegens het gepleegd hebben van een misdrijf. Ik kan mij voorstellen dat, als zo'n zaak naar het Europese Hof zou gaan, dit problematisch kan zijn. Ik denk dat er wat dat betreft ellende kan worden voorkomen door er in het driehoeksoverleg afspraken over te maken. Misschien is het goed dat de minister daarover nog enkele opmerkingen maakt.

Ik begrijp heel goed, naar aanleiding van de vragen van de SP-fractie en het interruptiedebatje dat ik met de VVD-fractie had, dat de minister niet overweegt om een antikraakovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek op te nemen. Dat zou mijn vraag ook helemaal niet zijn. Antikraak is een door de markt ontwikkeld instrument tegen leegstand. Dat kan nu juist floreren bij de gratie van het feit dat het juridisch niet helemaal is dichtgeregeld. Daarmee komt dit onderwerp wel meer te liggen op het bordje van de minister voor WWI. Ik bedank de minister voor WWI voor een aantal toezeggingen die hij mij heeft gedaan. Met name bedank ik hem voor de toezegging dat hij nog eens met de minister van Financiën wil bespreken hoe het nu precies zit met de fiscale aftrekbaarheid. Eigenlijk zou ik daaraan de vraag willen koppelen of de Kamer van de uitkomsten daarvan bericht kan krijgen. Ik ben erg geïnteresseerd in het standpunt daarover.

Mijn tweede opmerking is in reactie op de inbreng van de woordvoerder van de fractie van de ChristenUnie aangaande de vraag of het nu wel of niet aan de gemeenten is om te bepalen of een dergelijk register openbaar is. Op zich laten wij beleid zo veel mogelijk aan de gemeenten over, alleen hebben we in dit geval als parlement de kast zelf opengetrokken door dat onderwerp onderdeel van de beraadslaging te laten zijn. Zo is het in de Tweede Kamer gebeurd en hier ook. Mijn vraag is simpelweg: is het gemeenten wel toegestaan om een dergelijk register niet openbaar te laten zijn? Is dat niet heel eenvoudig in strijd met de WOB? Als er dus al met de gemeenten gecommuniceerd gaat worden over dit punt en als de conclusie zou zijn dat een stiekem register eigenlijk helemaal niet kan, dan lijkt het mij toch verstandig om dat te communiceren, ook alweer om juridische problemen te voorkomen.

Dan heb ik nog een paar opmerkingen naar aanleiding van wat er in de gedachtewisseling met de initiatiefnemers is gewisseld. Ik wil toch nog even terugkomen op het feit dat ik de onderbouwing van de strafbaarstelling met betrekking tot de schrijnende gevallen behoorlijk met de haren erbij gesleept vind. Ik heb namelijk vandaag in alle gedachtewisselingen geen enkel schrijnend geval de revue horen passeren waarvan ik denk dat het onder het huidige strafrecht niet ook aangepakt had kunnen worden. Als je helemaal afpelt waarom de initiatiefnemers en waarom een meerderheid in deze Kamer, zoals het zich nu aftekent, de beperking van de strafbaarstelling, die nu in het Wetboek van Strafrecht staat, eruit wil slopen, dan is dat gewoon omdat er sprake is van een andere parlementaire meerderheid en omdat men zegt: wij vinden dat eigenlijk niet te pruimen,

wij vinden kraken vanaf dag één strafbaar en we hebben niets te maken met woningnood en we hebben niets te maken met legitieme belangen; je blijft met je poten van andermans eigendom af, klaar, punt, uit. Daar kun je heel lang over praten, maar dat is de legitimatie. Die schrijnende gevallen zijn er eigenlijk -- en dat is wat mijn fractie betreft nu juist de charme van het huidige bestel -- door een samenspel van wetgever en rechterlijke macht redelijk uitgefilterd. Dat loopt dus nogal los, wil ik maar zeggen.

