

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

**

*0: EK

*1: 2006-2007

*2: 37

*3: WordXP

*4: 37ste vergadering

*5: Maandag 9 juli 2007

*6: 18.00 uur

**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 61 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van Bijsterveld, de Boer, Böhler, Doek, Dölle, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Franken, Goyert, De Graaf, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hillen, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kneppers-Heijnert, Koffeman, Kox, Kuiper, Laurier, Leijnse, Leunissen, Meindertsmas, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Reuten, Rosenthal, Russell, Schouw, Slager, Smaling, Strik, Swenker, Tan, Terpstra, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Vliegthart, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Westerveld en Willems,

en de heer Verhagen, minister van Buitenlandse Zaken, de heer Van Middelkoop, minister van Defensie, mevrouw Cramer, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en mevrouw Bijleveld-Schouten, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**

*N

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

Van der Linden, wegens verblijf buitenslands;

Broekers-Knol, wegens verblijf buitenslands in verband met de COSAC, ook morgen;

Schuurman, wegens verblijf buitenslands, ook morgen;

Yildirim en Slagter-Roukema, wegens persoonlijke omstandigheden, ook morgen.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Aangezien voor het voornemen tot het sluiten van uitvoeringsverdragen, verlenging van verdragen, een wijziging van een verdrag, voorgenomen besluiten, de voorgenomen rechtshandelingen, de verschillende verdragen, overeenkomsten en een protocol, die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, een

algemene maatregel van bestuur die is voorgehangen en een voorgenomen ontwerpbeschikking de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze voornemens geen behoefte bestaat. De voornemens zijn onder de volgende nummers gedrukt: 23490, nr. 451, 23908, R1519, nr. 76, 23908, R1519, nr. 77, 23908, R1519, nr. 78 herdruk, 24493, R1557, nr. 29 herdruk, 30957, nr. 3, 30989, nr. 1, 30989, nr. 2, 30992, nr. 1, 30993, nr. 1, 30993, nr. 3, 31002, R1822, nr. 1, 31010, nr. 2, 31014, R1824, nr. 1, 31017, R1829, nr. 1 herdruk, 31020, nr. 1, 31021, nr. 1, 31022, nr. 1, 31023, R1825, nr. 1, 31064, nr. 1, 31024, R1826, nr. 1, 31026, nr. 1, 31041, nr. 1, 31042, nr. 1, 31043, nr. 1, 31053, nr. 1, 31054, R1827, nr. 1 en 31063, nr. 1.

**

*B

!Burgerservicenummer!

Aan de orde is de behandeling van:
- het wetsvoorstel Algemene bepalingen betreffende de toekenning, het beheer en het gebruik van het burgerservicenummer (Wet algemene bepalingen burgerservicenummer) (30312).

De beraadslaging wordt geopend.

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

**

*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Op zich is het uitgangspunt om te komen tot één burgerservicenummer een goede zaak. Het maakt een eind aan de verschillende registratiesystemen die er nu bij de overheid en andere instanties in de verschillende sectoren bestaan. De burger hoeft nog maar één keer zijn gegevens op te geven. Er komt minder bureaucratische rompslomp, de efficiency bij de verschillende overheidsinstanties kan hierdoor worden verhoogd en dat leidt tot minder uitvoeringskosten. Dit zijn zeer positieve kanten. Maar, er zijn ook risico's die door invoering van één nummer aanzienlijk groter worden, doordat dit nummer de drager wordt van zeer veel gegevens uit zeer veel sectoren waarmee de burger in zijn maatschappelijk leven heeft te maken. Er ontstaat een keten, en de vraag is door wie welke gegevens langs die keten mogen worden verstuurd.

Niemand zal er op zich moeite mee hebben dat men weet waar hij woont, wat zijn geslacht is en wat zijn huwelijkse staat is. In die situaties waarin dit wel gevoelig ligt, bijvoorbeeld voor transseksuelen of mensen die wonen in een psychiatrische instelling, kunnen uitzonderingen worden gemaakt. En dit maakt al duidelijk dat er situaties zijn die zeer gevoelig liggen bij de burger en waarbij de overheid zich heeft gerealiseerd hoe belangrijk privacy door de burger wordt gevonden.

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De overheid heeft dan ook waarborgen in de vorm van uitzonderingen gecreëerd. In de toekomst zullen ook de zeer privacygevoelige gegevens van bijvoorbeeld de gezondheidszorg verwerkt worden op basis van dit nummer.

Op het moment dat de overheid aan haar burgers oplegt dat zij in het verkeer met de overheid en andere instanties gebruik moeten maken van één nummer, met alle voordelen van dien, heeft de overheid ook uitdrukkelijk de plicht om ervoor te zorgen, dat bij de uitvoering ervan geen misbruik kan worden gemaakt, dat de gebruiker geautoriseerd is en dat deze niet meer gegevens ontvangt of verstuurt dan het doel waarvoor deze zijn aangemaakt, dat er zo min mogelijk fouten worden gemaakt en dat er, zo dit al gebeurt, garanties zijn dat deze zo snel mogelijk worden gecorrigeerd. Hoe complexer het systeem, hoe meer gegevens er over sectoren heen kunnen worden geleid, des te belangrijker is het dat er voldoende waarborgen voor goede uitvoering bestaan.

De gegevens en het gebruik ervan vallen onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit biedt een goed houvast voor de algemene vraag: wie mag wat wanneer? Maar het zijn open normen. Bij de uitvoering ervan kunnen fouten worden gemaakt en moet misbruik of verkeerd gebruik worden voorkomen. Dit zo goed mogelijk te waarborgen behoort ook tot de taak van de overheid. De wijze waarop dit nu wordt geregeld is voor de VVD-fractie cruciaal bij de beoordeling van dit wetsontwerp.

De waarborgen dienen enerzijds betrekking te hebben op de inrichting van het systeem of de systemen in de verschillende sectoren alsmede de beveiliging ervan. Hierbij speelt het toetsingskader een belangrijke rol. Anderzijds blijkt uit talloze risicoanalyses dat de meeste fouten die worden gemaakt, menselijke fouten zijn. Welke zijn de waarborgen dat deze worden voorkomen dan wel zo snel mogelijk worden gecorrigeerd?

Uit de behandeling van dit wetsontwerp tot nu toe blijkt dat het toetsingskader geen normerende werking of juridische status heeft. Het is een handleiding, een soort stappenplan, waarin beschreven wordt hoe iedere gebruiker moet handelen. Maar een handleiding is geen verplichting. Betekent dit dat iedere gebruiker deze handleiding kan volgen, maar ook kan beslissen dat hij zijn eigen handleiding inricht? Wie controleert dan het correct interpreteren van deze open normen? Graag krijg ik op deze vraag een antwoord van de staatssecretaris.

Het aantal gebruikers dat nu nog niet van het sofinummer gebruik maakt, maar straks wel van het burgerservicenummer, zal met tienduizenden stijgen. Alleen al in de gezondheidszorg zullen er meer dan 30.000 gebruikers komen. Kunnen deze allen in theorie hun eigen stappenplan maken?

Nog belangrijker is het uitgangspunt dat iedere gebruiker zich aan de doelbinding moet houden. Iedere minister zal zorgen voor regelgeving in de eigen sector en iedere sector zal

dan dus een eigen toetsingskader hebben. Op zich heeft dit het voordeel dat voor iedere sector maatwerk mogelijk is, maar het gevolg daarvan is weer dat in de verschillende sectoren zeer uiteenlopende toetsingskaders kunnen komen en dat voor iedere sector of groep van gebruikers een eigen doelbinding moet worden vastgesteld. Hoe wordt voorkomen dat niet-noodzakelijke informatie wordt opgeslagen dan wel aan andere gebruikers wordt doorgegeven?

Een concreet incident dat de krant haalde, was het feit dat een garagehouder zijn medeleven uitsprak over een echtscheiding toen een mevrouw de auto voor de APK kwam brengen. Dat was typisch één gegeven te veel uit de basisadministratie, dunkt mij.

Het is de taak van het College Bescherming Persoonsgegevens om te controleren of de Wet bescherming persoonsgegevens goed wordt uitgevoerd. Maar het wordt ondoenlijk voor het college om alle gebruikers te controleren. Nu al is het college genoodzaakt om steekproefsgewijs, vaak op basis van signalen, zijn taak te vervullen. Wellicht ware het slim om het college te betrekken bij de verdere invulling per sector. Een fiat van het college per sector zou al een hoop minder werk bij de controle opleveren en een geruststelling voor de burger kunnen zijn. Wat is de mening van de staatssecretaris hierover? Indien al de beveiliging en de systematiek op orde zijn, dan is er helaas nog geen garantie dat er niets meer fout gaat.

Daarmee kom ik op het belangrijkste punt voor de VVD-fractie. Fouten worden voor het overgrote deel door mensen gemaakt en zijn meestal niet het gevolg van systemen. Wij kennen allemaal de verslagen van de ombudslieden bij wie burgers geklaagd hebben over fouten die zijn gemaakt door overheidsinstanties en met name over de nalatigheid om deze fouten zo snel mogelijk te herstellen.

Voor de VVD-fractie is het helder. Als er een fout is gemaakt, dan wend je je als burger tot de betreffende instantie die de gebruiker is en die verantwoordelijk is voor dat onderdeel van het gegevensbeheer, en vraag je om correctie. Nu kunnen er zich twee problemen voordoen. In het eerste geval is er ergens in de keten een fout gemaakt en weet de burger, ondanks de landkaart die inzicht moet bieden in de koppelingen, niet bij wie hij moet zijn om de fout te laten herstellen. Dan helpt het niet dat hij naar zijn gemeente gaat, want het kunnen gegevens zijn waartoe de gemeente geen toegang heeft, laat staan dat de gemeente deze zou mogen wijzigen, omdat ze door een andere gebruiker zijn ingevoerd. Dan komen het kastje en de muur in zicht. In het tweede geval is zowel de fout als de dader getraceerd, maar wordt de fout gewoon niet hersteld. De jaarverslagen van ombudslieden zijn in dit opzicht interessante literatuur. Ik zal niet putten uit de verslagen van de ombudslieden of andere instanties, maar uit een persoonlijke ervaring.

Drie jaar geleden kocht ik mijn huidige woning en dus kreeg ik na verloop van tijd ook een ozb-aanslagformulier. Daarop stond vermeld dat ik

een kelder onder mijn huis had. Was dat maar waar. Desondanks voerde ik nogmaals een inspectie uit om vast te stellen of ik ergens een luik over het hoofd had gezien, maar helaas geen kelder. Dus belde ik de gemeente en vroeg deze fout te herstellen. Zou gebeuren. Een jaar later krijg ik weer het bekende formulier voor een woning met kelder. Telefoontjes kunnen vluchtig zijn, dus schreef ik een papieren brief met het verzoek tot correctie. Doodse stilte. Begin van dit (3e) jaar vermeldde mijn ozb-formulier wederom deze kelder. Ik heb nu bezwaar aangetekend en na bijna een half jaar nog steeds geen uitspraak. Het is kennelijk erg ingewikkeld. In feite kan ik dus pas volgend jaar constateren of mijn spookkelder uit de registers is verdwenen. Oké, het betreft hier een simpele aangelegenheid waarbij duidelijk is waar en door wie de fout is gemaakt en ik moet bekennen dat ik er niet wakker van lig, maar het is zeer ergerlijk te moeten vaststellen dat je kennelijk via normale kanalen niet bij machte bent om gewoon feitelijke fouten te laten herstellen. Dat is slecht voor het vertrouwen in de overheid. Uiteraard kan ik klachten gaan indienen, kan ik desnoods gaan procederen, maar dat soort maatregelen behoort in onze rechtsstaat toch eigenlijk gereserveerd te zijn voor die situaties waarbij er sprake is van een verschil van mening tussen betrokkenen over de juistheid van gegevens?

De staatssecretaris stelt in haar nadere memorie van antwoord dat er nu eenmaal altijd fouten zullen worden gemaakt door ambtenaren. Dit is helaas waar, maar daar mag de burger toch niet de dupe van zijn en hij zou toch niet stad en land moeten hoeven af te gaan, zelfs via procedures, om zijn gelijk te halen?

In feite is het voor de VVD-fractie dus cruciaal dat er voor de burger die er niet meer uitkomt een vangnetinstantie is die hem niet alleen helpt, met name hem de weg wijst bij welke gebruiker hij moet zijn, maar die tevens inzage krijgt namens de burger, niet alleen om te zien waar de fout nu precies zit, maar ook wie deze fout moet corrigeren en die ook kan controleren of de fout hersteld is.

In de nota naar aanleiding van het verslag van 29 juni geeft de staatssecretaris nogmaals aan dat zij bereid is een contactpunt in het leven te roepen dat de burger gaat helpen bij diens problemen en mee gaat zoeken naar oplossingen. Dit is een goed begin, maar niet voldoende. De VVD-fractie is van mening dat dit een onafhankelijke contactpunt moet zijn dat tevens de bevoegdheid moet hebben om namens de burger inzage te krijgen waar nodig in de gegevensverzamelingen en protocollen om te zien of de gebruiker juist heeft gehandeld ten aanzien van zijn gegevensverwerking en dat voorts, als er sprake is van een fout, kan controleren of deze fout ook daadwerkelijk is gecorrigeerd.

De staatssecretaris stelt voor om het contactpunt een jaar na invoering van het BSN te evalueren. Dat is zinloos. Bijvoorbeeld: het nummer zal in de gezondheidszorg pas in 2009 worden ingevoerd en als je de eerste pilots met het

elektronisch patiëntendossier ziet, is het uiterst twijfelachtig of die datum überhaupt gehaald wordt. Nogmaals, het gaat niet over het stelsel van het BSN dat in dit wetsvoorstel wordt ingevoerd, maar om het gevolg ervan, namelijk één persoonsnummer in vele sectoren. Het gaat om de algemene waarborgen voor een juist gebruik ervan. Het contactpunt kan in ieder geval pas geëvalueerd kunnen worden als de belangrijkste sectoren het nummer in gebruik hebben genomen en dat tijdstip zal met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid na deze kabinetsperiode vallen.

Voorzitter. Wij behandelen nu in deze Kamer dit wetsvoorstel. Tot de verbazing van mijn fractie zijn sommige leden nu al in het bezit van een rijbewijs met een BSN dat weliswaar het sofinummer blijkt te zijn, maar toch! De VVD-fractie is van mening dat het niet van erg veel respect getuigt voor deze medewetgever dat al met de invoering is begonnen.

U begrijpt, voorzitter, dat wij met meer dan buitengewone belangstelling de antwoorden van de staatssecretaris afwachten.

*N

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Ik begin maar met een vraag: Hoe leg je uit, dat iemand een nummer moet hebben om niet als een nummer behandeld te worden? Als een nummer behandeld worden geeft een onpersoonlijk gevoel. Je wordt niet au serieux genomen. Wij houden in het verkeer tussen personen van een gerichte persoonlijke aanpak, van maatwerk. Burgers hebben veelvuldig contacten met de overheid, of beter, met diverse overheden. Door die verschillende overheden worden hen van achter verschillende loketten vaak dezelfde vragen gesteld. Burgers moeten daartoe stromen van formulieren invullen, formulieren met vragen, die zij al vele malen hebben beantwoord. Daardoor voel je je als burger niet au serieux genomen. De overheid geeft aan je niet te kennen, terwijl je best weet, dat dat anders is.

Om hieraan enigszins tegemoet te komen en de dienstverlening van de overheid te verbeteren, werkt de overheid met persoonsnummers. Het sofinummer kennen wij al 20 jaar en is door de Belastingdienst ingevoerd en gemeenten werken voor de registratie met het zgn. A-nummer. We zien nu een welhaast ongebreidelde uitbreiding van de toepassing van het sofinummer en daarom wordt het tijd dit nu eens goed te gaan regelen. Vandaar het burgerservicenummer.

Dat BSN, gebaseerd op het sofinummer, moet zorgen voor een snellere, meer efficiënte en goedkopere dienstverlening. Maar aan dit instrument moet je kwaliteitseisen stellen -- zoals een stuk gereedschap aan technische eisen moet voldoen -- terwijl je daarnaast waarborgen moet scheppen voor een goed en zorgvuldig gebruik. Dat laatste kan natuurlijk niet absoluut. Helaas is het niet volledig uit te sluiten dat een hamer ook wel eens als moordwapen kan dienen, maar je moet de kans daarop wel zo veel mogelijk trachten uit te sluiten.

Nu is over het probleem lang nagedacht en er is inmiddels veel voorwerk verricht. Na uitgebreide studie heeft de commissie-Van Thijn in 2002 aanbevolen om tot de introductie van een BSN te komen. De voorstellen van de commissie geven aan dat er een zeker evenwicht kan zijn tussen efficiëntie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit betekent transparantie voor de overheid en transparantie voor de burger. In de "Tafel Van Thijn" worden zo veel waarborgen voor een zekere mate van gelijkwaardigheid gegeven, dat de invoering van een BSN verantwoord is als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.

Nu gaat de Wet algemene bepalingen BSN voornamelijk over de techniek: hoe ziet de hamer eruit? De wet gaat over het nummer en stelt kwaliteitseisen. Een goed technisch ontwerp is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed gebruik en voor het vertrouwen dat dat ook zal gebeuren, maar het is niet een voldoende voorwaarde. Er is aandacht nodig voor een zorgvuldig gebruik, waarbij sprake is van een evenwicht tussen efficiëntie enerzijds en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en transparantie met een reële mogelijkheid tot controle anderzijds.

Voor het vertrouwen in een zorgvuldig gebruik, waarin de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voldoende aandacht krijgt, zijn regels nodig. Daarover is, ook in de parlementaire stukken, een warrige discussie ontstaan, waarbij het woord "toetsingskader" voor nogal wat onduidelijkheid heeft gezorgd. Ik meet mij nu de hoge taak aan om te proberen te bereiken dat de Handelingen van deze Kamer daarover helderheid zullen geven.

Het normenkader waarbinnen het gebruik van het BSN moet plaatsvinden, is trapsgewijs opgebouwd. In de eerste plaats geldt dat het BSN een persoonsnummer is. Daarom moeten we eerst naar de Wet bescherming persoonsgegevens kijken. De dragende normen van de WBP zijn: transparantie, doelbinding (artikel 9), proportionaliteit (artikel 11) en beveiliging (artikel 13).

Dan komen wij op de tweede trede, de Wet BSN. Deze geeft het nummer en een aantal kwaliteitseisen van technische en organisatorische aard -- dat wil zeggen een beheervoorziening, een nummerregister, een instantie die het nummer toe moet kennen enzovoorts -- maar daarnaast geeft deze wet een aantal materiële normen voor een zorgvuldig gebruik. Ik lees deze materiële normen in de volgende taken: het in acht nemen van een identificatieplicht door de uitgevende instantie (artikel 8), de notificatieplicht door deze instantie (artikel 9), de binding aan de overheidstaak (artikel 10), de beperking van koppeling bij bijzondere omstandigheden die een individuele burger betreffen (artikel 11), de vergewisplicht (artikel 12) en dan nadere regels over de verwijfsfunctie die bij AMvB kunnen worden gesteld (artikel 16). En daarmee hebben we het wettelijke normenkader.

Nu is er een spraakverwarring over het begrip "toetsingskader". De commissie-Van Thijn en

de Raad van State hebben dat begrip gebruikt, maar het toetsingskader, zoals dat in de parlementaire stukken wordt gehanteerd, is echter niet meer dan een handleiding voor de gebruiker. Natuurlijk staan daar normen in; het is immers een uitwerking van de bepalingen in de wetten die ik zojuist noemde. Ik heb een ontwerp van dat toetsingskader mogen inzien. Dit is een keurig uitgewerkt stuk voor de behandelende ambtenaar met de stappenplannen, die moeten worden gevolgd om binnen het ambtelijk apparaat zorgvuldig met het burgerservicenummer om te gaan. Dat toetsingskader is dus niet het normenkader waar rechten en plichten worden geformuleerd voor het na te streven evenwicht tussen efficiëntie voor de overheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger.

Voor dit normenkader is echter nog wel een nadere invulling nodig. Die invulling wil ik evenwel niet in deze wet zien, maar in de sectorwetten, die het gebruik in diverse sectoren van de samenleving mogelijk maken. Het liefst zou ik ook alleen sectorgewijze vastgestelde burgerservicenummers hebben, maar dat is nu een gepasseerd station. In die sectorwetten zullen, gericht op het specifieke doel van de sector nadere normen moeten staan. Zo zal in de Wet burgerservicenummer in de zorg een specifieke identificatie, een vast genormeerde authenticatie, een uitgebreide autorisatie en een langdurige logging in overeenstemming met de WGBO moeten plaatsvinden. Daarover wil ik -- en dat is niet onvriendelijk bedoeld -- niet met de staatssecretaris van gedachten wisselen, maar met de minister van VWS. Voor het gebruik van het burgerservicenummer in de financiële sector zou ik met de minister van Financiën willen discussiëren over de Wft en hem kunnen vastpinnen op diverse eisen met betrekking tot de toegankelijkheid van het gebruik en certificering van de gebruikers, bijvoorbeeld of je dit door middel van een PKI of een DigiD met een pincode zou moeten doen.