Ook het argument van de escalatie, zo valt mij op, is een argument dat je allerlei kanten op kunt keren. Als het niet escaleert, zou dat een reden kunnen zijn om je af te vragen of je daar dan eigenlijk nog strafrechtelijk tegen moet optreden. Als het wel escaleert, zou je zeggen dat je dan juist strafrechtelijk moet optreden. Het is echt een argument dat je alle kanten op kunt gebruiken. Voor mijn fractie -- en dat geldt naar ik begrijp ook voor een aantal andere fracties -- is de cruciale boodschap die uit de huidige praktijk spreekt toch de vraag voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing is. Dan kom ik eigenlijk terug op de essentie van onze inzet. Wij vinden dit wetsvoorstel onnodig, wij vinden het ook onnodig provocerend. Wat dat betreft zal mijn fractie dit wetsvoorstel niet steunen.

Wij hebben nog een laatste vraag aan de minister voor WWI. Die vraag was ik even vergeten. Het gaat om het verschijnsel van het antikraakwonen. Ik ben erg blij met de toezegging dat de minister de vinger aan de pols wil houden ten aanzien van het te ontwikkelen keurmerk. Ik ben het met de minister van Justitie eens dat we dit onderwerp niet te veel moeten juridiseren, maar ik acht het wel een punt, zeker gezien de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van leegstand en van het voorkomen van heel akelige situaties van uitbuiting, om in dit opzicht de vinger aan de pols te houden.

Wij hebben als Kamer signalen gekregen dat de branche bezig is met de ontwikkeling van een keurmerk en dat er desalniettemin nog altijd sprake is van heel ernstige misstanden. Ik zou het op prijs stellen als de minister mij zou willen toezeggen dat hij niet alleen de vinger aan de pols zou houden ten aanzien van hoe zich dat verder ontwikkelt, maar dat hij ook eens wil nadenken over initiatieven die de regering misschien kan ontwikkelen om een goed keurmerk tot stand te laten komen en om ervoor te zorgen dat het ook wordt nageleefd. Dat kan ongetwijfeld in overleg met de branche. Als de minister daar nu al gedachtes over heeft, hoor ik dat graag. Als hij mij wil toezeggen dat dit punt zijn zorg en zijn aandacht heeft en dat het zeker terugkomt, maakt hij mij daar heel tevreden mee.

Voor het overige -- ik heb het al gezegd, voorzitter -- zal mijn fractie dit wetsvoorstel niet kunnen steunen.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan zijn wij nu toe aan de dupliek. Ik geef het woord aan de heer Ten Hoopen.

\*\*

\*N

De heer **Ten Hoopen**: Voorzitter. Ik dank de senatoren voor hun reactie in tweede termijn. Ik stel het ook zeer op prijs dat wij de motivatie hebben mogen ontvangen en de afwegingen die men heeft voor het stemgedrag. Ik heb geconstateerd dat wij met de argumenten die wij hebben gebruikt en het debat dat wij vandaag hebben gevoerd, niet in staat zijn geweest om alle fracties te overtuigen.

Zoals enkele leden al hebben opgemerkt en ook is gebleken uit het debat dat heeft plaatsgevonden, gaat het in essentie om een principieel debat. Dat hebben wij hier vandaag met elkaar gevoerd.

Er zijn vragen gesteld aan mevrouw Van der Burg en de heer Slob en zij zullen daarop reageren.

\*N

Mevrouw **Van der Burg**: Voorzitter. Ook ik dank de leden van deze Kamer voor het constructieve debat en alle vragen en opmerkingen.

Ik ben nog één antwoord schuldig uit de tweede termijn. Dat betreft de vraag over het amendement-Jansen, namelijk of wij als indieners een andere afweging maken. Nee, dat doen wij niet. Wij blijven bij ons eerdere advies dat wij niet voor onze rekening willen nemen dat het register openbaar moet zijn, verplichtend dus. Ik sluit daarmee aan, ook gezien de keuze van de kanbepaling, bij de opmerkingen van de heer De Boer van de fractie van de ChristenUnie. Wij hebben ook even de WOB nagekeken. Daarin staan gronden om het niet openbaar te maken. Mocht de rechter beslissen dat het uiteindelijk openbaar moet worden gemaakt, dan leggen wij ons daarbij neer. Wij willen dat echter niet verplichtend opleggen en wij blijven dus bij ons eerder ingenomen standpunt.

\*N

De heer **Slob**: Mijnheer de voorzitter. Ik heb als een van de vertegenwoordigers van de Tweede Kamer in eerste termijn uitvoerig uitleg gegeven over alle vragen die zijn gesteld over het juridische deel van het wetsvoorstel zijn gesteld.