Graag verneem ik over de kwestie van de normstelling in deze wet en over de sectorgewijze specifieke normstelling het standpunt van de staatssecretaris. Ik hecht zeer aan helderheid hierover en ik hoop dat de staatssecretaris wil bevestigen dat ik dit goed zie.

Daarnaast zullen met betrekking tot deze algemene Wet burgerservicenummer door diverse overheden zoals gemeenten gedragscodes moeten worden ontwikkeld om naar tijd en plaats identiteitsfraude te voorkomen. Dit kun je helaas niet allemaal tevoren voorzien en op het niveau van een formele wet regelen. Ik ben niet overtuigd door het College Bescherming Persoonsgegevens dat er nog nadere concrete normen voor het algemeen gebruik in deze wet zouden moeten worden opgenomen. Trouwens op mijn vraag welke normen dit dan zouden moeten zijn, krijg ik noch van het CPB, noch van collega's met wie ik daarover discussieer, een antwoord. Ik daag mijn collega's uit om als zij zeggen dat er nog nadere normen in deze wet moeten worden opgenomen, aan te geven welke normen dat dan specifiek zouden moeten zijn. Ik stel mij in op sectorwetten waar wel een

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

specificatie mogelijk en noodzakelijk is. Ik heb hier enige voorbeelden van gegeven.

Naast een stelsel van normen is meer nodig om de burger het vertrouwen te geven dat de overheid het burgerservicenummer zorgvuldig gebruikt. In de stukken wordt in een soort techneutenjargon gesproken over de "nationale vertrouwensfunctie". Hiermee wordt bedoeld op een viertal voorzieningen. In de eerste plaats op een landkaart, dat wil zeggen een website met algemene informatie voor de burger. In de tweede plaats op het toetsingskader -- daar is dat vermaledijde woord weer -- dat niet meer is dan een handleiding met een uitwerking en operationalisering benevens een toelichting waarin een belangrijke paragraaf over beveiliging is opgenomen. In de derde plaats op een functionaris voor de gegevensbescherming voor de uitvoering van de BSN-wet. In de vierde plaats op een persoonlijke internetpagina.

Dit is mooi bedoeld, maar er ontbreekt iets. Waar mensen werken, worden nu eenmaal fouten gemaakt. Als er sprake is van een fout kan de burger herstel vragen bij de instantie die hem met die fout confronteerde. Wij nemen aan dat die instantie de fout zal herstellen, maar daarmee weten wij niet of diezelfde fout niet elders in de informatieketen is blijven "hangen". Er kan een kettingreactie ontstaan. Het kan zijn dat die burger jarenlang steeds bij andere overheidsinstanties met de gevolgen van een eens in het systeem ingeslopen fout wordt geconfronteerd. Daar kan de burger niet achteraan blijven hollen. Er moet daarom een instantie komen die de doorzettingsmacht heeft om -- in technudentaal -- de integriteit van het systeem te herstellen of te laten herstellen. Die taak kan niet tot een jaar worden beperkt. Die taak zou kunnen worden ondergebracht bij het CBP of bij de Ombudsman of eventueel bij het Agentschap BPR (de verantwoordelijke voor de gemeentelijke basisadministratie en de reisdocumenten). In het laatste geval zit het ook dicht bij de beheervoorziening burgerservicenummer, maar dit orgaan is niet onafhankelijk van de regering. Daarom gaat mijn voorkeur uit naar het CBP dat dan wel in staat moet worden gesteld deze functie te vervullen. Het belangrijkste is dat het om een instantie gaat die daadwerkelijk doorzettingsmacht heeft om de fouten te herstellen of te doen herstellen.

Ik hoor graag het standpunt van de staatssecretaris over deze concrete invulling van de ombuds- of vertrouwensfunctie.

Ten slotte, wij leven in een tijd waarin langs allerlei wegen de identiteitsfraude zal toenemen. Een burgerservicenummer kan ook een van deze wegen zijn. Wil de staatssecretaris toezeggen dat de beveiliging van de systemen haar voortdurende aandacht heeft met de eventuele budgettaire consequenties van dien?

*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Het belangrijkste vraagstuk dat naar de mening van de fractie van D66 in dit wetsvoorstel besloten ligt, is de verhouding tussen de rechten en plichten van overheid en burger. In het analyseren en wegen van die verhouding speelt een aantal uiteenlopende aspecten en belangen een rol. Op welke wijze moet het evenwicht tussen doelmatig overheids-handelen en maatschappelijke privacy worden bepaald? In hoeverre is de wederkerigheid in de relatie overheid-burger gewaarborgd met betrekking tot de transparantie van het beheer en de uitwisseling van gegevens door middel van informatietechnologie?

Op zich genomen past de introductie van een algemeen nummer voor bovensectorale gegevensuitwisseling in de ontwikkeling van een zich vernieuwende overheid en een moderniserende samenleving. Een naar overvraging en overbelasting neigende overheid staat immers permanent bloot aan problemen van bestuurbaarheid en betaalbaarheid. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn als gevolg daarvan belangrijke uitgangspunten voor de inrichting en de werking van het openbaar bestuur. De uitvoering van taken als handhaving, zorg en dienstverlening vraagt een adequate facilitering.

Een belangrijk instrument daarvoor is de zogeheten elektronische overheid, een overheid die beschikt over moderne en innovatieve informatie- en communicatietechnologie. De introductie van het burgerservicenummer past daar goed in.

Het burgerservicenummer past niet alleen bij een moderne overheid, maar ook bij een moderne samenleving. Moderne en mondige burgers stellen steeds hogere eisen aan een presterende overheid. Tegelijkertijd vragen zij echter ook waarborgen voor een gelijkwaardige verhouding met diezelfde overheid. In het kader van elektronische vormen van gegevensbeheer betekent dit een zo groot mogelijke transparantie en een goede rechts- en privacybescherming. Deze elementen zijn wezenlijk voor het vertrouwen dat burgers, bedrijven en instellingen hebben in het openbaar bestuur. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat het burgerservicenummer slechts wordt gebruikt voor wettelijke en redelijke doeleinden. Zij mogen er ook van uitgaan dat niet meer persoonsgegevens worden uitgewerkt dan voor het realiseren van die doeleinden nodig is. In het licht van het EVRM is voor de vaststelling van verenigbaar gebruik van belang dat geen onevenredige inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Het gebruik van burgerservicenummer moet, met andere woorden, proportioneel zijn. Het gebruik van het burgerservicenummer moet om die reden ook controleerbaar zijn. Het is van belang dat er volstreekte helderheid bestaat over de vraag waarvoor het nummer mag worden gebruikt; anders blijft ook onduidelijk over welke rechten burgers beschikken om greep te houden op hun persoonsgegevens.

Als we kijken naar de wettelijke inkadering van het burgerservicenummer als persoonsgegeven, dan rijst de vraag in hoeverre de

toepasselijke regelingen een zorgvuldige verwerking van gegevens binnen de aangewezen taken waarborgen. Het in de Wet bescherming persoonsgegevens opgenomen regime biedt op zichzelf genomen de nodige aanknopingspunten voor een betrouwbaar stelsel van identificatie, authenticatie, autorisatie en logging. Vooral voor mijn eigen begrip: het gaat dan allereerst om een betrouwbare organisatie van een eenduidige en gecontroleerde vaststelling van de identiteit van personen, vervolgens om de aanwezigheid van een aan een wettelijke taak gekoppelde bevoegdheid om persoonsgegevens te kunnen verwerken en tot slot om het achteraf controleren of verwerking en toepassing volgens de regels zijn verlopen. Het sluitstuk van een dergelijk gebruiksstelsel is dat geregistreerden de mogelijkheid hebben om een verzoek in te dienen tot inzage in de gegevens en de mogelijkheid tot correctie. Uit een oogpunt van behoorlijke regelgeving lijkt dit alles in voldoende mate te zijn gewaarborgd. Daarmee is foutief en verkeerd gebruik echter niet uitgesloten. Wettelijke regels kunnen risico's ten aanzien van fraude, misbruik, onbedoeld gebruik en fouten niet voorkomen. Wel kunnen deze risico's worden geminimaliseerd door hoge kwaliteitseisen te stellen aan de toepassing van het burgerservicenummer. Als wij het goed hebben begrepen, is voor dat doel een "handleiding" in de maak, waarin in gangbare taal wordt aangegeven onder welke voorwaarden het burgerservicenummer optimaal kan worden toegepast. Deze "gebruiksaanwijzing" bevat een op basis van de geldende en komende wetgeving opgestelde collectie stappenplannen, die duidelijk maken hoe in de praktijk met het burgerservicenummer moet worden gewerkt. Op dit punt rijzen belangrijke vragen. In hoeverre bevat deze eerder als "toetsingskader" aangemerkte leidraad normen? En belangrijker, om welk type normen gaat het nu precies? Zijn het interne regels of beleidsregels? Hebben deze regels een bindend karakter of anderszins een juridische betekenis? Hebben deze regels betrekking op aspecten die in de wettelijke regelgeving niet voorkomen? Een heldere, niet voor meerdere interpretaties vatbare duiding van de aard van deze regels is van belang om te kunnen bepalen of deze regels op enigerlei wijze moeten worden gejuridificeerd, zoals het CBP bijvoorbeeld bepleit. Als moet worden geconstateerd dat er sprake is van zelfstandige normen lijken de grenzen van termen als handleiding of gebruiksaanwijzing te worden overschreden. Het is ook problematisch als zou blijken dat de wettelijke regels onvoldoende waarborgen dat de koppeling van persoonsgegevens verder kan gaan dan in de wetgeving wordt beoogd. Graag zouden wij in dat licht van het kabinet vernemen wat nu precies de karakter van deze handleiding is en hoe precies de relatie is met de in het wetsvoorstel opgenomen materiële normen en met de nadere regels die via gedelegeerde regelgeving de meer technische aspecten van het burgerservicenummer vastleggen.

Naast de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, een zo groot mogelijke transparantie

en optimale veiligheid is voor het vertrouwen van burgers in de omgang van de overheid met persoonsgegevens de wijze van belang waarop met vragen en klachten wordt omgegaan. Dit element gaat verder dan de vraag naar de inrichting van het rechtsbeschermingsregime. Op dat meer formeelprocedurele punt zouden wij menen dat daarvoor voldoende wettelijke aanknopingspunten voorhanden zijn. De kwestie die mijn fractie op dit punt wil aansnijden betreft dan ook niet zozeer het juridische aspect van de schending van rechten van burgers, maar veeleer het bestuurspsychologische aspect van de aantasting van het vertrouwen dat burgers hebben in de overheidsbureaucratie. Van verschillende kanten hebben ons signalen bereikt dat burgers zich met name zorgen maken over het feit dat zij zich met elke volgende stap in het digitale beheer van persoonsgegevens verder overgeleverd voelen aan de goede wil van de overheid. Er is een zekere algemene beleving dat men met het opkomen tegen onbedoelde effecten van en fouten met het burgerservicenummer al gauw vastloopt in bureaucratische processen. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft om die reden een stevig pleidooi gehouden voor een sterk gepositioneerde opvangfunctie voor klachten en vragen over fouten en fraude. Mijn partijgenoten aan de overzijde hebben een vergelijkbaar pleidooi gehouden voor een servicevoorziening met doorzettingsmacht. In de schriftelijke voorbereiding van deze Kamer is commissiebreed aandacht gevraagd voor een ombuds- of vangnetfunctie met een in middelen en instrumenten sterke positionering.

Het is ook mijn fractie opgevallen dat het kabinet weliswaar de observaties van de Kamercommissie over het belang van een goede servicevoorziening deelt, maar erg terughoudend is ten aanzien van de uitnodiging daar daadwerkelijke gevolgen aan te verbinden. Mijn fractie betreurt dat gebrek aan ruimhartigheid. De tot dusver ontwikkelde "contactmodaliteiten" als een telefoonnummer en een contactpunt zijn niet de investeringen die nodig zijn voor de noodzakelijke wederkerigheid in rechten en plichten van overheid en burger. Om het vertrouwen van de burgers in het burgerservicenummersysteem en de overheidsbureaucratie niet onnodig op de proef te stellen, zou ik het kabinet dringend willen uitnodigen aan de wens van een zware servicevoorziening tegemoet te komen. Laat ik het maar rechtuit vragen: is het kabinet daartoe bereid?

De D66-fractie accepteert op zichzelf genomen het burgerservicenummer als een element van de moderne overheid in een moderne samenleving. Maar ook transparantie, veiligheid en vooral ook een gelijkwaardige relatie tussen overheid en burger passen in dat perspectief. Op die punten is mijn fractie dermate kritisch dat zij nog niet een positief eindoordeel over dit wetsvoorstel kan geven. In de eerste plaats wil mijn fractie een heldere uitspraak over de betekenis en de plaats van het zogeheten "toetsingskader". In de tweede plaats wil mijn fractie een toezegging

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van het kabinet over de noodzaak van een sterke, zwaar aangeklede servicevoorziening. Met buitengewoon veel belangstelling wacht mijn fractie de reactie van de staatssecretaris af.

*N

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Voorzitter. De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer zorgt ervoor dat alle overheidsorganen straks één nummer per persoon gebruiken, het burgerservicenummer. Daartoe zal het sofinummer naar burgerservicenummer worden verbreed. Dat kan helpen de bureaucratie te verminderen. Straks hoeft de burger nog slechts eenmalig gegevens te verstrekken, waar hij nu soms nog twee of meer malen dezelfde gegevens moet leveren.

Minder nodeloze bureaucratie juicht mijn partij zeker toe. En omdat de privacy al goed geregeld is in de Wet bescherming persoonsgegevens lijkt de invoering van het burgerservicenummer vooral een ingrijpende technische operatie; anders gezegd, vooral een automatiseringshoogstandje.

Toch is dit wetsvoorstel geen hamerstuk. De invoering van de burgerservicenummer is niet louter een zeer complexe technische operatie. Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle en verantwoorde invoering van het burgerservicenummer is evenzeer dat mensen bij het aanleveren van persoonsgegevens een gevoel hebben dat dit van nut is en veilig gebeurt en dat zij dit gevoel ook blijven houden. De burger moet ervan overtuigd zijn dat zijn gegevens in veilige handen zijn, dat de toegang ertoe goed is beveiligd en dat niet ongebreideld gegevens die aan verschillende instanties aangeleverd worden, kunnen worden gekoppeld. Dit veronderstelt een deugdelijk "toetsingskader" aan de hand waarvan toestemming voor gebruik van het burgerservicenummer is geregeld; een goede voorlichting daarover aan zowel de burgers als de medewerkers van overheids- en andere instanties die het burgerservicenummer mogen gebruiken; en een "burgerservicepunt", een herkenbaar en laagdrempelig inlichtingen- en klachtenloket voor burgers en instanties. Nederlanders zijn er al sinds 1795 aan gewend om gegevens over zichzelf aan de overheid ter beschikking te stellen. Onze klassieke volkstellingen, vanaf 1829 elke tien jaar, kennen een rijke historie die nogal luidruchtig eindigde met de volkstelling van 1971. Door de toenemende automatisering van de overheid ontstond onder de bevolking vrees voor aantasting van de privacy, wat in 1970 en 1971 tot soms heftige kritiek op de volkstelling leidde. Hoewel het CBS de geheimhouding garandeerde, was het wantrouwen groot. Een volgende telling in 1981 bleek dan ook niet meer mogelijk.

Zijn mensen op dit moment weer bereid persoonlijke gegevens met een uniek persoonsnummer te leveren en/of bereid toestemming te geven gegevens uit verschillende bestanden aan elkaar te koppelen? Het antwoord op deze vraag is zo tweezijdig als een januskop: het

kan ja en het kan nee zijn. Aan de hand van twee concrete voorbeelden zal ik dat illustreren.

Mijn eerste voorbeeld. Eind 1973 werd op verzoek van staatssecretaris Hendriks van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een onderzoek gestart naar het zogenaamde multiple gebruik van instellingen voor geestelijke gezondheidszorg en het tussen wal en schip vallen van mensen met psychische problemen. Hulpverleners van een dertigtal ggz-instellingen legden en leggen tot op heden al hun contacten met patiënten uit de lokale bevolking vast in een lokaal Psychiatrisch Casus Register. In dit register worden gegevens per patiënt geordend en gekoppeld.

Uiteraard vergt deze koppeling een betrouwbare identificatie van het individu. In onder andere Denemarken en in Engeland gebruikte men hiervoor in die tijd, de jaren zeventig, een uniek nummer. Vanwege het ontbreken van een uniek nummer voor elke Nederlander maakte men hier gebruik van een waarschijnlijkheidskoppeling. Zo'n koppeling is mogelijk bij een niet al te grote bevolking door gebruik te maken van identificatiegegevens van het individu als geslacht, geboortedatum en wijknummer. Vertrouwelijkheid van gegevens werd, vooruitlopend op de latere Wet bescherming persoonsgegevens, geborgd met een reglement en diverse maatregelen. Het register wordt alleen gebruikt voor epidemiologisch evaluatie- en beleidsonderzoek. De gegevens zijn niet tot een persoon herleidbaar en worden alleen geleverd als de patiënt de hulpverlener daarvoor toestemming heeft gegeven. De consequentie hiervan is dat slechts van een zéér kleine groep patiënten geen gegevens beschikbaar zijn. De meeste patiënten werken mee.

In mijn tweede voorbeeld kwam registratie niet van de grond. Aanleiding voor deze poging tot registratie was de golf van baby's met specifieke en normalerwijs zeldzame aangeboren afwijkingen ten gevolge van het gebruik van het slaapmiddel softenon gedurende de zwangerschap. De toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht de Centrale Raad voor de Volksgezondheid en de Gezondheidsraad medio jaren zestig na te gaan hoe een dergelijke ramp in de toekomst voorkomen kon worden.

De raden concludeerden dat uitsluitend met een nationale continue registratie van alle congenitale afwijkingen kon worden voldaan aan het verzoek tot optimale informatie. Die registratie zou op twee momenten moeten plaatsvinden: rondom het moment van geboorte en omstreeks het zevende levensjaar. Er volgden adviezen op het gebied van financiële, juridische, politieke en levensbeschouwelijke aspecten. De medische geheimhouding werd als voldoende garantie voor de privacy bescherming gezien. Er werd gekozen voor een wettelijk verplichte aangifte. Deze registratie zou vergezeld moeten gaan van een geboorteverklaring, een medische geboortetelkaart en een zestal pagina's gedetailleerde vragen, waaronder de vraag de volledige naam, geboortedatum en woonplaats van de pasgeborene

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

op te geven. Ondanks de Kamerbrede wens na de softenon catastrofe om te komen tot registratie bleek invoering van de verplichte registratie van aangeboren ontwikkelingsstoornissen in 1970, dus ten tijde van de rumoerige periode van de volkstelling, onuitvoerbaar.

Het gaat mij op zichzelf niet om deze voorbeelden. Dat ze op het gebied van de gezondheidszorg liggen, hangt samen met mijn persoonlijke ervaringen en die van één van mijn fractiegenoten. Ik had ook met voorbeelden uit andere sectoren kunnen komen. Waar het mij en mijn fractie om gaat, is te laten zien hoe belangrijk betrokkenheid van de mensen bij de aan te leveren gegevens is en hoe belangrijk het is om mensen te informeren over de registratie en de privacywaarborgen als je hun medewerking wilt verkrijgen.

De tijden zijn veranderd. Zo wars als de bevolking 35 jaar geleden was van het aanleveren van persoonsgegevens aan de overheid, zo volgzzaam lijken soms velen nu reeds het burgerservicenummer in te vullen, waarvoor overigens nog geen wettelijke basis bestaat, in. Er lijkt een redelijk draagvlak onder de bevolking te zijn voor de invoering van het burgerservicenummer.