Het spijt mij oprecht dat mevrouw Meulenbelt ook dit onderdeel van de beantwoording als weinig zinvol heeft ervaren. Ik heb wel een poging gedaan om ook alle andere vragen te beantwoorden. Het kan ook te maken hebben met een wat andere beoordeling van het verschijnsel kraken en de wijze waarop daartegen opgetreden zou moeten worden. Dat zijn min of meer de woorden die mevrouw Böhler in dat opzicht heeft gesproken. Het is op zich goed dat in een debat dat soort verschillen aan de orde komen. Uiteindelijk zal een meerderheid van de Kamer daar uitkomst in moeten bieden.

Mevrouw Böhler sloot af met een mooie juridische verhandeling over het eigendomsrecht. Zij heeft gelijk: het juridisch eigendom blijft bij de eigenaar. Dat is overigens ook een van de redenen dat wij het woord "diefstal" nooit hebben gebruikt

bij kraken. Dat is ook in de Tweede Kamer uitgebreid aan de orde geweest. Er kan echter niet worden ontkend dat het gebruik van het eigendom door kraken ernstig wordt beperkt en dat dit ook in financiële zin grote gevolgen kan hebben. Dat is voor ons heel duidelijk reden geweest om met de voorstellen te komen die hier zijn voorgelegd.

\*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mijnheer de voorzitter. Ik heb toch een relativering bij wat door mevrouw Böhler is gezegd over het eigendomsrecht. Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben, aldus artikel 1, lid 1, van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Het eigendomsrecht blijft ook bij diefstal van een roerende zaak bestaan. De aantasting van het eigendomsrecht door welke ontnemingsactiviteit of verstoring van de uitoefening van het eigendomsrecht dan ook, betekent niet dat het eigendomsrecht daarmee is aangetast. Dat punt in de vergelijking van mevrouw Böhler miste ik.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik heb niet beweerd dat bij diefstal het eigendom verloren gaat. Ik heb namelijk wel het eerste semester rechten gedaan. Dat zou ik dus niet durven beweren!

Minister **Hirsch Ballin**: Dat kon ik mij al nauwelijks voorstellen. Dan gaat de vergelijking toch niet helemaal op.

Mevrouw Böhler heeft verder een vraag gesteld over de kosten van de handhaving. Die zijn uiteraard afhankelijk van de mate van handhaving. Het is niet mogelijk om daar vooraf een berekening van te geven. Er zal, zo heb ik al gezegd, een afweging moeten plaatsvinden ten opzichte van andere activiteiten die van politie en justitie worden geleverd. Een van de eigenaardigheden van de rechtshandhaving is dat de planning van de beschikbare capaciteit wel wordt verricht, maar dat er geen planning door ons kan worden gemaakt van de omvang van het strafbaar gedrag. Het ligt er dus ook aan in welke mate dat zich manifesteert en welke strafbare gedragingen op enig moment actie vereisen.

De heer Janse de Jonge heeft gevraagd om de evaluatie binnen tweeënhalve jaar te doen plaatsvinden. Minister Van Middelkoop zal straks nog ingaan op het aspect van het functioneren instrumenten ter voorkoming van de leegstand. Wij zullen graag bezien of er op het punt van de werking van de wet een eerder moment kan worden gevonden om daar inzicht in te geven. Daarmee heb ik ook een vraag van de heer Hofstra beantwoord.

Mevrouw Westerveld vroeg of het een probleem is als meteen strafrechtelijk wordt opgetreden. Dat is niet het geval vanuit het oogpunt van kenbaarheid en voorzienbaarheid van de strafbepalingen. Ik heb echter al gezegd dat er uiteraard een evenwichtig opsporings- en vervolgingsbeleid moet worden gevoerd over de hele linie. Dat geldt ook voor dit terrein.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de minister voor WWI, maar eerst geef ik de heer Hofstra gelegenheid tot het stellen van een vraag aan de minister van Justitie.

\*\*

De heer **Hofstra** (VVD): Ja, ik had ook nadrukkelijk aangekondigd aan het eind van mijn inbreng dat er nog één vraag was, namelijk wanneer deze wet van kracht wordt en hoe lang het gaat duren voor de zaak weer op orde is. Op dat laatste zal de minister wellicht zeggen dat het ervan afhangt. Wij moeten natuurlijk toch wel ongeveer weten of het 25 jaar gaat duren of 2,5 jaar.

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Hofstra heeft helemaal gelijk. Hij heeft deze vraag uitdrukkelijk gesteld aan het eind van zijn bijdrage in tweede termijn. Eigenlijk is het ook de mooiste vraag om mijn antwoord in tweede termijn mee af te sluiten, die over de inwerkingtreding van de wet indien de Kamer besluit tot aanneming van het wetsvoorstel. Ik heb begrepen dat deze Kamer voornemens is om op 1 juni te stemmen over dit wetsvoorstel. Daarna zal ik, samen met minister Van Middelkoop, met voortvarendheid de besluitvorming in de ministerraad bevorderen ten aanzien van de bekrachtiging en de inwerkingtreding. Het lijkt mij reëel om ervan uit te gaan dat daarbij als datum van inwerkingtreding uiterlijk 1 oktober kan worden gekozen, mogelijk eerder.

De **voorzitter**: Dank u wel minister. Dan geef ik nu het woord aan de minister voor WWI, nadat ik de heer Hofstra het woord heb gegeven voor een laatste vraag.

\*\*

De heer **Hofstra** (VVD): Duurt het dan 25 jaar voor de zaak op orde is of 2,5 jaar, of een ander getal?

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Hofstra kiest voor zijn slotvraag het moeilijkste onderwerp, namelijk wanneer Nederland op orde is. Ik zou zeggen: laten wij eerst de verkiezingen en de vorming van een nieuw kabinet afwachten.

De **voorzitter**: Nu, voor de derde keer, geef ik het woord aan de minister voor WWI.

\*\*

\*N

Minister **Van Middelkoop**: Voorzitter. Ik heb nog enkele vragen te beantwoorden. Tegen de heer Hofstra zou ik willen zeggen -- dat is een beetje in het verlengde van de opmerking van de minister van Justitie -- dat het verstandig om de evaluatiebepaling die in hoofdstuk VI, A in de wet staat gewoon te laten staan zoals zij nu luidt, dus een evaluatieverplichting na vijf jaar. Nu dit wetsvoorstel een extra focus legt op het bestrijden van leegstand en daarvoor extra instrumentarium biedt, denk ik echter wel dat het verstandig dat de minister voor WWI, wie dat ook is in de toekomst, mee beweegt en ook de voorstellen van de heer

Hofstra of andersluidende voorstellen -- deze waren immers wel erg liberaal -- meeneemt en beziet hoe gemeenten omgaan met deze wet om van de bestrijding van leegstand een succes te maken. Als dat binnen twee of drie jaar kan, zal dat ongetwijfeld een plek vinden in beleidsnota's en kan de discussie over dit onderwerp verder worden gevoerd. Dat lijkt mij zeer aanbevelenswaardig.

Mevrouw Westerveld heeft in de beste traditie van de Eerste Kamer, en natuurlijk ook van de Tweede Kamer, een voorzichtige opmerking van mij onmiddellijk omgezet in een toezegging. Ik zou, als ik in haar positie verkeerde, precies hetzelfde gedaan hebben. Die toezegging kan zij van mij krijgen: ik zal nog eens laten nagaan hoe het zit met de fiscale aftrekbaarheid. Zij heeft begrepen dat ik destijds niet bij de debatten ben geweest. Het kan dus zijn dat het antwoord voor een deel zal bestaan uit een verwijzing naar de eerdere gedachtewisseling ter zake. Ik vind wel een methode om de Kamer daarover nader te informeren. Eerlijk gezegd, ben ik ook nieuwsgierig naar de ratio of niet van deze maatregel die kennelijk nog niet zo lang geleden het Staatsblad heeft bereikt.