Maar er kan niet genoeg voor worden gewaarschuwd dat dit draagvlak ook zo weer weg kan vallen. De kans dat dit gebeurt, is het grootst wanneer burgers onvoldoende vertrouwen hebben in de beveiligingswaarborgen en niet goed op de hoogte zijn van wat er met de gegevens gebeurt. Een ander gevaar voor het draagvlak zijn gebeurtenissen die het vertrouwen van burgers in de getroffen beveiligingsmaatregelen beschamen. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de recente ervaringen bij de introductie van de DigiD en de problemen die vorige week aan het licht kwamen bij Walvis, het systeem om bestanden van het UWV en de Belastingdienst te koppelen. Is de staatssecretaris wel klaar voor deze ingrijpende technische operatie van de invoering van het burgerservicenummer, de ICT en de ICT-beveiliging?

Als onderdeel van het project Andere overheid is invoering van het burgerservicenummer een gevoelige zaak. Ook de Raad van State vindt dat de risico's door het gebruik van het burgerservicenummer en de koppeling van gegevens en gegevensbestanden veel groter zijn. De Raad stelt dat er een nieuwe generatie van toepassing van gegevensbestanden ontstaat. Veel zaken die betrekking hebben op de privacybescherming, zijn in de Wbp geregeld, maar hier gaat het in het bijzonder om de sleutel voor de toegang en de mogelijkheid om bestanden met behulp van het burgerservicenummer te koppelen. Ik denk dan aan de bestanden van de gemeentelijke basis administratie, de belastingdienst, de sociale zekerheid, het onderwijs, de gezondheidszorg, salaris- en bankadministraties enzovoorts.

Mensen leveren de meeste van deze gegevens nu ook al aan. Het verschil is dat aan ieder van deze gegevensbadges straks hetzelfde

unieke persoonsnummer vastzit. De noodzaak om extra beveiligingsmaatregelen te treffen neemt absoluut toe als het burgerservicenummer aan zoveel verschillende persoonsgegevens wordt gekoppeld. In een tijd waarin met behulp van elektronica alles aan alles te koppelen valt, moeten wij extra zorgvuldig zijn. Gegevens kunnen tegenwoordig geld waard zijn. Je kunt tegenwoordig in allerlei bestanden voor commerciële doeleinden komen te staan. Wie zonder reden toegang tot de gegevens achter het burgerservicenummer krijgt, kan mensen in grote problemen brengen. Dat is geen science fiction, maar een serieuze bedreiging.

Uit een wereldwijde inventarisatie van de mogelijkheden om een psychiatrisch casusregister aan andere registers te koppelen -- ik werkte destijds met de WHO aan deze inventarisatie -- bleek dat het in West-Duitsland volstrekt verboden is, terwijl bijvoorbeeld in Israël een dergelijk psychiatrisch casusregister legaal geraadpleegd mocht worden om een besluit te nemen over een aanvraag voor een rijbewijs, een wapenvergunning of een geschiktheidsverklaring voor de dienstplicht. De bandbreedte van criteria en normen voor toestemming voor gebruik van en koppeling met het burgerservicenummer varieert dus nogal.

Mijn fractie vindt dan ook de nieuwe artikelen 9a, 12a en 18a, zoals die in de amendementen van de heren Slob en van der Ham worden geregeld, onverminderd van belang. Wij hechten er zeer aan dat deze essentiële zaken optimaal zijn geregeld, voordat het burgerservicenummer wordt ingevoerd. Wij hechten hier zo aan, omdat het voor ons een principiële punt is dat de overheid en andere instanties die straks het burgerservicenummer mogen gebruiken, zorgvuldig en transparant handelen. Als de staatssecretaris mijn fractie op dit punt tegemoetkomt, zal zij het vertrouwen van de burgers zeker versterken.

Wij hebben nog een lange weg te gaan als wij de burgers willen overtuigen van het belang van bijvoorbeeld medewerking aan het elektronisch patiëntendossier. Verschillende pilots hebben dat inmiddels uitgewezen. Volgens het College Bescherming Persoonsgegevens is de privacy van het elektronisch patiëntendossier onvoldoende gewaarborgd als achteraf in plaats van vooraf wordt gecontroleerd of een hulpverlener die inzage in een elektronisch patiëntendossier wil een behandelrelatie heeft met de patiënt over wie hij informatie wil. De accountantsdienst Ernst & Young waarschuwde dat nog volstrekt onvoldoende hulpverleners beschikken over de voor de beveiliging van het epd-systeem benodigde speciale identificatie, de zogenaamde UZI-pas.

Als nieuw lid van de Kamer was ik vorige week zeer verbaasd over het bericht dat de huisartsposten in Utrecht en Nijmegen toestemming is verleend om met het burgerservicenummer te gaan werken. Die beslissing heeft betrekking op ongeveer twee miljoen patiënten en dan is het wel heel vreemd dat wij de Wabb nog moeten afhandelen. Hoe kan dit? Ondermijnt dit niet het vertrouwen van de burger in een zorgvuldige

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

wetgang? Misschien kan de staatssecretaris ons, nog voordat de Kamer de Wabb aanneemt, duidelijkheid verschaffen over het gebruik van het burgerservicenummer in dit koploperprogramma van haar ministerie? Hanteert minister Rouvoet soms andere normen voor het gebruik van het burgerservicenummer? Ik vraag dat, omdat hij pas halverwege 2009 het elektronische kinddossier gaat invoeren.

Mijn fractie bepleit ten eerste nadere regels waarin wordt gereguleerd voor welke doeleinden en op welke voorwaarden verschillende gebruikers en categorieën van gebruikers het BSN mogen gebruiken. Verder bepleit zij een nadere concretisering van de regels waaronder ook het aan niet-overheidsorganen toestaan om dit nummer te gebruiken. Dat is van groot belang. Verder moet worden geconcretiseerd op welke voorwaarden wij in dit land koppeling van gegevens uit overheidsbestanden en gegevens van niet-overheidsorganen met behulp van het BSN toestaan. Dit vindt mijn fractie temeer van belang daar zij zich realiseert dat nu al in artikel 34 van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek is vastgelegd dat de DG van het CBS het sofinummer in een registratie kan opnemen en daar ten behoeve van statistische doeleinden gebruik van kan maken. Ook realiseert zij zich dat het CBS conform artikel 33 daartoe bij AMvB aangewezen rechtspersonen die geheel of gedeeltelijk, direct of indirect worden bekostigd uit middelen van de staat, gegevensbestanden kan opvragen. Daarbij kan volgens artikel 33, lid 4 geen beroep worden gedaan op geheimhoudingsverplichtingen, tenzij die gebaseerd zijn op internationale regelgeving.

Mijn fractie bepleit niet, een extra formele toets toe te voegen van sectorale wetgeving door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij vindt dat in ieder geval op de een of de andere manier geregeld moet zijn dat de sectorale wetgeving voldoet aan nationale, sectoroverstijgende normen en regels conform artikelen 10.2 en 10.3 van de Grondwet, waaraan dan ook de sectorale uitwerkingen kunnen worden gerelateerd.

Tegen deze geschetste achtergrond vindt mijn fractie ten tweede een herkenbaar en laagdrempelig klachten- en inlichtingenloket voor burgers en instanties eveneens van essentieel belang. Dat wij nummers voor mensen gebruiken, is te billijken, zolang wij maar nooit gaan denken dat mensen nummers zijn. Het burgerservicepunt moet als vangnet en ombudsfunctie kunnen fungeren voor diegenen die door bestaande instanties niet afdoende (kunnen) worden geholpen. Zo'n voorziening -- al dan niet ondergebracht bij het CBP, de ombudsman of andere instantie -- moet in ieder geval ook de bevoegdheid hebben om fouten in het BSN of met het BSN te corrigeren. Ook moeten er regels worden gesteld met betrekking tot de inrichting, instandhouding, werking en bevoegdheden van deze voorziening. Wil de staatssecretaris een dergelijke voorziening garanderen en toelichten wanneer en hoe de burger "over-all" over het

burgerservicenummer ingelicht wordt? Er is nu heel wat verwarring.

Ik rond af. De SP-fractie staat achter een verantwoorde en zorgvuldige invoering en waarborging van het BSN, maar wil dat betere garanties en maatregelen in een zogenoemd toetsingskader worden vastgelegd met bovendien de garantie van een BSN-loket en goede voorlichting. Dit zal het gevoel van de burger versterken dat er veilig met zijn gegevens wordt omgegaan. Als dit hulpmiddel, het BSN, ook de bureaucratie in ons land kan helpen verminderen, zal ieder nog tevredener zijn. Mijn fractie ziet met belangstelling uit naar het antwoord van de staatssecretaris.

De voorzitter: Mevrouw Ten Horn, ik feliciteer u graag van harte met uw maidenspeech over de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Met dit wetsvoorstel hebt u ogenschijnlijk niet zo veel op, gegeven uw achtergrond in de zorgsector. Ik zeg "ogenschijnlijk", want het vormt wel de grondslag voor het wetsvoorstel over de invoering van het burgerservicenummer in de gezondheidszorg, dat hier mogelijk komend najaar wordt behandeld. U refereerde daar al aan.

Zoals ik al zei, liggen uw wortels in de gezondheidszorg. U studeerde sociale wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen en was daar zo'n vijftien jaar wetenschappelijk actief op het terrein van de sociale psychiatrie, hetgeen onder meer leidde tot het proefschrift met de mooie titel "Nazorg geeft kopzorg: een onderzoek met een register voor de geestelijke volksgezondheid". Over de laatste twintig jaar vermeldt uw cv nogal wat functies in de zorg. Ik zal ze niet allemaal noemen, maar om een indruk te geven aan de collegae wil ik niet onvermeld laten dat u zo'n zeven jaar directeur bewonerszorg "Eemeroord", een instelling voor gehandicaptenzorg te Baarn, bent geweest, als ook drie jaar seniorinspecteur van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Uw wetenschappelijke werk zette u nog acht jaar voort als bijzonder hoogleraar zorgmanagement aan de Universiteit Utrecht. Op dit moment is zelfstandig onderzoeker en adviseur medische sociologie in Groningen uw hoofdfunctie. Uw nevenfuncties -- dwarsverbanden vindt men hier in de Kamer ook altijd heel interessant -- raakten soms het terrein van Justitie, zoals het voorzitterschap van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie en het voorzitterschap van de Begeleidingscommissie van het DrugsInformatie- en Monitoring Systeem.

Mevrouw Ten Horn, volgens de website bent u expert in de afstemming en sturing van psychiatrische, psychogeriatrische en gehandicaptenzorg. Dat zullen wij allen nog merken. Mensen die u van naderbij kennen, kenmerken u als buitengewoon nauwgezet. Ik meen daar zojuist tijdens uw inbreng een proeve van te hebben gehoord. Als u uw tanden ergens in zet, doet u dat met meer dan honderd procent. U hebt daarnaast de gave -- dat is echt een gave -- een brug te kunnen slaan van theorie naar praktijk

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

en vice versa zonder daarbij de zwakkeren en de menselijke factor uit het oog te verliezen. Mevrouw Ten Horn, het moge volstrekt duidelijk zijn dat wij uitzien naar al uw verdere activiteiten in deze Kamer. Ik wens u daarbij graag van harte succes.
**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Ik wens mevrouw Ten Horn van harte geluk. Collega, wij delen vele zorgen in dit dossier, zoveel is wel duidelijk.

Voorzitter. Wat zou er meer stimulerend en motiverend kunnen zijn voor de inzet van dit debat dan wat de Eerste Kamer heeft mee gemaakt bij de voorbereiding! Hier dreigt te gebeuren wat Orwel en Kafka destijds zo dringend en beeldend hebben geschetst. Laten wij het op een rijtje zetten.

Dit wetsvoorstel is bedoeld als een juridische basis voor het gebruik, het aanmaken, het distribueren, het toekennen en het beheren van burgerservicenummers (BSN's). De bewindspersoon voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de centrale voorzieningen, dus voor het aanmaken en registreren van BSN's en voor de beheersvoorziening.

Het wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer op 12 september 2006 gepasseerd en het voorlopig verslag van deze Kamer dateert van 21 november 2006. Daaraan voorafgaand heeft de voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) op 17 oktober 2006 de relevante adviezen van het College nader toegelicht aan onze commissies voor Binnenlandse Zaken en voor VWS.

De beantwoording van de vragen in eerste termijn, die hier in december 2006 arriveerde, werd door de voltallige commissie voor Binnenlandse Zaken als ontoereikend ervaren. Daarom is besloten tot een tweede ronde met commissiebrede vragen. Bovendien is de commissie ingegaan op het aanbod van de regering dat het departement een mondelinge toelichting zou verzorgen, met inbegrip van een presentatie over de zogenaamde landkaart. In de korte aantekeningen van 24 april 2007 constateerde de commissie dat de ambtelijke briefing met betrekking tot de functie van de landkaart als teleurstellend werd ervaren.

Intussen was op 27 februari 2007 het nader voorlopig verslag ingediend. Vooruitlopend op de memorie van antwoord heeft de commissie op 15 mei 2007 de minister gewezen op de zorgelijke ontwikkeling dat het BSN reeds wordt toegepast door een groeiend aantal instanties zonder wettelijke basis en zonder wettelijke waarborgen voor de privacy van burgers. In de memorie van antwoord van 8 juni 2007 wordt tevens ingegaan op de brief van 15 mei.

Op de tweede memorie van antwoord heb ik het volgende commentaar. Daarin wordt nog steeds geen antwoord gegeven op fundamentele vragen die verband houden met de verschuiving van de persoonsinformatiehuishouding. De Kamer wordt

nog steeds niet geïnformeerd over de achterliggende visie op dit beleid, mede in relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger. Er wordt alleen informatie verstrekt over de voortgang maar niet over de inhoud. De onderliggende gedachte, dat de burger gebaat is bij eenmalige verstrekking van de eigen gegevens en dat de overheid efficiënter kan werken, leidt tot dilemma's die nadere uitwerking verdienen. Zij hebben geen of zeer beperkte aandacht gekregen.

De waarborgen van het implementatieplan, zoals vastgelegd in de zogenaamde "Tafel van Van Thijn", in het bijzonder het juridische pakket, zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen. De regering herhaalt een- en andermaal dat daarvoor de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), de Algemene wet bestuursrecht (AWB) en sectorale wetgeving voldoende waarborgen bieden. De WBP biedt echter vanwege het brede karakter vele open normen en daardoor ontoereikende bescherming. De specifieke problemen van het BSN-stelsel moeten in deze algemene wet worden geregeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de doelbinding, die wordt verruimd door de gegevensuitwisseling via het BSN. De praktijk leert dat wat mogelijk is ook wordt toegepast, tenzij de doelbinding nauw omschreven is. Zo lang die nauwe omschrijving er niet is, zal een en ander waarschijnlijk meer worden toegepast dan strikt nodig is. Dat staat naar ons idee op gespannen voet met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In het verlengde daarvan heeft het de PvdA verrast dat de memorie van antwoord de mededeling bevat dat het burgerservicenummer ook door de overheid zal worden gebruikt als algemeen personeelsnummer. Over doelbinding gesproken, dit is toch wel een heel bepaalde interpretatie van het begrip "publieke taak". Bij de behandeling in de Tweede Kamer was immers toegezegd dat het burgerservicenummer vooralsnog alleen zou worden toegepast voor de publieke taak. Krijgen wij hier niet een glijdende schaal van het begrip "publieke taak"? De overheid als werkgever is immers niet anders dan een private werkgever. Graag krijg ik hierop een reactie van de staatssecretaris.

Bovendien wordt in de memorie van antwoord in het kader van de rechtsbescherming gewezen op de onrechtmatige overheidsdaad, terwijl die op het terrein van de persoonlijke levenssfeer, zeker bij immateriële schade, zeer complex is. Wij hechten dan ook aan sterkere en duidelijker bescherming in juridisch opzicht.

De regering stelt over de invoering van het burgerservicenummer dat er geen onomkeerbare stappen zijn gezet en dat eventueel de bestaande situatie met het sofinummer van kracht blijft indien dit voorstel geen kracht van wet zou krijgen. Het is reeds genoemd door andere sprekers dat al vele organisaties op dit moment ten onrechte het burgerservicenummer toepassen.

Omwille van de voortgang heeft onze commissie een korte derde vragenronde ingelast, toegespitst op de twee kernpunten, te weten de ombudsfunctie en het toetsingskader. Daarop heeft

de regering eind juni naar de mening van de PvdA enigszins teleurstellend geantwoord dat er een contactpunt wordt ingesteld, waar de burger gedurende minimaal een jaar terecht kan, waarna de rol van dit contactpunt wordt geëvalueerd en indien nodig wordt overgenomen door andere instanties. Er is dus geen doorzettingsmacht.

De PvdA is hierover teleurgesteld, omdat de regering onvoldoende waarborgen biedt voor adequate middelen voor bekostiging en organisatorische ophanging, inclusief de juridische, voor de in te stellen ombudsfunctie. Wat zal het CBP dan eventueel overgedragen krijgen?

Ten aanzien van het toetsingskader wordt het stappenplan genoemd. Wij constateren dat dit geen wettelijk normenkader bevat. De PvdA acht de WBP ontoereikend als wettelijk toetsingskader. Wat helpt het stappenplan hierin? Welke juridische normen biedt het? Graag krijg ik hierop een nadere reactie van de staatssecretaris.

In de vergadering van 3 juli jongstleden is de commissie voor Binnenlandse Zaken tot de conclusie gekomen dat een deugdelijke regeling van de ombudsfunctie voor de aanwezige fracties een voorwaarde vormt om met het wetsvoorstel te kunnen instemmen.

Met het toetsingskader ligt dat inderdaad genuanceerder, zoals ook bleek uit de inbreng van het CDA. Ik roep het advies van de Raad van State van juli 2005 nog eens in herinnering roepen, die schrijft: "De Raad onderstreept het belang van dit toetsingskader, niet alleen voor de uitvoering van de onderscheiden wettelijke regelingen, maar ook voor de aanvaardbaarheid van het wetsvoorstel zelf. In technische zin kan het voorstel worden aangemerkt als een regeling van bescheiden juridisch gewicht, maar de potentiële effecten zijn van des te groter belang. (...) Die risico's zullen moeten worden beheerst door de toepassing van de WBP, die is gericht op de rechtspositie van de geregistreerde personen, en door de regels die (zullen) gelden voor de inrichting en het gebruik van de afzonderlijke registratiesystemen. (...) De Raad adviseert in de MvT een overzicht op te nemen van de regels en de mechanismen die de bedoelde bescherming moeten bieden en na te gaan of daarmee een toereikend beschermingsniveau is verzekerd. Dit zou in het bijzonder kunnen gebeuren voor enkele belangrijke sectoren als de belastingen, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de politie. Pas als duidelijk is dat het stelsel van regels en mechanismen voldoende bescherming biedt, is het verantwoord het algemene BSN in te voeren."

Er is dus geen toetsingskader gekomen, behalve de handleiding, die zich niet leent voor opname in de wet.

In reactie op de nota van de minister van 29 juni jongstleden is het CBP met een extra advies gekomen, waarin wordt gewezen op de lacune tussen dit wetsvoorstel en de WBP, waar het de concretisering van de normen voor het gebruik betreft. Wat mag nu wel of niet met het BSN worden gedaan? Ter illustratie wijst het college op de toezegging dat gebruik uitsluitend zal

geschieden voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken. Wat behoort daartoe en wat niet? Hoe moet worden gehandeld in hybride situaties en bij het hanteren van koppelingen? Mijn conclusie luidt dat de wetgever in de wet duidelijke conclusies op hoofdlijnen moet vastleggen en deze keuzen niet aan de praktijk moet overlaten.

Voorzitter. De schriftelijke voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel kan niet anders dan als uiterst moeizaam worden gekenschetst. Er is gevraagd om voorzieningen voor klachten en om rechtsbescherming voor individuele burgers in de jungle van de overheidsbureaucratie. Dat is een alleszins redelijk verzoek van een voltallige Kamercommissie. Een dergelijke afdoening onderstreept, naar ons idee, eens te meer hoe dringend de noodzaak van dergelijke voorzieningen en rechtsbescherming is. Waarom wordt dit met zo weinig begrip en toenadering afgedaan? Graag verneem ik hierop de reactie van de staatssecretaris.

Lang geleden was er een populair liedje van een zanger met de naam Jaap Fischer. Ik vrees dat mijn leeftijd zich hier laat gelden. Jongere collega's zullen het zich niet herinneren. Een van de bekende liedjes uit zijn repertoire ging over een ei. "En het ei zei. En het ei zei." (Ik kan het niet zingen) "Stel eens dat ik een jongetje was, dat jij hier staat te bakken." Zo ging dat liedje ongeveer. Dit liedje speelde door mijn hoofd. "Stel eens dat het de burger was, die zij hier staan te pakken."

Er moet een ombudsfunctie komen en er moet een normenkader komen ter bescherming van de individuele burger.

De **voorzitter**: Aangezien de heer Holdijk nog ergens vastzit in een trein, geef ik het woord aan de heer Koffeman.

**

*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. Het burgerservicenummer moet nog voor de zomer door de Eerste Kamer, zo sprak de staatssecretaris. Dat is geen onlogische gedachte voor wie weet dat het burgerservicenummer al lijkt te zijn ingevoerd als je de communicatie van zorgverzekeringen, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen, uitkeringsinstantie UWV, financiële instellingen en banken mag geloven. Eigenlijk is het al zo ver. Het burgerservicenummer was bedoeld voor het contact tussen overheid en burger, maar het zijn vooral machtige niet-overheidsinstellingen die een lobby op touw hebben gezet om van de invoering van het burgerservicenummer een onomkeerbare stap te maken en daarmee het debat in de Eerste Kamer te degraderen tot een debat om des keizers baard.

In december 2006 was al via Postbus 51 te horen dat het burgerservicenummer per 1 januari 2007 zou worden ingevoerd. De impliciete boodschap daarbij was dus dat de mening van de Eerste Kamer er verder niet toe zou doen. Dat is een niet oorbare manier van beïnvloeding van de democratische besluitvorming. Collega Tan heeft

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

daarover opgemerkt dat er een reële kans zou zijn dat de PvdA-fractie niet akkoord zou gaan met de invoering van het burgerservicenummer wanneer Binnenlandse Zaken niet beweegt, anders dan uit de ambtelijke briefing bleek. Collega Franken heeft daarover in de pers gezegd: "Men dacht: die Eerste Kamer, dat wordt een eitje. Maar wij zijn een beetje minnetjes behandeld. Onze vragen zijn niet goed beantwoord. Zolang dat niet verandert, zal de behandeling niet worden afgerond. Dat kan ook pas als de privacywaarborgen en de normen daarvoor uit de wet te lezen zijn."

De vraag van vandaag is natuurlijk of wij een herhaling krijgen van de gang van zaken tijdens het debat over de splitsing van de energiebedrijven met harde woorden van de woordvoerders van de coalitie in eerste termijn, geen beweging vanuit de regering en dan toch in tweede termijn steun vanuit de coalitiefracties voor de invoering van een burgerservicenummer waarvan vaststaat dat de privacywaarborgen niet bij de invoering geregeld zijn.

Er dreigt een onbalans in de bescherming van vrijheden en de bescherming van burgers. Deze twee grootheden lijken zelfs door elkaar te gaan lopen. De overheid claimt dat de balans tussen veiligheid en vrijheid gevaar zou lopen door allerlei dreigingen die clustering van machtsmiddelen voor de staat zouden rechtvaardigen. Juist nu zou de Eerste Kamer uiterst behoedzaam moeten zijn in het toestaan om gegevens te koppelen zonder dat is gewaarborgd dat deze koppeling niet tot misbruik, nu of in de toekomst, kan leiden.

Je hoeft 1984 niet gelezen te hebben of Die Hard 4 gezien te hebben om te kunnen begrijpen dat vergaande koppeling van gegevensbestanden zich zeer leent tot aantasting van de privacy van burgers, het schaden van burgerlijke vrijheden en aantasting van de rechtszekerheid. Wanneer toonaangevende politici zonder problemen kunnen stellen dat zij liever tien onschuldige burgers in de cel zien dan één terrorist op vrije voeten, wordt duidelijk dat wij leven in een tijdperk waarin misbruik van de koppeling van bestanden, bijvoorbeeld met terrorismebestrijding als legitimatie, een kleine stap kan zijn.

Ook het feit dat bij herhaling is gebleken dat bestanden niet waterdicht zijn voor aanvallen van buitenaf door hackers, maakt duidelijk dat grote terughoudendheid zou moeten worden betracht bij het in één mandje leggen van alle eieren. Zo kan de invoering van het burgerservicenummer naar mijn gevoel het best geduid worden. De voordelen van alle eieren in één mand hebben wij vanuit BZK met veel omhaal van woorden gepresenteerd gekregen, maar de nadelen zijn niet of nauwelijks in kaart gebracht of er wordt erg makkelijk overheen gestapt. Daarom zou ik graag van de staatssecretaris antwoord willen op de vraag of zij bereid is een uitgebreid onderzoek te verrichten naar de veiligheids- en privacyrisico's van invoering van het burgerservicenummer. Voordat daarnaar een uitvoerig onderzoek is ingesteld en zorgvuldige weging van de uitkomsten

heeft plaatsgevonden, ligt het niet voor de hand om in te stemmen met de invoering van het burgerservicenummer.

Het is verheugend te zien dat zowel PvdA als CDA in eerste termijn een uiterst kritische houding heeft ingenomen tegenover de overhaaste invoering van het burgerservicenummer, waar wat de staatssecretaris betreft geen zomer meer bij lijkt te kunnen. Het is de vraag of wij ons laten leiden door de lobby vanuit de organisaties die ervan uitgegaan waren dat de invoering van het burgerservicenummer al een feit is, die daarvoor al kosten gemaakt hebben en praktische voorbereidingen hebben getroffen, of door zuivere overwegingen met betrekking tot privacywaarborgen. Privacy is geen onderwerp dat zich leent tot het achteraf onderbrengen in lagere regelgeving, maar vergt waarborgen vooraf.

Dat de Eerste Kamer lijkt te zijn vergeten in de voorbereiding van de introductie van het burgerservicenummer is jammer, maar zou geen aanleiding moeten vormen voor de Eerste Kamer om zichzelf op pragmatische gronden weg te cijferen. Een Eerste Kamer die genoeg neemt met vergeten worden, investeert daarmee in het zichzelf overbodig maken. Een Eerste Kamer die vindt dat de privacy geregeld moet worden voorafgaand aan invoering van het burgerservicenummer, kan niet akkoord gaan met invoering zonder die garanties. Goede voornemens van de staatssecretaris kunnen daar weinig aan afdoen. Omdat het onwaarschijnlijk is dat de privacywaarborgen nog voor de zomer geregeld kunnen zijn, is het zeer de vraag of de Eerste Kamer tegemoet kan komen aan de wens van de staatssecretaris om mét een burgerservicenummer op vakantie te kunnen gaan. Graag verneem ik van de staatssecretaris welke belangen samenhangen met nu "ja" zeggen, en welke opties zij ziet wanneer de Eerste Kamer tot een andere conclusie zou komen.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): "Ik kan u niet vinden op mijn scherm," zegt de overheidsdienaar. "Nee, dat klopt," zegt de vrouw, "ik zit voor u." Mechteld moest maanden wachten vooraleer haar uitkering werd overgemaakt. Allerlei uit de wet voortvloeiende stappen en verplichtingen waarop zij had moeten reageren, waren door haar niet gezet. Haar werd uiteindelijk een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid verweten. De brieven bleken echter naar een verkeerd adres te zijn gestuurd. Zij kon dus niet reageren. Het laat zich raden wat er al die maanden zonder geld gebeurde in haar privésituatie.

Het Centrum voor Indicatie Zorg kent vaak ontoereikende zorg toe. U heeft het gisteren wellicht in Netwerk gezien. In toenemende mate gebeurt dat van papier. Zij zien bijna geen mensen meer. Zij doen het digitaal.

Op de voorpagina van NRC Handelsblad lazen wij de uitlatingen van een zeer kritische minister Donner over de operatie-Walvis. Veel

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

administratie en aangiften zijn zoek. Kwijt. Wellicht onherstelbaar. Heel veel moet worden overgedaan. Door de werkgevers. De Afdeling Toeslagen van de Belastingdienst kan wegens technische onvolkomenheden niet-aangevraagde toeslagen niet actief brengen bij mensen die er wel recht op hebben. Wij hebben allemaal een sofinummer en de Belastingdienst heeft de informatie. Wij hebben blijkbaar in dit geval een auto de weg op gestuurd waarvan wij de motorkwaliteit niet kennen, zonder botsproef, zonder wielen, zonder stuur en zonder brandstof.

Waarom begin ik vanavond op deze wijze de bijdrage van de fractie van GroenLinks aan dit debat? Uit het voorstel blijkt een ongekeerd geloof in de technische mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie, een ongebreidelde en wellicht ook onverstandige snelheid om de burgers in dit land daarmee te confronteren en om het overheidsuitvoerders op te leggen, terwijl zij nog niet weten wat zij over zich afroepen. Dit behelst het ontwerp van een elektronische overheid. Het wetsvoorstel is vooral bedoeld om het overheidshandelen te vergemakkelijken vanwege eenduidige nummering van burgers in de diverse sectoren van overheidshandelen, overheidsdienstverlening of overheidsproducten, zo u wilt.

Fraudebestrijding en uitwisseling of combinatie van gegevens staan ter beschikking van de overheid, maar wat levert het aan gemak op voor de burger? Is dit überhaupt de vraag geweest bij het ontwerp van dit wetsvoorstel? Wat schieten burgers met dit burgerservicenummer op? Hebben burgers ooit last gehad van alle verschillende registratienummers in de verschillende sectoren van overheidsdienstverlening? Is het de burgers ooit gevraagd? De burgers hebben er vooral last van dat zij telkenmale bij verschillende professionals van dezelfde of soortgelijke organisaties dezelfde gegevens moeten overdragen. Daar hebben burgers last van, niet van verschillende nummering.

De keten van uitwisseling en de combinatie van gegevens op basis van het burgerservicenummer draagt bovendien het risico in zich dat fouten als in een dominobeweging worden doorgegeven. Ik begon niet voor niets met het voorbeeld van Mechteld. Met andere fracties is de fractie van GroenLinks van mening dat er voor de burger geen begeleidend contactpunt moet worden ingericht, want dat is absoluut ontoereikend. Als de burger fout staat geregistreerd of wanneer hij met zijn burgerservicenummer gekoppeld is aan verkeerde gegevens uit verkeerde bestanden, moet hij een beroep kunnen doen op een instantie die doorzettingsmacht heeft. Ik ben niet de eerste die dat vanavond zegt. Volgens mij zou het opvallen als een collega het niet zou zeggen. De doorzettingsmacht bij die instantie moet permanent ingericht zijn. Het falen van de computertechnologie mag niet op kosten van de burger leiden tot uitstel van dienstverlening of verkeerde dienstverlening aan de burger, die

krachtens de wet recht heeft op die dienstverlening van de overheid.

Men zou kunnen denken aan wat in de wereld van de bouwvergunningen usance is geworden, namelijk na een bepaalde periode fictief verlenen. Als de overheid fout registreert op basis van verkeerde interpretatie van het burgerservicenummer dan wel koppeling van gegevens aan het burgerservicenummer, is dat wat de burger vraagt na zes weken fictief verleend. Dat zet druk om de overheid tot grote zorgvuldigheid te manen vanwege het belang van het individu. De fractie van GroenLinks wil dus een permanente ombudsfunctie met die doorzettingsmacht. Is dat niet geregeld en mocht dat niet ingericht, dan gaapt de burger tegen een bakoven.

De burger moet weten bij inwerkingtreding van het burgerservicenummer waar hij aan toe is in relatie tot het overheidshandelen en de dienstverlening waarvan die burger zo vaak afhankelijk is. Onmiddellijk bij inwerkingtreding van deze wet dient er een normstellend kader of toetsingskader te zijn en minstens een krachtige gedragscode. De staatssecretaris merkt het, ik kom haar al iets tegemoet. Die gedragscode moet dan wel normstellend zijn voor alle nog in te dienen wetsvoorstellen voor de diverse sectorwetten. Burgers hebben namelijk waarborgen nodig en zij kunnen niet wachten op de vertaling in de verschillende sectorwetten. Dat zal nu moeten gebeuren. Wat is er geregeld in de periode tussen mogelijke aanvaarding van deze wet en de aanvaarding van de verschillende sectorwetten? Welke waarborgen heeft de burger? Hoe weet hij wat hij in de tussentijd voor waarborgen heeft? Welke campagne komt daarvoor? Welke norm heeft deze wet dan? Hoe regelt deze wet welke overheidsdienaar wanneer, waarom en waarvoor aan de hand van het burgerservicenummer gegevens van de burger mag inzien, mag combineren, mag uitwisselen of ter kennis van anderen mag brengen? Welke garantie heeft de burger voor waarborging van zijn privacy?

Er spreekt uit het wetsvoorstel een enorm geloof in de techniek en in het beheersen van de risico's ervan. Hoogleraar Corry Prins wijst op de paradox dat dit wetsvoorstel bedoeld is om identiteitsfraude tegen te gaan, maar juist ook heel kwetsbaar is door de combinatie, de uitwisseling en de verschillende gegevens die aan elkaar gekoppeld kunnen worden, waardoor fraude wellicht eerder mogelijk is en desastreuze gevolgen heeft voor burgers en uiteindelijk ook voor de overheid. Wij hebben recent gezien waartoe dit ongebreidelde geloof en vooral ook de grote snelheid van invoering kan leiden. Zie het voorbeeld van de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst, 's lands grootste sociale dienst.

De overheid heeft met dit wetsvoorstel voor ogen om haar eigen administratieve last te verminderen, maar de burger krijgt er in toenemende mate last van. Verschuift de overheid de last van de eigen administratieve last naar de schouders van de individuele burger? Welke dienstverlening staat daar tegenover als de burger

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

er moedeloos van wordt en de enveloppen die bij hem thuis komen, al dan niet via de digitale snelweg, niet meer opent en slachtoffer wordt van dat handelen?

Het grote risico van het invoeren van het burgerservicenummer zonder toetsingskader en zonder een met doorzettingsmacht beklede ombudsfunctie is uiteindelijk ook dat de burger vanuit de digitale nummering door de overheid wordt benaderd, dat er vanuit een papieren of elektronisch dossier besloten wordt tot dienstverlening. De overheid is dus de burger niet meer menselijk nabij, maar enkel via ICT. Zie de uitzending gisteren over het CIZ in Netwerk. Het risico is dat de overheid de burger niet meer met eigen ogen ziet, in zijn eigen situatie -- "ik kan u niet vinden op mijn scherm" -- maar oordeelt op basis van koppeling van digitale bestanden. Dat kan volledig afglijden langs hetgeen mensen nodig hebben. Het risico is dat de burger bij een fout van de overheid vervolgens verdwaalt in de digitale wereld van dezelfde overheid die zo'n ongebreideld geloof heeft dat met de ICT alles goed komt.

De fractie van GroenLinks gaat pas akkoord wanneer de staatssecretaris toezegt dat er een helder normenkader is, dat kaderstellend is voor de nog in te voeren sectorwetgeving en dat er doorzettingsmacht is die de burger terzijde staat op het moment dat die wordt geconfronteerd met fouten of cumulatie van fouten op basis van zijn of haar burgerservicenummer. Ik wacht het antwoord van de staatssecretaris af. Mogelijkerwijs houden wij, wellicht in samenspraak met andere fracties, een motie achter de hand over het normenstellend kader en de ombudsfunctie.

De **voorzitter**: Vanwege een meer dan gebruikelijke treinvertraging heeft de heer Holdijk deze Kamer nog niet kunnen betreden. Ik stel voor, zijn inbreng -- het Reglement van Orde staat dat niet in de weg -- in de Handelingen op te nemen en te bewerkstelligen dat zijn schriftelijke bijdrage aan de woordvoerders en aan de staatssecretaris wordt verstrekt. Ik constateer dat er geen bezwaren bestaan tegen het doen opnemen van deze noot.
**

(De noot is opgenomen aan het eind van deze editie van de Handelingen.)<1>

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Luchtkwaliteitseisen!

Aan de orde is de behandeling van:
- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (30489).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom. Alle leden hebben dit al persoonlijk

gedaan, dus ik ben hiermee het toefje slagroom op het toetje.

Het woord is aan mevrouw Huijbregts-Schiedon die haar maidenspeech zal houden.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Met haar brief van 27 juni jongstleden heeft de minister de weg vrijgemaakt voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer. Artikel 5.8 zal geen onderdeel uitmaken van de Wet milieubeheer en dus geen kracht van wet krijgen. Terecht heeft de minister hiermee uitvoering gegeven aan de motie-Jurgens van 15 mei jongstleden. Wij waarderen het dat de minister zo snel heeft gereageerd. Wij concluderen uit de brief dat de minister klaarblijkelijk haast heeft. Ook dat waarderen wij doorgaans, maar wanneer wij deze haast plaatsen tegenover de reikwijdte, de complexiteit en de voorgeschiedenis van ongeveer tien jaar van dit wetsvoorstel, was behandeling direct na de recesperiode ook goed mogelijk geweest.

Ook in deze Kamer is veel en intensief met voorheen staatssecretaris van Geel hierover gediscussieerd. Ook onderling is er veel gewisseld over dit voorstel en dan in het bijzonder over fijn stof. Bij deze plenaire behandeling zullen wij dat niet herhalen en ons beperken tot een aantal opmerkingen op hoofdlijnen.

De wijziging van de Wet milieubeheer heeft hier en daar nogal al wat stof doen opwaaien; een grapje dat al vaker is gemaakt. In 2001 heeft de VVD-fractie er in de Tweede Kamer op aangedrongen om de regelgeving rond luchtkwaliteit bij wet te regelen in plaats van via een algemene maatregel van bestuur. Dit om een fatsoenlijke parlementaire behandeling mogelijk te maken, maar vooral ook om voor helderheid en controleerbaarheid van de uitvoering te kunnen zorgen, zonder dat Nederland daar -- in huiselijke termen gesproken -- door op slot gaat. En uiteraard de Brusselse toets kan doorstaan.

Na zes jaar is het resultaat een wetsvoorstel met als kern een groot samenwerkingsconvenant volgens typisch Nederlands model -- het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit -- met de strik van wetgeving er luchtig omheen gebonden. Het programma heeft een uitermate globaal karakter. Het kernbegrip is "flexibiliteit". Op eerdere vragen heeft de toenmalige staatssecretaris Van Geel geantwoord dat het niet verstandig is om aan het begin van dit programma te veel vast te leggen. Hoewel mijn fractie een groot voorstander is van flexibiliteit, ontbureaucratisering en samenwerking, dreigt nu net dit wetsvoorstel daardoor in zijn eigen zwaard te vallen. Globaliteit en flexibiliteit zijn uitstekende bestuurlijke begrippen, maar zij laten zich nu eenmaal moeilijk of niet combineren met de concreetheid die de

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

wetgever van het toetsingskader verlangt, waarop deze Kamer haar oordeel dient te baseren.

De VVD-fractie is van mening dat deze wet op z'n zachtst gezegd niet de schoonheidsprijs verdient en zeker niet bijdraagt aan de zo zeer door ons gewenste ontbureaucratisering. Met een positieve attitude en met de notie dat het betere soms de vijand van het haalbare kan zijn, hebben wij binnen de hiervoor geschetste context het navolgende overwogen.

- De primaire doelstelling om de luchtkwaliteit te verbeteren ten behoeve van de algemene volksgezondheid staat buiten discussie.
- De uitzonderingssituatie van Nederland in Europa met betrekking tot de koppeling van ruimtelijke projecten aan onder meer milieuwetgeving, maakt nationale wetgeving voor luchtkwaliteit zeer gecompliceerd. De VVD -- ook in deze Kamer -- pleit er dan ook voor om ont koppeling ter hand te nemen. Iedere poging om de consequenties van Europese wetgeving op dit gebied nationaal te ont koppelen leidt tot een complexe bypassoperatie, zoals dit voorstel.
- Door die uitzonderingssituatie zijn wij dan ook in Nederland in de uitzonderlijke situatie terechtgekomen dat de ontwikkeling dreigt te stagneren.
- Europees bronbeleid is essentieel; Nederland samen in en met Europa dus.

Daarnaast wenst mijn fractie in lijn met de schriftelijke behandeling hier nog een aantal punten te stipuleren. Ten eerste is dat de kwestie van de juridische toets en de mogelijkheid van beroep en bezwaar. Zoals betoogd, laten globaliteit en flexibiliteit zich vrijwel niet juridisch toetsen. Hoe denkt de minister daaraan dan wel vorm te kunnen geven? Welke juridische toets is van toepassing totdat de nieuwe Europese richtlijn van kracht is en als dan pas het NSL in werking treedt?

Dat brengt mij bij mijn tweede punt: de kwetsbaarheid van het hart van dit voorstel. Het pakket aan compenserende maatregelen in het NSL heeft in grote mate het karakter van het bekende kaartenhuis. Wat wanneer belangrijke compenserende maatregelen niet of pas later worden in- en uitgevoerd?