Zowel mevrouw Westerveld als de heer De Boer is nog teruggekomen op het keurmerk. Ik houd de vinger aan de pols, maar ik meen dat ik wel fair moet zijn tegenover de samenleving. Het gaat om een initiatief uit die vrije samenleving; het is een instrument van zelfregulering en zelforganisatie. Dat moet ik ook zo laten. Natuurlijk ben ik als minister voor WWI wel belanghebbend. Uit dien hoofde zal ik constructief meedenken, ook omdat de Kamers mij dat hebben gevraagd. Hier staat evenwel geen minister die de ambitie heeft om het initiatief onmiddellijk naar zich toe te trekken. Dat zou trouwens lastig zijn, want dan moet ik weer aan wetgeving gaan denken. Laat ik nu dus constructief reageren op het initiatief uit de samenleving en daaraan met de expertise op het departement een bijdrage leveren. Het is al heel wat meer dan de situatie waarin wij de afgelopen jaren hebben verkeerd. Nogmaals, ik verwelkom het initiatief positief en zal proberen, het nog verder te veredelen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Eén punt is nog blijven liggen. Ik krijg dus een brief van de minister over de aftrekbaarheid. Kan hij daarbij ook het punt over de WOB betrekken? Ik begrijp namelijk het antwoord van de initiatiefnemers heel wel. Zij zeggen: wij willen het niet voor onze rekening nemen enzovoorts. Het zijn tenslotte parlementariërs, die niet alle zaken tot het gaatje uitzoeken. Toch is het mijns inziens voor gemeenten van belang om te weten of het hun überhaupt is toegestaan om zo'n register niet openbaar te laten zijn. Dat is, meen ik, iets wat ook op het terrein van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie ligt. Is dit voor gemeenten überhaupt wel juridisch een haalbare kaart?

Minister **Van Middelkoop**: Ik moet hiermee wat voorzichtig zijn. Ik vraag mij zelfs af of ik de eersaangewezen minister ben om die vraag aan te

stellen. Laten wij daarvan echter geen probleem maken. Ik vind immers mijn collega Hirsch Ballin wel als dat nodig zou zijn. Ik heb overigens zelf in mijn eerste termijn in al mijn onbevangenheid gezegd dat het naar mijn oordeel en bij onbevangen lezing van de wet moeilijk anders kan zijn dan dat gemeenten daarin vrij zijn. Als dit leidt tot een verdiept of een ander inzicht, dan wil ik mevrouw Westerveld daarmee best dienen. Vooral nog is dit echter mijn standpunt. Ik heb geen reden om daaraan te twijfelen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Uw standpunt is dus dat gemeenten daarin vrij zijn en dat er geen juridische beletselen zijn.

Minister **Van Middelkoop**: Dat is volgens mij de conclusie bij onbevangen lezing van de wet. Ik wil er nog wel eens naar kijken. Daarbij maak ik de kanttekening dat dit volgens mij niet de taak is van de minister voor WWI. Dat maakt echter niets uit, want er is eenheid van regeringsbeleid. Mocht ik mij vergissen, dan laat ik mevrouw Westerveld dat weten. Vooral nog is dit echter mijn standpunt. Als zij hierover niets van mij hoort, blijf ik bij dit standpunt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Goed, dit is dus de laatste toezegging van deze avond.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik kom tot de afhandeling van het wetsvoorstel. Er is om stemming gevraagd. Ik stel voor, tijdens de eerstkomende vergadering, op 1 juni 2010, over het wetsvoorstel te stemmen.  
\* \*

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.06 uur.

\*!Lijst van besluiten en ingekomen stukken\*!

\*N

### **Lijst van besluiten**

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken (onder voorbehoud) te doen plaatsvinden op 18 mei 2010:

Wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers in verband met de Kaderwet zelfstandige (32205);

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de hoogte van bestuurlijke boetes (32238);

Implementatie van het kaderbesluit nr. 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie (PbEU L 220) (32257);

Wijziging van de wijzigingswet van de Warenwet van 1 december 2005 (Stb. 623), en van artikel 25a van de Warenwet, houdende continuering van artikel 25a van de Warenwet en regels inzake de bekostiging van in dat artikel bedoeld toezicht bestuursorganen en de instelling van een raad van toezicht (32332);

b. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken te doen plaatsvinden op 18 mei 2010:

Goedkeuring van het op 28 januari 2003 te Straatsburg totstandgekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische en xenofobische aard verricht via computersystemen (Trb. 2003, 60 en Trb. 2005, 46) (31838, R1874);

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven (32038);