Mijn derde punt is de betekenis van de projecten die niet in betekende mate -- minder dan 3% -- bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit: 95% van de regionale en lokale projecten behoort tot die categorie en wordt lokaal en regionaal aangepakt. Nog steeds is niet helder of en, zo ja, in hoeverre deze projecten gezamenlijk wel in betekende mate worden gesaldeerd en gecompenseerd in het NSL. Vele kleintjes maken immers ook een grote.

Ten vierde wijs ik erop dat ook bij de partners nog veel onduidelijk is, met name over de te hanteren rekenmethode. Meten is weten, maar op interpretatievrijheden en -marges wordt beslist en straks over het al dan niet doorgaan van projecten. Kan de minister ons geruststellen dat hiervoor een eensluidend en goed toetsbaar rekenmodel wordt gehanteerd, waarin ook de partners zich herkennen? Maar ook het vaststellen

van een methodiek voor de verplichte jaarlijkse rapportage aan Brussel en het nog op te zetten systeem voor monitoring en voortgangsbewaking vormen nog een belemmering voor de vaststelling van het NSL. Wanneer kan dit volgens de minister wel gebeuren?

Uit mijn inbreng mag de minister afleiden dat de VVD-fractie zich kritisch opstelt ten aanzien van dit voorstel. Dat is niet verwonderlijk, omdat dit in de lijn ligt van onze schriftelijke inbreng. De juridische houdbaarheid en soliditeit achten wij niet optimaal, om het voorzichtig te zeggen. Het NSL kent nog vele open einden; het zit in "wijde zakken". Tegelijkertijd voelen wij ook de urgentie om tot wetgeving te komen. Er is behoefte aan duidelijkheid, maar vooral aan resultaten.

Voorzitter. Ik wacht met belangstelling de reactie van de minister in eerste termijn af.

De voorzitter: Mevrouw Huijbregts, van harte gefeliciteerd met uw maidenspeech over de Wet luchtkwaliteitseisen. Ik zal het kort houden, want als ik goed ben geïnformeerd, houdt u niet zo van toespraken die over uzelf gaan. U hebt een lange staat van dienst in het openbaar bestuur. Dat begon in 1978 met het lidmaatschap van de gemeenteraad in Teteringen. In die gemeente bent u vervolgens zes jaar wethouder van onderwijs, cultuur en financiën geweest. In 1991 werd u lid van de provinciale staten van Brabant. Na vier jaar was u zes jaar lang tevens lid van gedeputeerde staten in diezelfde provincie, belast met de portefeuilles economische zaken, arbeidsmarktbeleid, toerisme en recreatie. Bijna zes jaar geleden werd u geroepen tot het mooie ambt van eerste burger van de gemeente Oosterhout, een functie die u tot nu toe met verve vervult. Met uw verkiezing tot senator behoort u dus tot het selecte gezelschap politici dat uit eigen ervaring bekend is met alle niveaus van het huis van Thorbecke.

Ook de Europese dimensie is u niet vreemd. Met succes haalde u omvangrijke stimuleringsgelden naar Zuidoost-Brabant. Al kan ik beter Brabant zeggen, want met het onderscheid tussen de verschillende delen van Noord-Brabant heeft u weinig op. Ook in uw partij, de VVD, bent u actief. Zo was u in 2002 lid van de kandidaatstellingscommissie van de Tweede Kamer, in 2003 voorzitter van de programmacommissie voor de statenverkiezingen en dit jaar nog voorzitter van de kandidaatstellingscommissie voor diezelfde verkiezingen. Dit bevestigt uw wortels in provincie én partij en completeert het beeld van u als een doortastende en toegankelijke bestuurder met een uitstekend netwerk in het Brabants bedrijfsleven. U wordt gekenmerkt als open, ontvankelijk, creatief en zeer actief, met gevoel voor mensen die een schouderklop nodig hebben.

Met deze achtergrond, mevrouw Huijbregts, kan het niet anders dan dat u zich hier heel goed thuis zult voelen. Ik hoop dat het lidmaatschap van deze Kamer voor u een feest zal worden, zoals u van eerdere functies die u hebt bekleed voor velen

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

om u heen en ook voor uzelf een feest hebt kunnen maken. Van harte gefeliciteerd.

Ik geef de leden de gelegenheid mevrouw Huijbregts te feliciteren.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik heb de eer om te mogen spreken namens de fracties van de PvdA, de SP, D66 en de OSF.

"Luchtregels zetten Nederland op slot", kopten veel kranten in de afgelopen jaren. Piepkleine stofdeeltjes houden ons al geruime tijd bezig. Dat zal nog wel even doorgaan. Het begon in september 2004 met uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De regels tegen luchtverontreiniging werden een blokkade voor de realisatie van veel bouwprojecten en infrastructurele plannen. Niet alleen projectontwikkelaars maken zich zorgen; ook wethouders, ongeacht politieke kleur, en burgers maken zich zorgen om hun gezondheid, maar ook over de vraag of er nog wel huizen gebouwd kunnen worden. In 2005 werd met spoed een nieuw Besluit Luchtkwaliteit ingevoerd, waarin de methodiek van het salderen van projecten werd geïntroduceerd. Dit maakte het mogelijk om bij overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen elders compensaties te zoeken. Daarmee werd de loskoppeling van de ruimtelijke ordening flexibel. Deze loskoppeling van de ruimtelijke ordening is de kern van de nu voorliggende wet. De vele tegengestelde belangen maken het salderen echter niet gemakkelijk.

Het verheugt ons dat wij over deze systematiek kunnen spreken met een volwaardig minister van en voor milieuzaken. De aandacht voor milieu staat bovenaan de agenda en de ambities van deze minister spreken ons aan. In maart 2006 diende de vorige regering deze wetswijziging in met als belangrijkste doel Nederland "van het slot te halen" door uitstel te realiseren om te moeten voldoen aan de EU-normen. Dat brengt ons meteen bij de fundamentele spanning onder deze wet. De intentie lijkt vooral om de regels zo vorm te geven dat bouwprojecten die in het vat zitten door kunnen gaan. Dat overschaduwde al snel het substantieel willen verbeteren van de volksgezondheid en het leefmilieu. Dat roept de vraag op of wij met het systeem van compensaties en salderingen -- waar ik straks op terug kom -- nu een stap verder komen met het bouwen, met de schonere lucht of met beide?

Onze hoofdvraag betreft dus simpelweg de effectiviteit van de wet: gaat het werken en voor wie? Dit lijken misschien strikvragen als je eenmaal in de Eerste Kamer bent aanbeland, maar deze vragen zijn des te relevanter in het licht van de aankomende EU-richtlijn Luchtkwaliteit, die nog strengere normen bevat, waarbij deze wet al snel achterhaald kan zijn. Wij zijn dus nieuwsgierig naar de visie van deze minister op de wegging van

ruimtelijke ordening, volksgezondheid en mobiliteit. Dat stuurt namelijk wat wij beogen met de compensaties, salderingen, 3%-normen, en NIBM-projecten. Na deze meer existentiële vraagstelling willen wij stil staan bij enkele specifieke vraagstukken.

Kort geleden debatteerde deze Kamer over de vraag of bepalingen in lagere regelgeving de hogere regelgeving zouden mogen tegenspreken of buiten werking zouden mogen stellen. In de motie-Jurgens III acht deze Kamer dit strijdig met artikel 81 van de Grondwet, als wel met de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving die de minister van Justitie per brief d.d. 11 mei 2007 aan de Kamer heeft overlegd. Tegen normale delegatie aan lagere regelgevers is natuurlijk geen bezwaar, daar kun je het hooguit inhoudelijk mee oneens zijn. Artikel 5.8 van deze wetswijziging maakt het echter mogelijk dat bij AMvB of ministeriële regeling afgeweken wordt van de tekst van de wet. Daarmee is er sprake van een loepzuiver "Jurgensgeval" en die accepteert deze Kamer niet meer. Met instemming hebben wij daarom kennis genomen van de brief van de minister van 27 juni jongstleden, waarin zij aangeeft artikel 5.8 niet in werking te zullen laten treden. Zij zal dit in het Koninklijk Besluit dat de inwerkingtreding van deze wet regelt verankeren. De bepaling wordt daarmee een "dode bepaling" en zal als zodanig uit de wet worden geschrapt. Daarmee komt de minister ons inziens tegemoet aan de bezwaren van deze Kamer. Dank daarvoor. Graag horen wij van de minister nog een bevestiging op dit punt, maar ook of zij aan kan geven op welke termijn deze "dode bepaling" uit de wet zal worden geschrapt.

Nu naar de inhoud van de wet. Deze wet introduceert een andere wijze van toetsen aan luchtkwaliteit. Projecten die in betekenende mate bijdragen aan luchtvervuiling kunnen op programmaniveau worden getoetst in plaats van op projectniveau aan grenswaarden. Positief daaraan vinden wij dat er in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit -- NSL -- gerichte maatregelen worden vastgelegd om de luchtkwaliteit te verbeteren en om op termijn op overschrijdingslocaties aan de grenswaarden te voldoen. Projecten die niet in betekenende mate -- NIBM -- aan luchtverontreiniging bijdragen zijn vrijgesteld van verdere toetsing. Hiermee wordt flexibele loskoppeling van de ruimtelijke ordening gerealiseerd. Over de uitvoerbaarheid ervan hebben wij nog vragen.

De Raad van State spreekt van een tamelijk ingewikkeld systeem dat met juridische en bestuurlijke onzekerheden is omgeven. Wij vragen meer duidelijkheid omtrent een zestal van die onzekerheden.

In de eerste plaats anticipeert het NSL op uitstel van de EU-handhavingstermijnen van de normen voor stikstofdioxide en fijn stof. Dit moet in de nieuwe Europese richtlijn voor luchtkwaliteit geregeld worden. Hoe zeker is het dat wij dat uitstel krijgen? Wij hopen dat de minister ons wat meer zicht hierop kan geven naar aanleiding van het eind juni gevoerde overleg in Brussel over de

nieuwe richtlijn. In de nadere memorie van antwoord stelt de minister "het NSL pas in werking te laten treden als de nieuwe richtlijn van kracht is". Dat is pas het geval als het definitief door het Europees Parlement is gekomen. Ons lijkt dat de bestuursrechter tot die tijd geldend recht zal toepassen. Wat betekent dat voor de inwerkingtreding van de nu voorliggende wet en voor het NSL? En waar liggen de financiële en juridische risico's als er geen uitstel komt, maar wij de facto wel aan de slag zijn met het NSL? Liggen die bij provincies en gemeenten? Graag krijg ik een reactie van de minister hierop.

In de tweede plaats zijn er onzekerheden over wat de Europese Unie en de Raad van State zullen hanteren en accepteren als normen bij het salderen. In de nadere memorie van antwoord stelt de minister dat er geen juridische ruimte is om geldende grenswaarden te overschrijden, maar dat er desalniettemin op hotspots gebouwd kan worden zolang de overschrijding niet verergert. Er zijn echter voorbeelden, zoals rond het ADO-stadion, dat óók het niet verergeren van de bestaande overschrijding doorslaggevend was voor de Raad van State. Als de minister tevens stelt dat ook bij het wel verder verergeren van bestaande overschrijdingen projecten moeten kunnen doorgaan, vragen wij ons af hoe dit zich verhoudt tot de richtlijn en de bestuursrechtspraak. Graag een reactie.

Ten derde is er onzekerheid over de betrokkenheid van de overheden bij het NSL, bijvoorbeeld bij het aanwijzen van gebieden en het afspreken van compenserende maatregelen. Ze hebben elk heel verschillende belangen en moeten tot overeenstemming komen. Het is nu wel erg stil en het lijkt alsof men het kruit droog houdt tot het wetsvoorstel is aangenomen. Dat kan dus nog leiden tot een enorm getouwtrek tussen Rijk, provincies, gemeenten en regio's rond het tegen elkaar wegstrepen van vervuilende projecten en compenserende maatregelen. Wij zijn benieuwd hoe de minister van plan is daarmee om te gaan, of zij zicht heeft op de voortgang van het NSL en het draagvlak ervoor en op welke wijze zij de partijen kan houden aan de afgesproken resultaten.

In de vierde plaats zijn er onzekerheden rond het meten en berekenen van luchtkwaliteit. Over de saneringstool voor de doorrekening van de luchtkwaliteit zou afstemming met het Natuur- en milieuplanbureau plaatsvinden. Wij zijn benieuwd wat dat heeft opgeleverd en of de minister kan toezeggen dat de handreikingen bij het meten gelijktijdig met de inwerkingtreding van de wet beschikbaar zijn. Wellicht kan zij op het punt van de rekenmethode reageren op het artikel in de Volkskrant van donderdag jongstleden waarin de meetmethoden en berekeningen in twijfel worden getrokken.

In de tweede plaats zijn er volgens ons onzekerheden rond het bezwaar en beroep tegen het NSL. Er kan namelijk geen beroep tegen aangetekend worden door burgers en organisaties. Dat is risicovol, omdat dit tegen afzonderlijke projecten uit het NSL alsnog mogelijk is.

Onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam stelden in december jongstleden dat dit ontbreken van een beroepsmogelijkheid zou moeten worden heroverwogen en dat een beroepsmogelijkheid wettelijk geregeld zou moeten worden, opdat projecten die in het NSL zijn opgenomen daadwerkelijk doorgang kunnen vinden. Graag horen wij van de minister of zij bereid is, dit bezwaar en beroep aan de voorkant te regelen om te voorkomen dat projecten bij de uitvoering alsnog stranden en het NSL wordt uitgehouden.

In de zesde plaats maken wij ons zorgen over de relatie van het NSL en andere wetgeving. Buiten het NSL om moet alsnog een afweging voor goede ruimtelijke ordening worden gemaakt, los van de vraag of projecten in betekenende mate de lucht vervuilen. Daarnaast kan het niet doorgaan van maatregelen zoals het rekeningrijden, het NSL onuitvoerbaar maken. Kan de minister dus de samenhang met de dergelijk beleid verduidelijken en aangeven of de uitvoering van het NSL daardoor alsnog in gevaar komt?

Voorzitter. Wij anticiperen vandaag al met al op een NSL dat nog niet rond is, dat alvast gebaseerd wordt op een wet die er nog niet is en op zichzelf weer anticipeert op uitstel van normen in een EU-richtlijn die er ook nog niet is. Wie geen risico neemt, bereikt weinig, maar wij moeten wel een beetje oppassen voor een bouwwerk dat op drijfzand wordt gebouwd.

Naast zorgen over de onzekerheden hebben wij zorgen over de wijze en plaats van de weging van publieke belangen. Het NSL wordt aan de Tweede Kamer voorgelegd, maar geldt dat ook voor tussentijdse wijzigingen, zoals het opvoeren of afvoeren van projecten van het NSL? Vindt er dan opnieuw een weging plaats in het parlement? Wij waren ook zeer verbaasd over het schriftelijke antwoord van de minister dat de Eerste Kamer hierbij sowieso geen rol past, omdat het NSL een tijdelijke bestuurlijke voorziening is. Het zou niet meer zijn dan een bundel afspraken die een beetje gecoördineerd moet worden. Ik interpreteer wat vrij. Hét NSL is in onze ogen cruciaal voor de werking van deze wet. De wet staat of valt ermee en de weging van de publieke belangen wordt erin verankerd. Naarmate wij de weging van publieke belangen vaker delegeren via AMvB's en ministeriële regelingen, onttrekt de weging zich steeds meer aan het zicht van het parlement. In dit geval worden ruimtelijke ordening, milieu en volksgezondheid zelfs in een convenant uitgeruild en weggestreept. Dat is nogal wat! De minister doet er nog een schepje bovenop als zij aangeeft dat betrokkenheid van de Eerste Kamer de uitvoering zou vertragen! Net als bij lagere regelgeving kan het NSL gelijktijdig aan beide Kamers worden voorgelegd, zonder extra vertraging. Alhoewel, inderdaad, wij zouden vragen kunnen hebben over die weging van publieke belangen, maar laat dat nu ook onze taak zijn. Bovendien toetst de Eerste Kamer bij uitstek op uitvoerbaarheid en dat is geen overbodige luxe bij het systeem dat door middel van deze wet in het

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

leven wordt geroepen. Daarom vragen wij de minister nadrukkelijk om de toezegging dat zij het NSL gelijktijdig aan beide Kamers zal voorleggen.

Ik kom nu bij de "niet in betekenende mate"-projecten. De fracties waarvoor ik spreek, bedanken de minister voor het feit dat zij tegemoet is gekomen aan het verzoek van de Kamer om inzicht te bieden in het Besluit niet in betekenende mate. Dat biedt ons het inzicht om te kunnen inschatten welke activiteiten in betekenende mate de luchtkwaliteit beïnvloeden en getoetst dienen te worden aan het NSL. Dat was voor ons ook de reden om dat inzicht te vragen. In het advies van de Raad van State hebben wij geen inzicht gekregen, maar wij hopen dat de minister daar in dit debat iets meer over kan zeggen, want wij gaan uit van positieve advisering door de Raad van State, omdat anders inzage in de AMvB ook niet zoveel zin heeft gehad. Voor woningbouw kunnen wij ons enigszins voorstellen dat er projecten zijn die gevrijwaard worden van toetsing en door kunnen gaan, al blijft ook daar een "gat" in de redenering bestaan. Immers, ook in die vervuilde lucht wonen mensen. Bovendien nemen door woningbouw ook de verkeersbewegingen sterk toe en dus ook de concentraties. Er moet dus ook bij woningbouw duidelijk zicht bestaan op het blijven voldoen aan de normen. Dat ligt wat ons betreft nog scherper waar het gaat om projecten die zelf direct bijdragen aan luchtvervuiling, zoals bedrijventerreinen en wegen.

Het Besluit niet in betekenende mate richt zich op projecten waarvan vaststaat dat ze minder dan 3% van de jaargrenswaarde voor PM₁₀ of NO₂ bijdragen aan de concentratie, en niet op aantallen woningen, bedrijven of wegen. De Raad van State was in eerste lezing erg terughoudend omtrent deze door de regering gekozen 3%-norm. Veel projecten zullen er binnen vallen. Bovendien is fijn stof deels afkomstig uit natuurlijke bronnen en komt het ook uit het buitenland aanwaaien, waardoor met het Nederlandse beleid maar een deel beïnvloedbaar is. Een verslechtering van 3% is dan relatief ruim. Waarop is deze norm gebaseerd en welke criteria heeft de minister eraan gekoppeld? Hoe verhoudt de norm zich bijvoorbeeld tot de MER-grens en de voorlichting van de Raad van State? In de memorie van antwoord verwijst de minister op dit punt naar Duitsland. Wat accepteert de EU precies van Duitsland? Het concept "niet in betekenende mate", het salderen, de 3%-norm of het hele pakket? Graag krijgen wij hierop een nadere toelichting.

"Niet in betekenende mate"-projecten zouden bij elkaar opgeteld niet bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit en niet leiden tot overschrijdingen van een grenswaarde in een bepaald gebied. Wij denken dat die redenering lastig vol te houden is, zolang wij geen zicht hebben op de cumulatieve effecten van alle "niet in betekenende mate"-projecten. Drie nieuwe fabrieken, een nieuwe autoweg, een nieuwe parkeergarage en een nieuwe woonwijk veroorzaken elk afzonderlijk wellicht niet meer dan 3% toename van de luchtvervuiling, maar bij elkaar

opgeteld mogelijk wel. Die cumulatieve effecten zijn voor zover wij weten nooit vastgesteld, noch nationaal, noch lokaal. Ons lijkt dat ze wél bijdragen aan een toename van de concentraties, want waar hebben wij het anders over in dit debat? Het is zeker denkbaar dat de Raad van State in het licht van de EU-richtlijn een toename van cumulatieve concentraties door "niet in betekenende mate"-projecten in overschrijdingsgebieden niet zal accepteren. Kan in gebieden waar grenswaarden al worden overschreden een cumulatie van vervuilende activiteiten gewoon worden gerealiseerd? Wij krijgen hierop graag een toelichting. Kan de minister toezeggen dat zij bereid is om ons via nader onderzoek inzicht te geven in de cumulatieve effecten op luchtkwaliteit van de "niet in betekenende mate"-projecten, met name in knelpuntgebieden?

Mevrouw de voorzitter. Denkt u zich eens in hoe dit systeem gaat uitwerken. Bestuurders van alle overheidslagen zitten om de tafel en touwtrekken over het uitruilen van vervuilde lucht en compenserende maatregelen; een kwartetspel van overleg, administratie en bureaupolitiek om bouwplannen door te laten gaan. Het NSL -- zo zie ik het althans voor mij -- krijgt straks gemakkelijk de schuld als het financieel, juridisch of uit volksgezondheidsperspectief misgaat. Dat is wel zo makkelijk, want het NSL is van iedereen een beetje en dus van niemand. De minister moet in onze ogen voorkomen dat het NSL een instrument wordt voor het afschuiven van verantwoordelijkheid. Wij menen dat de regering zelf grondig moet kijken naar de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Dit is geheel in lijn met de motie-Meindertsma die is aangenomen in het integrale beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland. De casus luchtkwaliteit is in onze ogen exemplarisch hierbij; denk aan de betekenis ervan voor ruimtelijke en landschappelijke inpassing en voor verschuivingen in de potentie voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook aan de doorstromings-, bereikbaarheids- en geluidshindereffecten op het terrein van verkeer en vervoer, aan negatieve effecten op beschermd gebied in zake de Vogel- en Habitatrichtlijn en de gevolgen voor specifieke economische activiteiten en arbeidsplaatsen. Is de minister bereid enige reflectie op dit complex geheel te plegen als het om de luchtkwaliteit gaat en bijvoorbeeld ook om deze casus bij de uitwerking van de motie-Meindertsma te betrekken?

Ten slotte wil ik nog nader ingaan op een voor ons wezenlijk punt van deze wet, namelijk de volksgezondheid. Fijn stof is buitengewoon schadelijk. Vooral de kleinste deeltjes, omdat ze diep ingeademd worden en zich verzamelen in diepere luchtwegen. Ze dragen bij tot hart- en vaatziekten, astma, chronische bronchitis, longziekten en mogelijk kanker. Stikstofdioxiden meegerekend sterven na blootstelling op lange termijn jaarlijks zo ongeveer 18.000 mensen eerder door slechte lucht. Door het systeem van

salderingen zal er waarschijnlijk zo'n 70%-80% van alle bouwplannen door kunnen gaan en kan luchtverontreiniging op latere momenten gecompenseerd worden. Wij begrijpen de bouwbehoeften, maar maken ons zorgen om de betekenis hiervan voor de volksgezondheid. De fracties van PvdA, SP en D66/OSF staan daarom zeer positief tegenover de aandacht die de Tweede Kamer heeft gevraagd voor het bouwen op gevoelige bestemmingen, bijvoorbeeld scholen nabij snelwegen. De Tweede Kamer heeft uitgesproken dat dergelijke gebouwen, waar zich kwetsbare groepen in bevinden, niet moeten worden neergezet op moeilijke locaties voor wat betreft de luchtkwaliteit. Het amendement-Van der Ham/Duyvendak stelt dat je bij de bouw van scholen, ziekenhuizen, verpleeghuizen en dergelijke extra voorzichtig moet zijn. Er zijn door de minister inmiddels uitspraken gedaan als zou de bouw van een school langs de snelweg toch kunnen indien er op termijn alsnog aan de normen kan worden voldaan. Zo bedoelde de Tweede Kamer het amendement volgens ons echter niet. De Kamer was stellig: niet bouwen in die situaties, tenzij met gericht bronbeleid de oorzaak van de luchtverontreiniging effectief en direct kan worden weggenomen. Wij vragen van de minister de toezegging dat ze het amendement ook als zodanig interpreteert en vernemen graag hoe ze van plan is om de AMvB op dit punt concreet in te vullen. Hoe ver staat het overigens met die AMvB? Is er ook duidelijkheid over de AMvB als deze wet in uitvoering komt? Dat lijkt ons belangrijk om te voorkomen dat projecten al aan de gang zijn en pas daarna die nadere regels in de AMvB worden gesteld. Kan de minister ons dit toezeggen?

Voorzitter. Het kabinet erkent dat tot 2015 de normen voor stikstofdioxide in grote steden en langs snelwegen overschreden blijven worden. In dat opzicht schieten wij, schiet de wet, dus tekort. De discussie van vandaag steekt overigens helemaal schril af tegen het voornemen om vier kolencentrales te gaan bouwen! Voor ons onbegrijpelijk, maar dit terzijde. Er zou toch financieel en voor de volksgezondheid meer verwacht mogen worden van gericht bronbeleid, bijvoorbeeld via verkeersluwe straten en verplichte roetfilters? We moeten in de voorhoede van de technologische ontwikkeling en innovatie op dat gebied in Europa gaan zitten. Weegt dat niet op tegen de administratieve en bestuurlijk-juridische kosten van dit salderingssysteem? Over de kosten gesproken: wij vragen of de minister ons nog kan toezeggen om die in kaart te brengen en aan te zijner tijd aan ons te rapporteren.

Deze wet oogt toch sterk defensief en gericht op het door laten gaan van zoveel mogelijk bouwprojecten. Dat leidt ook aandacht, tijd en geld af van effectiever bronbeleid. Hoe gaat de minister een omkering in het luchtkwaliteitsbeleid realiseren?

Afsluitend. De fracties van de Partij van de Arbeid, de SP, D66 en OSF zijn kritisch over de inzet, uitvoerbaarheid en effectiviteit van deze wet. In potentie leidt de wet tot meer "lucht" in de bouw

en een iets betere luchtkwaliteit. Dit is op zich positief voor de bouwopgaven waarvoor veel bestuurders zich gesteld zien. De wet is echter onvoldoende voor de volksgezondheid in de toekomst en is extreem gevoelig voor bureaucratisering. Ik sluit daarom af met de simpele vraag waarmee ik ben begonnen, namelijk: wat lost deze wet op langere termijn op en voor wie. Wij wachten met veel belangstelling de antwoorden van de minister af.

*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Mevrouw de voorzitter. Normen voor fijn stof zijn er om bijgesteld te worden. Ze zijn althans rekbaar genoeg om niet tot consequenties te hoeven leiden als de norm overschreden wordt. Wij spreken vandaag niet over het paal en perk stellen aan de verspreiding van fijn stof in het belang van de volksgezondheid, maar over het paal en perk stellen aan de normering opdat economische activiteiten er niet door belemmerd zullen worden. Het zijn niet de milieuorganisaties of de behartigers van belangen van kwetsbare groepen zoals kinderen of astmapatiënten die hebben gevraagd om aanpassing van de normering omdat er te veel schade wordt aangericht door fijn stof, maar een zeer machtige bouwsector die aangeeft dat wij het ons niet kunnen veroorloven om strenge eisen te stellen aan de luchtkwaliteit. Sterker nog, wij vragen ons af of wij het ons kunnen veroorloven te voldoen aan normen zoals die in Europees verband gehanteerd worden.

Fijn stof was een gezondheidsprobleem, maar lijkt vooral een economisch en bestuurlijk probleem te zijn geworden sinds de Raad van State een aantal nieuwbouw- en wegenbouwprojecten heeft stilgelegd omdat ze niet voldoen aan de normen van fijn stof in de lucht. Nederland zou op slot zitten, was de algemene mear, en op basis daarvan is dit voorstel geformuleerd. Is het waar dat is voorgesteld te rekenen met waarden op 4 meter hoogte in plaats van op 1,5 meter hoogte, de hoogte waarop een kind adem haalt, zoals Menno Keuken, hoofd Luchtkwaliteit en Klimaat van TNO stelt in De Volkskrant van 5 juli?

Waarom passen wij wetten aan om te kunnen doorgaan met bouwen, waar volksgezondheid het oorspronkelijke uitgangspunt was? Blijft de wet zoals die nu voorligt in overeenstemming met de Europese fijnstofrichtlijnen, of lopen wij uit de pas vanwege onze grote lust tot bouwen en de aanleg van wegen?

Hoe verklaart de minister dat "het luchtkwaliteitsprobleem" vooral een bestuurlijk probleem geworden is? Kun je gezondheids- en milieuproblemen oplossen door gegoochel met cijfers? Als milieuregels in wetgeving gekoppeld zijn aan bouwplannen, ligt het dan voor de hand om de bouwplannen als uitgangspunt te nemen bij aanpassing van de wet zodra er sprake is van conflicterende belangen tussen milieu en bouw? Ligt een verplichte invoering van roetfilters niet veel

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

meer voor de hand dan een versoepeling van de normen? Zullen wij onze volksgezondheid aanpassen aan onze bouwplannen of omgekeerd?

Mag je de gezondheid van kinderen die in de buurt van een snelweg wonen salderen, wegstrepen tegen het feit dat er elders een vermindering van de uitstoot van fijn stof gerealiseerd kan worden? Wat hebben de kinderen die bij een snelweg wonen of op school zitten daaraan?

Heeft de minister aan TNO gevraagd wat de mogelijkheden waren om lagere waarden te berekenen en of er natuurlijke bronnen van fijn stof waren -- zoals de zee -- die zouden kunnen worden afgetrokken van de gemeten waarden? En als die vraag gesteld is, had dit dan te maken met het feit dat natuurlijk fijn stof zoals zeezout door de minister als minder schadelijk voor de volksgezondheid wordt gezien of louter met de wens om de norm te versoepelen?

Is er sprake van voortschrijdend inzicht over fijn stof of van het oplossen van een urgent bestuurlijk probleem waarmee veel geld gemoeid is waardoor er grote druk wordt uitgeoefend om tot een oplossing te komen, los van de oorspronkelijke bedoelingen van de fijnstofnormering? Is het waar dat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in dit kader spreekt van gegoochel met cijfers door de minister? Is het waar dat in plannen voor een parkeergarage met 500 plaatsen uitgegaan wordt van de verwachting dat er maar 200 voertuigen per dag zullen komen, zoals afgelopen donderdag werd gemeld in De Volkskrant. Als de feiten die verwachting logenstraffen, wat kan er dan nog worden gedaan?

De Wet luchtkwaliteit behoort over de kwaliteit van onze lucht te gaan en niet over een versoepeling van mogelijkheden tot bouwen. Dit is helaas toch waar het op dit moment op lijkt. Het grootste deel van de bouwprojecten hoeft straks niet meer getoetst te worden op luchtkwaliteit, omdat zij niet in betekenende mate bijdragen aan de vervuiling. Het is essentieel om te weten of dit niet in betekende mate bijdragen een cumulatief effect heeft en wat de gevolgen van dit cumulatief effect zijn.

De belangenvereniging van projectontwikkelaars spreekt nu al van een succesvolle lobby, ervan uitgaand dat de wet zonder slag of stoot door de Eerste Kamer zal worden aangenomen.

Hoe zeker weet de minister dat de 3% norm in overeenstemming is met de EU-regels? Hoe verhoudt de fijnstofnormering die wij in de nieuwe wet hanteren zich tot de adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie die zich beperken tot 10 microgram per kubieke meter, terwijl de minister het vier- of vijfvoudige acceptabel vindt? Op grond waarvan vindt de minister dit? Zou er niet eerst nader onderzoek moeten komen naar de effecten van fijn stof op onze gezondheid voordat wij overgaan tot onomkeerbare bijstelling van de norm?

De Partij voor de Dieren is voorstander van het voorzorgsprincipe. Niet het recht van de

sterksten zou maatgevend moeten zijn in de discussie over fijnstofnormering, maar het belang van de zwaksten. Dit belang verzet zich wat ons betreft tegen instemming met deze wet.

*N

De heer **Laurier** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de fractie van GroenLinks zich kritisch uitgesproken. De heer Duyvendak kwalificeerde het als een voorstel dat de lucht niet schoner maakt, maar schoner rekent. Hij zei ook dat het niet zou worden geaccepteerd dat de grenzen zo worden opgezocht als het zou gaan om verkeersslachtoffers. Ook de Eerste Kamerfractie van GroenLinks is kritisch over dit voorstel.

Verschillende sprekers voor mij hebben verwezen naar het artikel dat afgelopen zaterdag in De Volkskrant is verschenen. De heer Brunekreef van de Universiteit van Utrecht zegt daarin dat de Europese normen voor fijn stof eigenlijk nog te hoog zijn. De heer Joris Wijnhoven van Milieudefensie noemde dit wetsvoorstel de grootste goocheltruc aller tijden en overweegt zelfs een proefproces te beginnen. Er waren berichten van de heer Van der Keuken van TNO dat is voorgesteld om te rekenen met waarden op 4 meter hoogte in plaats van op 1,5 meter hoogte. Hoe denkt de minister hierover? In dit artikel kwam eigenlijk maar een tevreden reactie voor, namelijk van de heer Fokkema van Neprom die spreekt over een succesvolle lobby op dit punt waarbij de resultaten van onder meer Duitsland zijn afgekeken.

Hoe beoordelen wij dit voorstel? In de Europese richtlijn staan de grenswaarden voor elke plaats die voor mensen toegankelijk is. Hoe verhoudt die vaststelling zich tot het principe dat elders compensatie mogelijk is? Dit is de kern van het probleem. Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat er met een gemiddelde van concentraties wordt gewerkt? Dit zou immers betekenen dat de grenswaarde niet geldt voor iedere plaats die voor mensen toegankelijk is.

Hoe denkt de minister over de complexiteit van de wet? Er zijn nationale programma's, regionale programma's en afzonderlijke plannen. Bovendien moeten die voor iedere verontreinigende stof apart gelden. Dit wordt een complex geheel dat ertoe zal leiden dat menig burger door de bomen het bos niet meer kan zien, of moet ik zeggen, door de bedrijven de bedrijvigheid niet meer kan zien.

In het wetsvoorstel wordt het initiatief bij verschillende overheden gelegd. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de onderscheiden verantwoordelijkheden? Hoe groot is het risico dat men op elkaar zal wachten? Hoe groot is het risico van planloze gebieden waar de normen worden overschreden doordat er noch nationale noch regionale noch gemeentelijke plannen worden gemaakt?

Er is al op gewezen dat er geen beroep bij de rechter tegen het programma en de projecten en maatregelen daarin mogelijk is; de PvdA heeft hier

al vragen over gesteld. Zou dit kunnen betekenen dat een bezwaar tegen concrete projecten die zijn opgenomen in het nationale programma ongegrond worden verklaard louter omdat ze in het programma zijn opgenomen, en dat terwijl er sprake van een evidente overschrijding van de grenswaarden kan zijn? Het wetsvoorstel voorziet er ook in dat er maar één keer naar de rechter kan worden gegaan. Welke consequenties kan dit hebben? Kan een beroep tegen een milieuvergunning worden uitgesloten omdat voor de vestiging ooit, jaren eerder, daartoe is besloten in een bestemmingsplan? Betekenen die factor tijd en de beperking van de beroepsmogelijkheid een vermindering van de kwaliteit van de positie van de burger? En er is een uitvoeringsplicht, maar welke sancties zijn er geregeld, met name als de rijksoverheid zelf niet aan haar uitvoeringsplicht voldoet?

Er is reeds aandacht gevraagd voor de uitzondering van 3%. Met name het cumulatieve effect is een bijzonder vraagstuk. Hoe zit het daarmee? Als op 120 meter afstand een niet-scharrelstal met 148.319 kippen wordt gebouwd, tegelijk met een stal met 4249 konijnen, en daarnaast een stal met 1619 geiten waarvoor hetzelfde geldt, zit het totaal onder de norm, maar volgens mij is in zo'n geval duidelijk sprake van een cumulatief effect. En hoe zit het met de normen? Mijn voorganger Van der Lans wees al op de normen van industrieterreinen die op dit ogenblik worden verkleind, terwijl ze voor woningbouw en kantoren worden vergroot. Wat betekenen dergelijke verschuivingen voor de concreetheid en duidelijkheid van de normen? Cumulatieve vragen gaan niet alleen om gelijktijdigheid, maar ook om de mate waarin projecten in onderdelen kunnen worden geknipt, zodat grotere effecten kunnen worden bereikt.

Ik begon met Europa, ik zal met Europa afsluiten. Er is een nieuwe richtlijn in de maak en een van de bezwaren die Nederland heeft ingebracht tegen de concepten ervan is gericht tegen de standstillbepaling. De oude betekende dat men beneden de grenswaarden moest blijven, de nieuwe stelt dat de situatie niet mag verslechteren. In de argumentatie van het kabinet staat dat de nieuwe wijze van kijken naar de standstillbepaling zich eigenlijk slecht verhoudt met de salderingsproblematiek. Dat is zeer interessant. Daarom vraag ik de regering ten slotte of de vrij geïsoleerde positie van Nederland in Europa en de ontwikkelingen in Europa niet betekenen dat de houdbaarheidsdatum van deze wet nu al vaststaat.

*N

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Het probleem van de kwaliteit van de lucht heeft de gemoederen in ons land in de afgelopen jaren danig in beweging gebracht. Wij leken enigszins verrast toen de Europese richtlijn betreffende luchtkwaliteit nauwkeurig voorschreef wat de uiterste grenswaarden moeten zijn. De eerste en belangrijkste richtlijn is van 1996. Hierna kwam

Brussel met een aantal opeenvolgende en daarbij passende richtlijnen die per soort stof c.q. uitstoot normen bevatten. Toepassing van deze richtlijnen leidde tot grote commotie toen bleek dat ons land op diverse onderdelen, in het bijzonder fijn stof en stikstofdioxiden, voorlopig niet zal kunnen voldoen aan de normen van de richtlijn. Dit klemt temeer nu de Nederlandse regering al in 1999 heeft ingestemd met de luchtkwaliteitsnormen. Ook de wijze van implementatie van de richtlijn door ons land is door de regering zodanig gekozen, dat wij met de implementatie een veel groter probleem hebben dan onze EU-partners. Vervolgens brak de paniek volledig uit toen de kranten kaartjes publiceerden met dieproodgekleurde gebieden, waar de luchtkwaliteit structureel te ver boven de norm zou liggen.

Van een echte verrassing kan toch geen sprake zijn geweest? Al meer dan tien jaar wordt op Europees niveau gewerkt met luchtkwaliteitsnormen. Geruime tijd vóór 1996 werd in Brussel, in elk geval ambtelijk, gewerkt aan de voorbereiding van deze besluitvorming. De vraag doet dus op of de Nederlandse regering wel voldoende betrokkenheid in het verleden heeft betoond bij dit onderwerp. Het feit dat het wetsvoorstel nu pas in Tweede en Eerste Kamer wordt behandeld, illustreert het gebrek aan gevoel voor urgentie.

Ik kom op de inhoud van het voorstel. In dit wetsvoorstel wordt voor het eerst enige -- en dit zeg ik met nadruk -- ont koppeling mogelijk gemaakt tussen concrete projecten en de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Iets scherper gezegd: er ontstaat een zogenaamde flexibele koppeling. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht, NSL, brengt een en ander tot elkaar en beoogt de nodige flexibiliteit aan te brengen. Dat is ook hard nodig, omdat vele duizenden projecten voor woonwijken, bedrijventerrein en wegen onzeker werden door de onduidelijkheid over de luchtkwaliteitsnormen. Op vele fronten is sprake van stagnatie, met alle gevolgen van dien. Wil de regering deze Kamer toezeggen om in het vervolg alert en adequaat Europese ontwikkelingen te volgen, op het juiste moment haar invloed aan te wenden in Brussel en te anticiperen op de gevolgen van Europese richtlijnen voor Nederlandse wetgeving, of in ieder geval de implementatie daarvan?

Een niet onbelangrijke oorzaak van onze grote problemen is de wel zeer starre koppeling die tot op heden is gehanteerd tussen concrete projecten en grenswaarde. Een tweede, wellicht minder belangrijke, oorzaak voor de problemen in ons land is de wijze van meting in de praktijk gebleken. Hoe kan het toch zijn dat andere Europese landen geen directe problemen hebben en wij op veel fronten niet meer vooruit konden? Zorgpunt voor de CDA-fractie blijft de wijze waarop gemeten wordt in ons land vergeleken met buitenlandse situaties. Praktisch uitgedrukt: waarom hebben Londen, Berlijn en Milaan geen probleem en komt ons land bijna om in de juridische procedures?

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht aanvaardt onze fractie als een middel om sturing te geven aan deze problematiek. De vraag is of de gekozen methode efficiënt en effectief zal blijken te zijn. Het programma zal bestaan uit projecten die "in betekenende mate" bijdragen aan de extra concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht en uit compenserende maatregelen die de negatieve effecten van die projecten weer tenietdoen. De genoemde compenserende maatregelen zijn gebiedsgericht en locatiespecifiek. Met andere woorden, het programma staat of valt met de medewerking van de decentrale overheden. En dat maakt het programma kwetsbaar. Alles wordt aan alles gekoppeld, met name in bestuurlijke zin. Weliswaar kent het wetsvoorstel een regeling voor nalatige provincies of gemeenten, in essentie gaat het niet om een samenstel van regelgeving, maar nadrukkelijk om een bestuursakkoord. Deze benadering brengt de CDA-fractie tot een drietal reacties. Ten eerste lijkt het NSL te verworden tot een bestuurlijk gedrocht: wel heel erg veel projecten en maatregelen dienen ervan deel uit te maken. Voordat alle overheden dat voor elkaar hebben, zijn wij wellicht twee jaar verder. Ten tweede is de wijze waarop de verantwoordelijkheden van centrale en decentrale overheid in de praktijk wordt vormgegeven, uitermate onhelder. Het voorstel bevat daarvoor een regeling, die eventueel kan leiden tot aanwijzing door de minister, maar wij weten allen dat dit zo niet gaat in bestuurlijk Nederland: in heel weinig gevallen grijpt de minister concreet in. Hoe houdt de minister de decentrale overheden bij de les? Ten slotte speelt voor de CDA-fractie de vraag hoe en op welke inzichtelijke wijze het kabinet omgaat met de resultaatsverplichtingen die uit dit programma voort dienen te vloeien. Op welke wijze is geborgd dat resultaten feitelijk ook worden geboekt en dat wij na vijf jaar met de regering hier de balans met succes kunnen opmaken. Kortom, het gaat hier om de kwaliteit van de uitvoering! Het wetsvoorstel blinkt op dit onderdeel niet uit door helderheid.