Goedkeuring van de op 9 februari 2009 te Parijs totstandgekomen Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Franse Republiek houdende wijziging van de Overeenkomst van 29 mei 1979 inzake de verwerking in Frankrijk van bestraalde splijtstofelementen (Trb. 2009, 41) (32042);

c. het voorbereidend onderzoek van de volgende raming door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin te doen plaatsvinden op 18 mei 2010:

Raming der voor de Eerste Kamer in 2010 benodigde uitgaven, evenals aanwijzing en raming van de ontvangsten (LXXXVII);

d. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op 18 mei 2010:

Goedkeuring van het op 18 december 2002 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (Trb. 2005, 243 en Trb. 2006, 64) (31797, R1871);

e. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin te doen plaatsvinden op 1 juni 2010:

Voorstel van wet van het lid Arib tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman in verband met de instelling van de Kinderombudsman (Wet Kinderombudsman) (31831);

f. de plenaire behandeling van het volgende ontwerpbesluit te doen plaatsvinden op 8 juni 2010:

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen;

g. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissies voor Justitie en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie te doen plaatsvinden op 8 juni 2010:

Wijziging van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet in verband met het plegen van onderhoud door verenigingen van eigenaars (31991);

h. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op 15 juni 2010:

Voorstel van wet van het lid Waalkens tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het verhogen van de maximale proeftijd voor misdrijven die de gezondheid of het welzijn van dieren benadelen, en in verband met het verhogen van het strafmaximum voor onder meer het doden van andermans dieren (30511);

i. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 29 juni 2010 in plaats van 18 mei 2010:

Wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (31467);

j. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Justitie te doen plaatsvinden op 29 juni 2010:

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten ter verbetering van de toepassing van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (verruiming mogelijkheden voordeelontneming) (32194).

### **Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen**

1. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie, inzake informatie over de militaire bijdrage die Nederland heeft aangeboden aan de snelle reactiemacht van de NAVO in 2011 (griffiennr. 146363);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van een lijst van in voorbereiding zijnde verdragen waarover thans wordt onderhandeld met als peildatum 31 maart 2010 (griffiennr. 146373);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken

en de Raad Buitenlandse Zaken (incl. Ontwikkelingssamenwerking) van 10 mei 2010 (griffiennr. 146362);

een, van alsvoren, ten geleide van een fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake Verordening inzake statistieken over toerisme (griffiennr. 146417);

een, van alsvoren, inzake schriftelijk overleg met het oog op de Raad Algemene Zaken en de Raad Buitenlandse Zaken (incl. Ontwikkelingssamenwerking) van 10 mei 2010 (griffiennr. 146411);

een, van alsvoren, ten geleide van vijf fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers (griffiennr. 146410);

een, van de minister van Justitie, inzake voorhang ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen (griffiennr. 146360);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van de voorstudie Menselijke waardigheid (griffiennr. 144401.03);

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake anticipatie op wijziging Wet overige OCW-subsidies (griffiennr. 146389);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin van 17 en 18 mei 2010 (griffiennr. 146419);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, inzake voorhang ontwerp algemene maatregel van bestuur (griffiennr. 146358).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

2. de volgende missive:

een, van de Nationale ombudsman, ten geleide van het rapport Zorg voor duidelijke brieven! Hoe kan het CAK tot begrijpelijke beschikkingen komen? (griffiennr. 146385).

De Voorzitter stelt voor, deze missive voor kennisgeving aan te nemen. De bijlage is neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden.

3. de volgende geschriften:

een, van J.B., inzake justitiële dwalingen (griffiennr. 146383);

een, van B.E., inzake het maken van een programma over de ontmanteling van de Antillen (griffiennr. 146393).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken;

een, van M.V., inzake klacht tegen Q-dating (griffiennr. 146394).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Justitie;

een, van H.E. te H., inzake vingerafdrukken (griffiennr. 143395.40).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin ;

een, van H.B., inzake hypotheekrente aftrek en de aftrekbaarheid van huurpenningen van de inkomstenbelasting (griffiennr. 146370).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie;

een, van L.v. te K., inzake noodkreet (griffiennr. 146367).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

een, van R.D. te Z., inzake artikel over de invoering van de zorgverzekeringswet in 2005 (griffiennr. 146396).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.