De rol van het parlement. Mijn fractie kan, evenals enkele andere fracties, niet begrijpen waarom de regering de Eerste Kamer niet zou informeren over het NSL. Het is deze Kamer niet te doen om permanente controle op de uitvoering van dit omvangrijke programma, maar wel om onze zorgen over de adequate en effectieve uitvoering, en de juridische kwaliteit ervan. De belangen van de volksgezondheid staan immers op het spel! Daar is het allemaal om begonnen. Is de minister bereid het NSL parallel aan de Tweede en de Eerste Kamer voor te leggen? Een jaarlijkse toets op deze twee aspecten, de juridische kwaliteit en de uitvoering, kan de senaat dan wel degelijk goed uitvoeren, zeker in relatie tot de nieuwe Europese richtlijn.

Mijn fractie heeft met instemming kennis genomen van het standpunt van de minister in de brief van 27 juni jongstleden over het principiële punt van ongewenste en ongrondwettige delegatie van regelgeving aan de regering op basis van

artikel 5.8. Wij zien het schrappen van de dode bepaling 5.8 door de regering met spanning tegemoet. Mijn fractie dringt wel aan op enige spoed, mede gelet op de rechtszekerheid. Ik verwacht op dit punt een toezegging van de minister.

Het vraagstuk "niet in betekenende mate bijdragen", artikel 5.16, vierde lid. In de langdurige discussie in de Tweede Kamer -- ik verwijs naar het amendement van der Ham/Duyvendak -- en in dit huis is duidelijk geworden dat de minister bij AMvB regels zal stellen voor de locatie van gevoelige bestemmingen in overschrijdingssituaties. Bij AMvB kan worden bepaald dat de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift niet mag leiden tot toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen met een verhoogde gevoeligheid voor de stof waarop de grenswaarde betrekking heeft. Dat is de zogenaamde 3%-grens. Concreet gaat het dan om ouderen, kinderen en zieken.

Tevens moet het mogelijk blijven dat in een woonwijk een school wordt gebouwd, ook al is er sprake van overschrijding van de norm. Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld. Uit de antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer leid ik af dat het bouwen van een school langs een snelweg niet bij voorbaat uitgesloten moet worden geacht, zie het aanhangsel bij de Handelingen, nr. 1678. Mijn fractie kan zich vinden in deze benadering, maar wij dringen toch aan op meer duidelijkheid. Concreet zou volgens mijn fractie aangegeven moeten worden om welke stoffen het gaat. Verder moet een definitie van "locatie" in de zin van de wet worden gegeven en aangegeven worden welke categorieën worden aangehouden. En het is zelfs denkbaar dat in een AMvB de aantallen woningen en de vierkante meters kantooroppervlak worden opgenomen.

Helderheid hierover is niet alleen wezenlijk voor burgers en overheid, maar stelt ook de bestuursrechter in staat in elk individueel geval concreet aan heldere criteria te toetsen. Extra argument is mijns inziens nog dat de bestuursrechter tevens in een concreet geval zal willen toetsen aan de beginselen van een goede ruimtelijke ordening. Dan kan het gebeuren dat een project op basis van luchtkwaliteit doorgang kan vinden, maar dat de rechter doorgang verbiedt in verband met ondeugdelijkheid vanuit een goede ruimtelijke ordening en/of onvoldoende belangenafweging. Ik hoor graag de gedachten van de minister over dit punt.

Vanavond is al meerdere keren opgemerkt dat tegen het NSL geen beroep openstaat bij de rechter. Het is immers geen samenstel van regelgeving, maar een bestuurlijk samenwerkingsakkoord. Het toetsingskader voor de rechter is te vinden in de criteria van het programma. Ik heb zojuist aangegeven hoe die aangescherpt zouden kunnen worden. Deze criteria moeten dan ook volstrekt helder zijn. Het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Huizinga-Heringa maakt het mogelijk dat betrokken bestuursorganen extra maatregelen of projecten,

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

die in betekenende mate bijdragen aan de verbetering van de luchtkwaliteit, toevoegen aan het programma. Dat maakt flexibiliteit mogelijk en past bij de dynamiek van de ruimtelijke ontwikkeling.

Problemen heeft de CDA-fractie echter met de gevolgen van het amendement. Op deze wijze worden namelijk belangrijke onderdelen van het ruimtelijke beleid indirect gestuurd door de luchtkwaliteitseisen. Dat gebeurt met als doel de grenswaarden binnen de programmaperiode te bereiken, maar het is gelet op de wettelijke systematiek ongepast. Hierdoor kunnen namelijk merkwaardige situaties ontstaan. Ik geef een voorbeeld: een bepaald bouwproject is wenselijk vanwege de luchtkwaliteit, maar is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling volstrekt ongewenst. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de verrommeling van het landschap. En dan heb ik het nog niet eens over een rechterlijke interventie en de zoektocht van de rechter naar de relevante criteria voor zijn toetsing. Kan de minister mij inzicht geven in de afbakening van de door mij genoemde beleidsterreinen luchtkwaliteit en milieu enerzijds en een goede ruimtelijke ontwikkeling anderzijds?

De discussie over de bedreiging van de volksgezondheid door fijn stof is nog niet beëindigd. Fijn stof wordt ook in het wetsvoorstel en de daarmee verbonden AMvB en ander regelgeving te snel opgevat als een toxische stof. Dat is niet altijd terecht. Met name de Universiteit van Maastricht heeft onderzoek verricht naar de kwalijke gevolgen van fijn stof. Uit diverse publicaties blijkt dat de problematiek van fijn stof zeer genuanceerd benaderd dient te worden. De toxiciteit staat niet bij voorbaat vast. Graag overhandig ik de minister straks enige artikelen waarin deze benadering wordt uitgewerkt. Het is zinvol in de praktijk goed met deze nuancering om te gaan. Te vaak wordt in de pers namelijk gesuggereerd dat fijn stof per definitie toxisch is.

Voorzitter. Ik kom aan mijn einde. Samenvattend stelt de CDA-fractie dat de regering met dit wetsvoorstel een manmoedige poging doet om enerzijds te voldoen aan de Europese eisen van schone lucht en anderzijds vaart te houden in bouwprojecten. Dat is een lofwaardig streven.

Ook mijn fractie staat achter het streven om de systematiek van projecten en grenswaarden te flexibiliseren. Zo is de starre koppeling tussen milieu en ruimtelijke ontwikkeling versoepeld. Extra maatregelen en/of projecten die in betekenende mate zijn, kunnen worden toegevoegd aan het programma. Er is echter wel het risico dat deze typisch Nederlandse aanpak niet werkt. Ik waarschuw de regering dan ook voor de bestuurlijke en juridische risico's van deze mega-aanpak. Wederom maken wij met elkaar een kolossaal plan van en met overheden. Slechts weinigen zullen het geheel van maatregelen en acties kunnen overzien, laat staan ten volle doorgronden.

Iedere bestuurslaag is verantwoordelijk voor de eigen projecten die in het NSL worden

opgenomen. Het plan lijkt zich te kenmerken door een grote mate aan gedetailleerdheid. Dat moet wel, anders krijgen wij te maken met politieke en juridische problemen, en ruzie met Brussel. Zo belanden wij in een vicieuze cirkel.

Het is onduidelijk wat er gebeurt als Nederland niet aan de resultaatsverplichtingen voldoet, maar het moet wel allemaal in vijf jaar op orde worden gebracht. Wat er daarna moet gebeuren, is onbekend. Ook de rol van de rechter is op onderdelen in deze wet nochtans vaag. Ik hoor graag de visie van de minister en zal daar in de tweede termijn op reageren.

De voorzitter: Mijnheer Janse de Jonge, u startte het slot van uw betoog met de woorden: "Voorzitter, ik kom aan mijn einde." Goddank is dat niet het geval: u was slechts toegekomen aan het einde van uw betoog. Nu u hier nog in levenden lijve staat, wil ik u van harte feliciteren met uw maidenspeech.

U sprak over een onderwerp, waarmee u in uw vorige werkzame leven als gedeputeerde in Brabant regelmatig van doen had als portefeuillehouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur. Ook toen had u, getuige een interview voor Omroep Brabant in mei 2005, een uitgesproken opvatting over de luchtkwaliteitseisen die Europa "ons oplegt". Het zijn uw woorden. In dat interview zei u dat Nederland de Europese normen te streng hanteert en dat de minister weer eens moet gaan praten met Europa. "Zo kunnen wij niet veel meer," liet u toen weten.

Het zal u ongetwijfeld deugd doen dat u hier meer invloed heeft op dat Europese beleid. Zoals u hebt gemerkt, houdt de Eerste Kamer haar vinger stevig aan de Europese pols. Uw inbreng, ook van vandaag, kan eraan bijdragen dat dit voorlopig zo blijft.

Voordat u zich op het terrein van de mobiliteit begaf, manifesteerde u zich als bestuurs- en staatsrechtjurist. U studeerde juridische bestuurswetenschappen aan de Rijksuniversiteit Leiden en was vervolgens vijftien jaar werkzaam in het universitair onderwijs: de eerste twee jaar als wetenschappelijk assistent staats- en bestuursrecht op de Katholieke Hogeschool Tilburg en de daarop volgende dertien jaar als docent staats- en bestuursrecht aan diezelfde universiteit, toen Katholieke Universiteit Brabant geheten. Het onderwerp van uw dissertatie springt in dit huis in het oog: "Het budgetrecht, een rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland".

U maakte de overstap naar de gemeente Helmond, waar u hoofd werd van de afdeling bestuurs- en juridische zaken. Intussen was u lid van de CDA-fractie in de Staten van Brabant geworden. In mei 2002 werd u geroepen tot het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van die provincie, een prachtige functie waarvan u na vijf jaar, dus nog maar net, afscheid hebt genomen. Op het terrein van mobiliteit en verkeersveiligheid hebt u in uw provincie veel tot stand gebracht. Op

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

landelijk niveau bent u onder andere als lid van de commissie-Nouwen nauw betrokken geweest bij de plannen voor rekeningrijden en de chipkaart voor het openbaar vervoer. De commissaris der Koningin zei bij uw afscheid als gedeputeerde: "In het college hebben wij je in de afgelopen vier jaar leren kennen als een scherp jurist, met een eigen oordeel. Deze kwaliteiten komen je ongetwijfeld in je nieuwe rol als lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van pas." U begrijpt, mijnheer Janse de Jonge, dat wij uitzien naar uw optreden in deze Kamer de komende jaren. Ik wens u nogmaals van harte proficiat. Veel succes.

**

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Volkenrechtelijk mandaat!

Aan de orde is de behandeling van:

- de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 22 juni 2007 inzake een adequaat volkenrechtelijk mandaat bij de uitzending van militairen (30800-V, nr. B).

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Wij debatteren vandaag in abstracto met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de betekenis van de woorden "adequaat volkenrechtelijk mandaat" in de betreffende passage uit het coalitieakkoord "Samen Werken, Samen Leven" van 7 februari van dit jaar. Dit is een uitvloeisel van het voorstel dat de toenmalige en huidige fractievoorzitter van de PvdA, de heer Noten, tijdens het plenaire debat daartoe deed naar aanleiding van de regeringsverklaring op 3 april jongstleden in deze Kamer. De heer Noten was van mening dat een dergelijk debat deugdelijk voorbereid diende te worden en wel in die zin, dat het moest worden voorafgegaan door schriftelijke vragen. Aldus is geschied. Bij brieven van 22 juni jongstleden hebben de ministers de vragen van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de ChristenUnie, die mede namens de SGP optrad, beantwoord en tevens de toegezegde notitie "Rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden" toegezonden.

De VVD-fractie heeft van stonde af aan aangegeven, geen behoefte te hebben aan een debat over een adequaat volkenrechtelijk mandaat, los van een concreet besluit van het kabinet tot deelname aan enige missie met inzet van Nederlandse militairen, en heeft dus ook niet deelgenomen aan de schriftelijke vragenronde. Lezing van de door eerdergenoemde fracties

gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden heeft mijn fractie gesterkt in haar mening. Het had wat haar betreft hierbij kunnen blijven, te meer daar de door de regering toegezonden notitie een overzichtelijk en actueel beeld schetst van de vereisten die gelden en de afwegingen die aan de orde zijn bij deelname aan militaire missies. Daaraan valt ons inziens in abstracto weinig meer toe of af te doen. Dit standpunt delen de ministers kennelijk, aangezien zij bij het beantwoorden van nogal wat vragen volstaan met een verwijzing naar de notitie.

Hier komt nog iets bij. In de vorige zittingsperiode heeft deze Kamer de regering erop gewezen dat aan de Eerste Kamer een positie gelijk aan die van de Tweede Kamer toekomt in procedures op grond van artikel 100 van de Grondwet. De regering heeft dat destijds beaamd en daar sindsdien ook invulling aan gegeven door gelijktijdige toezending van haar besluiten ter zake aan de Eerste en de Tweede Kamer. Een pikant detail in dit verband is dat er momenteel drie besluiten tot verlenging van missies in deze Kamer vóórliggen, maar dat terzijde.

Bij het inhoud geven aan deze gelijke positie zijn de gecombineerde vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie steevast uitgegaan van de opvatting dat behandeling van regeringsbesluiten in het kader van de procedure ex artikel 100 van de Grondwet in deze Kamer slechts dan aangewezen is, indien bij de behandeling in de Tweede Kamer essentiële vragen niet aan de orde zijn geweest of niet afdoende zijn beantwoord. Het politieke primaat berust in deze gevallen bij de Tweede Kamer en dat dient naar de mening van de VVD-fractie zo te blijven. Mijn fractie zal het verdere debat met belangstelling volgen.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Met excuses aan Kim Putters ben ik de komende tijd het jongste lid van deze Kamer. Voor de wet is dat geen probleem, ik had al een 18-jarige voorganger, maar voor het gevoel toch apart, lid te zijn van deze Kamer van heroverdenking. Op mijn leeftijd is goed nadenken al een hele klus, laat staan heroverdenken. Maar ik beloof u: ik zal mijn best doen.

Over mijn leeftijd gesproken: toen ik geboren was, liepen er mensen te demonstreren met borden waarop zij meldden dat zij van na de oorlog waren en dat graag zo wilden houden. Ik weet inmiddels dat het niet gelukt is: Joegoslavië, Irak, Afghanistan, het zijn plaatsen waar Nederland in een naoorlogse oorlog betrokken is geraakt. Wij hebben geen enkele zekerheid dat het daarbij zal blijven.

Vandaar dat het vastleggen van een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor het uitzenden van troepen geen theoretische exercitie is, maar bittere noodzaak. Ik ben dan ook blij dat de PvdA-fractie op dit debat heeft aangedrongen.

Het thema van vandaag maakt deel uit van een breder proces, waarin getracht wordt het

voeren van oorlogen en internationale interventies aan regels te onderwerpen en zo enige ordening aan te brengen in de anarchie van de internationale betrekkingen. Nederland heeft in dit opzicht een reputatie hoog te houden. Het was Hugo de Groot, die in 1624 in Het Recht van Oorlog en Vrede een begin maakte met het stellen van regels voor oorlogsvoering. Hij schreef: "Ik zag overal in de christelijke wereld een willekeur in de oorlogvoering, waarover zelfs barbaarse volkeren zich zouden moeten schamen." Naast Hugo de Groot zijn wij ook via de internationale gerechten hier in Den Haag nauw met oorlog en vrede verbonden. Wie het internationaal recht overtreedt, loopt gelukkig het risico om ooit hier, voor één van die gerechten, verantwoording te moeten afleggen.

Ik ben blij dat de notitie van onze regering, bijna vier eeuwen na het boek van Hugo de Groot, een sobere toonzetting heeft. De notitie stelt dat het uitzenden van Nederlandse militairen tot de meest ingrijpende beslissingen behoort waarvoor een regering gesteld kan zien, waarbij de hoogste eisen van zorgvuldigheid dienen te worden gesteld. Tegelijkertijd moet ik, na vergelijking van de notitie met Het Recht van Oorlog en Vrede, in alle bescheidenheid vaststellen: minister Verhagen, minister Van Middelkoop, u bent geen Hugo de Groot. Daar waar De Groot een zeer systematische behandeling heeft gegeven van zijn inzichten, laten de notitie van de regering en vooral de antwoorden op de vragen van mijn fractie in voorbereiding op dit debat nog heel wat onbeantwoord.

Maar wat niet is, kan nog komen, denk ik optimistisch. Wie weet kan dit debat straks, als addendum aan de notitie toegevoegd, het geheel een heel stuk Grotiaanser maken. Wij zullen zien. Ik ben in ieder geval blij dat ik mijn eerste plenaire bijdrage in dit Huis aan dit thema mag wijden, tussen twee monumentale schilderijen van oorlog en vrede.

Wij spreken vandaag over een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Maar wat is precies adequaat? Adequaat is aan de maat, toereikend, aan minimale voorwaarden voldoende. Nederland, en vooral de Nederlandse soldaten, wens ik een meer dan adequaat mandaat toe wanneer zij in het buitenland een bijdrage proberen te leveren aan vrede en veiligheid. Het moet een volstrekt sluitende legitimatie zijn die onder een dergelijke uitzending wordt gelegd. Bij twijfel moet gelden: niet doen, volgens mijn fractie. Ik hoop dat de ministers dit in algemene zin met mij eens zijn. Wij zouden vandaag niet moeten spreken over een minimum aan voorwaarden waaronder Nederlandse troepen naar het buitenland kunnen worden gestuurd, maar wij zouden moeten streven naar het omschrijven van optimale voorwaarden; ook om twijfels en vragen later te voorkomen.

De vragen die mijn fractie in voorbereiding op dit debat stelde, richtten zich voornamelijk op twee punten: de positie van de Verenigde Naties met betrekking tot een adequaat volkenrechtelijk mandaat en de rol die ervaringen uit het verleden spelen bij de beleidsafwegingen in het heden. In mijn bijdrage sta ik dan ook daarbij in het bijzonder

stil. Wat het eerste betreft, de rol van de VN, zijn sommige zaken ons nog niet duidelijk; wat het betreft het tweede, de ervaringen in het verleden, lijken ons de antwoorden wel duidelijk maar tegelijkertijd onbegrijpelijk.

In de discussie over wat nu precies een adequaat volkenrechtelijk mandaat is, nemen de Verenigde Naties een belangrijke positie in. Terecht, want de VN zijn -- ondanks alle gebreken -- de enige organisatie die daadwerkelijk de gehele wereldbevolking zou kunnen vertegenwoordigen. In de notitie stelt de regering dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat "in het algemeen door de Verenigde Naties geschiedt". Het is mijn fractie niet duidelijk wat in deze context "in het algemeen" betekent. Betekent dit dat een VN-mandaat te allen tijde te prefereren is boven elk ander mandaat? Als dit zo is, zo vraag ik de minister, hoe verhoudt zich dit primaat van de VN dan tot de vaststelling van de minister in antwoord op een vraag van mijn fractie dat "door de regering geen onderscheid gemaakt wordt naar verschillende 'vormen' van een adequaat mandaat"?

Als het laatste citaat het uitgangspunt is voor het regeringsbeleid, klopt het dan dat de regering hiermee in algemene zin afwijkt van het Handvest van de Verenigde Naties, dat stelt dat landen slechts militair geweld tegen andere landen mogen inzetten in het geval van zelfverdediging of na machtiging van de Verenigde Naties? Is de minister van mening dat regionale veiligheidsorganisaties militair geweld mogen gebruiken, ook als het niet direct gaat om zelfverdediging? Zo ja, wat is de beleidsargumentatie van de regering achter dit standpunt?

Daarnaast is mijn fractie benieuwd hoe de notitie die wij vandaag bespreken zich verhoudt tot het ontwerpmandaat van de op stapel staande intergouvernementele conferentie over aanpassing van de bestaande Europese verdragen. Hierin staat dat "de EU en haar lidstaten gebonden blijven door de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder de bepaling dat de Veiligheidsraad en zijn leden de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid". In onze ogen is dit een strengere bepaling dan die er in de notitie gegeven wordt. Wat vindt de regering hiervan?

Kortom, het is mijn fractie nog niet duidelijk in hoeverre militaire missies mogelijk zijn als er geen VN-mandaat is en als er geen sprake is van zelfverdediging. In antwoord op een van onze vragen hierover, verwijst de minister onder andere naar het AIV-rapport uit 2004 over preëemptief optreden. Dit is een bijzonder lezenswaardig rapport, ook omdat dit rapport stelt dat de Amerikaanse veiligheidsstrategie op sommige punten niet in overeenstemming is met het volkenrecht. Deelt de minister deze mening dat de Amerikaanse veiligheidsstrategie op sommige punten strijdig is met het volkenrecht? Zo ja, wat zijn de gevolgen hiervan? Betekent dit -- zo wil ik van de minister weten -- dat als de Amerikaanse

regering in de toekomst op basis van haar veiligheidsstrategie overgaat tot militaire activiteiten die niet onder het volkenrecht vallen, Nederland de Verenigde Staten niet zal steunen?

Deze laatste vraag lijkt ons van groot belang omdat de situatie moeilijk voorstelbaar is dat Nederland er op zijn eentje op uit trekt om ergens orde op zaken te stellen. Wij zullen dit naar verwachting slechts als bondgenoot van een ander, machtig land, doen, de Verenigde Staten, naar alle waarschijnlijkheid. Dus is het van wezenlijk belang om te weten hoe wij denken over de Amerikaanse opvattingen over een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Anders zullen wij, weer, kunnen worden meegezogen naar een plek waar wij eigenlijk niet thuishoren.

Daar waar mijn fractie de minister soms onduidelijk vond als het gaat om de rol van de Verenigde Naties met betrekking tot het adequaat volkenrechtelijk mandaat, vindt mijn fractie op een ander punt het standpunt van de minister onbegrijpelijk. In antwoord op vragen over Nederlandse steun voor de inval in Irak haalt de minister instemmend de minister-president aan, die van mening is dat -- ik citeer uit het antwoord van de minister -- "het altijd mogelijk is met nieuwe kennis discussies uit het verleden over te doen, maar dat zulks in het algemeen weinig zinvol is." Dit is een vreemde uitspraak. Allereerst omdat hij niet alleen lijkt te getuigen van een awetenschappelijke houding, maar, erger nog, van een bewuste onwil om van ervaringen uit het verleden te leren. Als sociaal wetenschapper weet ik dat de werkelijkheid uitermate complex is. Het doen van experimenten in deze complexe werkelijkheid is nagenoeg uitgesloten. Voor onze kennis zijn wij dan ook in het bijzonder aangewezen op historische parallellen, keuzen die mensen, politici in het bijzonder, in het verleden hebben gemaakt. Ons geschiedenisonderwijs is voor een goed gedeelte gebaseerd op de gedachte dat wij hiervan kunnen leren. Klopt het dat onze regering dit standpunt niet deelt? Mocht dit zo zijn, zou het gehele kabinet eens met collega Plasterk van gedachten willen wisselen over het nut en de noodzaak van het geschiedenisonderwijs?

Mijn fractie vraagt zich daarnaast ook af of dit standpunt ook geldt voor discussies die in het verleden zijn gevoerd. Is de minister bijvoorbeeld van mening dat het NIOD-onderzoek naar het Nederlandse handelen in Srebrenica weinig zinvol is geweest? Ik zou toch met klem het tegendeel willen beweren. Of is deze weigering om lering te trekken uit ervaringen uit het verleden slechts van toepassing op het dossier-Irak? Zo ja, wat is hiervoor de reden? Moet het dossier-Irak een "or your eyes only"-dossier blijven, gesloten voor de volksvertegenwoordiging en de bevolking? Het lijkt de SP-fractie gezien de huidige ontwikkelingen in het Midden-Oosten, in het bijzonder de spanningen rond Iran, echt heel verstandig om zo snel mogelijk zo veel mogelijk te leren van wat er goed en fout ging in de besluitvorming rond Irak. Wij kunnen deze kennis nog heel hard nodig hebben, helaas. Graag krijg ik hierop een reactie van de minister.

Daarnaast lijkt de minister op een andere plek de minister-president tegen te spreken. De minister stelt namelijk in antwoord op een vraag van de PvdA-fractie over de parlementaire onderzoeken in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië dat deze onderzoeken "informatie en nieuwe inzichten" hebben opgeleverd waarvan Nederlandse deskundigen in de toekomst kunnen profiteren. Dit is op zich een stelling die mijn fractie van harte onderschrijft. De Britse en Amerikaanse onderzoeken hebben duidelijk aangetoond dat de internationale gemeenschap op basis van fundamenteel verkeerde assumpties Irak heeft aangevallen. Hieruit lering te trekken voor de toekomst lijkt mijn fractie niet alleen nuttig, maar absoluut noodzakelijk. Ik denk dat na het verdwijnen van Blair en Bush in beide landen snel nog meer informatie op tafel zal komen waaruit veel te leren valt. De uitspraak van de minister is echter in tegenspraak tot de zojuist genoemde opvatting van de minister-president. Of is de minister van mening dat de parlementaire onderzoeken in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten wel nuttig waren, maar een dergelijk Nederlands onderzoek niet? Wat is de reden hiervoor? Zijn wij hier te dom om van het eigen verleden te leren, moeten wij dat maar aan anderen overlaten?

Vorige week werden aan deze Kamer meer dan 130.000 handtekeningen aangeboden die de burgerbeweging Openheid over Irak heeft ingezameld ter ondersteuning van de wens om te komen tot een parlementaire enquête naar de Nederlandse steun aan de oorlog tegen Irak. Dat is, zoals een cynicus opmerkte, nog niet 1% van de bevolking. Maar wij beschikken tegenwoordig naast het aloude recht van petitie ook over opinieonderzoek. Daaruit blijkt glashelder dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking vindt dat een dergelijk onderzoek er moet komen. Het onderzoek zou al zijn begonnen als de Tweede Kamer zich dit grondwettelijk recht niet had laten ontnemen door in te stemmen met een ongeschreven bepaling in het regeerakkoord.

Daarom heeft de Eerste Kamer nu een bijzondere verantwoordelijkheid. Wij hebben niet zonder reden van de grondwetgever in 1871 het recht tot enquête gekregen. Dat we dit recht nog nooit gebruikt hebben, heeft van doen met het feit dat steeds wanneer een dergelijk onderzoek nodig werd geacht, de Tweede Kamer haar werk deed. Nu dat laatste niet het geval is, moet deze Kamer nagaan wat ons te doen staat. Als SP-fractie zullen we daarover, naar wij aannemen in goed overleg met andere fracties, kort na de zomer voorstellen doen.

Deze vraag ligt vandaag nog niet op tafel. Vandaag debatteren wij over een adequaat volkenrechtelijk mandaat dat ten grondslag moet liggen aan het eventueel uitzenden van Nederlandse militairen in de toekomst. Dit debat is met het oog op eventuele toekomstige ontwikkelingen een buitengewoon goede zaak. Mijn fractie is echter van mening dat dit debat niet goed afgerond kan worden als wij niet op ingaan of de

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

kwestie wat wij moeten leren uit wat er goed en fout ging bij het verlenen van politieke steun aan de inval in Irak in 2003. De stap naar militaire steun werd toen niet genomen maar lag naastenbij.

Ik begon met het aanhalen van Hugo de Groot over het recht van oorlog en vrede. Laat ik eindigen met Machiavelli. "Bij al mijn eigendommen heb ik niets kunnen vinden dat mij meer dierbaar is of dat ik van grotere waarde acht dan de kennis van de daden van de grote mannen." Als wij "grote mannen" (of "grote mensen") hier overdrachtelijk willen zien en er -- ik ben een optimist -- ook ministers, regeringen en parlementen toe rekenen, ben ik ervan overtuigd dat zowel Machiavelli als Hugo de Groot met ons groot voorstander van een parlementaire enquête naar de Nederlandse betrokkenheid bij de inval in Irak zou zijn geweest.

Nogmaals: vandaag gaat het over de toekomst. Resultaten uit het verleden bieden geen enkele garantie voor goed handelen in de toekomst. Maar wie zijn ogen sluit voor dat verleden vraagt om moeilijkheden. Dat moeten wij onszelf, onze militairen en onze bevolking niet aandoen. Ik ben benieuwd naar de antwoorden van de regering.

De voorzitter: Mijnheer Vliegthart, van harte proficiat met uw maidenspeech over een complexe problematiek: een adequaat volkenrechtelijk mandaat bij de uitzending van militairen. U hebt er blijk van gegeven dat u de discussie hierover meer dan graag aangaat. Dat is niet zo verwonderlijk gezien uw politieke en religieuze interesse in vraagstukken met betrekking tot oorlog en vrede. Misschien heeft ook het feit dat u de zoon bent van een dominee daar mee te maken.

U zei het zelf al. Met uw 28 levensjaren bent u de benjamin in deze Kamer. Daarmee bent u overigens het levend bewijs dat het lidmaatschap van deze Kamer niet uitsluitend is voorbehouden aan oudere dames en heren. U bent nog niet zo heel lang geleden afgestudeerd in de internationale politieke economie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Vervolgens bent u ruim twee jaar aan deze universiteit verbonden geweest als docent politicologie. Naast uw promotieonderzoek naar de invloed van de Europese Unie en andere organisaties op de economische veranderingen in de lidstaten, bent u werkzaam bij het wetenschappelijk bureau van de SP en hoofdredacteur van *Spanning*, het tijdschrift van dat bureau. U bent columnist van de *Staatscourant* en voorzitter van de politieke werkgroep *Kerk en Vrede*.

Mensen in uw omgeving omschrijven u als een activistische pacifist, een jonge politiek betrokken pacifistische christen die -- en nu gebruik ik uw eigen woorden -- een radicale geweldloosheid nastreeft. U combineert bescheidenheid met een vaste wil. Als waar is wat enkele partijgenoten over u beweren, namelijk dat u een van de veelbelovende jongeren van de SP bent, staat u nog een mooie politieke toekomst te wachten.

Ik wil graag een kleine correctie aanbrengen op een uitspraak die u in maart dit jaar heeft gedaan in een interview met *Metro*. U zegt

daarin dat "het werk van de Eerste Kamer niet zo openbaar is" en dat u van plan bent dat aan te pakken door wel te laten zien wie we zijn en wat we doen". Die laatste intentie van u ondersteun ik van harte. Maar "dan gaat het om een grotere zichtbaarheid van ons werk. Qua openbaarheid valt weinig op deze Kamer aan te merken. Ik neem aan dat u zich even heeft versproken. Omdat u nog zo jong bent, is u dat bij deze onmiddellijk vergeven. **

De heer **Vliegthart** (SP): Dank u wel.

De voorzitter: In hetzelfde interview zegt u ook dat de Eerste Kamer in tegenstelling tot de Tweede Kamer niet "sexy" is en het niet zal worden. Dat is zo en laten wij het vooral zo houden.

Graag wens ik u van harte succes met al uw niet zo sexy, maar wel zeer relevante werkzaamheden in de Eerste Kamer.

Ik schors de vergadering enige ogenblikken om de gelegenheid te bieden tot felicitaties. **

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter: Het woord is aan de heer De Vries, die eveneens zijn maidenspeech zal houden. **

*N

De heer **De Vries** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De vorige spreker begon met de opmerking dat hij de jongste is van deze Kamer, ik kan u verzekeren dat ik mij nog menig dag erg goed voel.

De regering heeft ons een notitie gestuurd en een aantal vragen beantwoord. Daarvoor dank. Het doel van de notitie is om in overleg met de Eerste en Tweede Kamer tot een nadere plaatsbepaling te komen. De notitie is dus volgens de regering niet helemaal af.

Ik zal eerst iets zeggen over de omschrijving van het onderwerp. Het coalitieakkoord legt vast dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen. Omdat het hier over volkenrecht gaat, neem ik aan dat de regering van oordeel is dat ook militaire interventies waarbij geen Nederlandse militairen zijn betrokken, op zo'n adequaat volkenrechtelijk mandaat moeten berusten. Wat betekent het woord "adequaat" hier eigenlijk? De regering probeert een voorbeeld te geven van een niet-adequaat mandaat en schrijft dat het dit is "als een autorisatie van de Verenigde Naties verlopen is en niet verlengd". Dat lijkt mij geen goed voorbeeld. Volgens mij kan het woord "adequaat" beter geschrapt worden, want een beetje adequaat en een beetje mandaat lijkt mij geen goede basis voor besluitvorming.

De notitie maakt overigens duidelijk dat de omschrijving in het coalitieakkoord ook in andere opzichten niet erg precies is. Allereerst moet

volgens de notitie worden vastgesteld of geweldstoepassing en uitzending van militairen in overeenstemming is met het internationale recht. Met andere woorden: is er een rechtsgrondslag? Nederland hecht daar om twee redenen zeer veel betekenis aan: in de eerste plaats vanwege de Grondwet, het bevorderen van de internationale rechtsorde, en in de tweede plaats vanwege de reputatie van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld. Wij zijn het daar uiteraard van harte mee eens. Een militaire missie die in overeenstemming is met het internationale recht moet dus volgens de regering voldoen aan twee te onderscheiden vereisten. Ten eerste is er een rechtsgrondslag, want de hoofdregel is dat geweld in internationale verhoudingen niet is toegestaan tenzij er een uitzondering van toepassing is. Ten tweede is er een mandaat voor een missie. Dat betreft het verlenen van de opdracht met daarin de politieke en militaire doelstellingen en de specifieke taakomschrijving.

De notitie gaat over het verlenen van militaire steun, maar geeft aan dat er een verband is met het verlenen van politieke steun "in welke mate en op welke manier die dan ook verleend wordt". Politieke steunverlening is van een andere orde dan deelname aan een militaire missie, aldus de notitie, maar ook voor de politieke steunverlening is het bestaan van een volkenrechtelijke rechtsgrondslag een vereiste. Kunnen de ministers aangeven of dat volgens hen dezelfde rechtsgrondslag is als bij een militaire missie?

De hoofdregel is dat geweld in internationale relaties niet is toegestaan. Deze regel kent twee mogelijke uitzonderingen die een rechtsgrondslag voor militair optreden kunnen opleveren. De eerste is gelegen in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat het recht op individuele of collectieve zelfverdediging erkent. De tweede algemeen aanvaarde uitzondering op het geweldsverbod die een rechtsgrondslag oplevert, is toestemming, autorisatie, door de VN-Veiligheidsraad. De Veiligheidsraad staat dan expliciet het gebruik van "all necessary means" of "alle necessary measures" toe, sinds enige tijd, want de Veiligheidsraad wil volgens de notitie zeker stellen dat in resoluties die op hoofdstuk 7 van het Handvest zijn gebaseerd, waarin niet expliciet een dergelijke machtiging tot geweldsgebruik wordt gegeven, geen impliciete machtiging tot geweldsgebruik kan worden gelezen. Het komt mij overigens voor dat dit al uit de tekst en de opbouw van hoofdstuk 7 van het Handvest helder blijkt. Het hoofdstuk kent immers verschillende artikelen die expliciete besluitvorming voor zowel niet-militaire als militaire maatregelen tegen staten inhouden. Is de regering het met mij eens dat op basis van een resolutie die niet expliciet het gebruik van geweld toestaat, nooit geweld mag worden gebruikt?

Naast deze algemene rechtsgrondslagen zijn er nog enkele afgeleide rechtsgrondslagen zoals een uitnodiging van het gastland of humanitaire interventies. De regering meent dat in een

humanitaire noodsituatie ingrijpen op politieke en morele gronden nodig kan zijn. Mijn fractie volgt de regering hierin, maar realiseert zich met de regering dat het inderdaad een nooduitgang betreft die slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden gebruikt.

Dat geldt ook als in de VN-Veiligheidsraad één lid militair ingrijpen in verband met een ernstige en grootschalige schending van mensenrechten zou tegenhouden. Het gaat dan wel om uitzonderlijke omstandigheden, stelt de regering, want er zijn grote gevaren, zoals misbruik, uitholling van het geweldsverbod en ondergraving van de positie van de Veiligheidsraad. Hiermee moet derhalve met de grootst mogelijke terughoudendheid worden omgegaan. Als niet één maar een aantal permanente leden van de VN-Veiligheidsraad zich tegen het gebruik van geweld tegen een ander land uitspreekt, kan in elk geval van een rechtsgrond voor het optreden niet meer worden gesproken. Vindt de regering dit ook?

Mijn fractie kan zich in algemene zin goed vinden in datgene wat wel in deze notitie staat, maar het heeft haar bevreemd dat in het hele stuk, waarin heel veel landen en heel veel interventies worden genoemd, het woord "Irak" niet voorkomt, terwijl toch algemeen wordt aangenomen dat de afspraak in het coalitieakkoord vooral met het begin van de oorlog tegen Irak te maken had. Misschien vergis ik mij, maar als deze volkenrechtelijke analyse nog verder wordt uitgewerkt, valt met name te denken aan een analyse van de geoorlooftheid van de militaire aanval op Irak.

Alvorens nog een aantal vragen aan de regering voor te leggen, merk ik op dat de betekenis van de voorgelegde notitie natuurlijk in en aan de praktijk moet worden getoetst. Dan wordt bepaald in welke mate regering en parlement zich door het volkenrecht gebonden weten. Nederland, het land van Hugo de Groot, heeft op dit gebied een imponerende geschiedenis. De notitie van de regering vermeldt dan ook terecht de Grondwet en de reputatie van Den Haag als de juridische hoofdstad van de wereld. Om die reden kan ik niet verhele dat de wijze waarop de minister van Buitenlandse Zaken zich kort geleden in de Tweede Kamer bij herhaling over het volkenrecht en zijn beoefenaren uitliet, mijn fractie in het verkeerde keelgat is geschoten. Op 4 april jongstleden beantwoordt de minister de volgende vraag van de heer Pechtold: "Zegt de minister van Buitenlandse Zaken nu dat er geen internationaal juridische twijfels bestonden over een inval in Irak en de Nederlandse steun daarvoor?" De minister antwoordt daarop: "Als je twee juristen bij elkaar zet, heb je drie verschillende opvattingen. Minimaal twee, maar ik durf te zeggen vaak zelfs drie!" Even later zegt hij: "Ik kan zo met een jurist komen die zegt dat het niet legitiem is, maar ik kan er ook met een komen die zegt dat het wel legitiem is." Weer even later zegt de minister: "De discussie gaat nu over de vraag of dit onomstreden is of niet. Maar ook daarvoor geldt wat ik eerder zei: als ik twee juristen haal, krijg ik drie meningen."

Dit zijn laatdunkende opmerkingen over het recht en zijn beoefenaren en roept de vraag op welke opvattingen de minister nu eigenlijk over het volkenrecht heeft. Het lijkt mij moeilijk voor deze minister om geloofwaardig in het buitenland Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld aan te prijzen als zijn gesprekspartners door hun ambassadeurs de Handelingen van de Tweede Kamer hebben laten bestuderen. De kans daarop is waarschijnlijk gering, maar erg wervend klinkt het in ieder geval niet: Kom naar Den Haag, u weet wel, de juridische hoofdstad van de wereld, waar alle twee juristen drie meningen hebben! Het zou in dit perspectief geen kwaad kunnen als de minister in deze Kamer zijn opvattingen over de betekenis van het volkenrecht uiteen zou zetten. Bestaat dit volgens hem louter uit elk wat wils, uit een juridische grabbelton voor politici die hun eigen gelijk zoeken of erkent de minister dat ook hier sprake is van recht?

Natuurlijk zijn er wel tegengestelde opvattingen. Juristen zijn zelfs opgeleid in de wetenschap dat aan een zaak verschillende kanten kunnen zitten. Het audi et alteram partem is voor iedereen die rechten studeert, een eerste gebod. Altijd luisteren naar de andere kant, altijd kijken of er andere aspecten aan een zaak zitten. Op een gegeven moment moet er echter een rechtsoordeel geveld worden. Op grond van die rechtsoordelen en besluiten over verschillende zienswijzen die met verschillende normen, waarden en belangen kunnen samenhangen, ontwikkelt zich in de loop der tijd een vaste rechtsopvatting. Dat grote beschavingsproces behoort niet door een minister te worden geridiculiseerd. Het is des te pijnlijker dat dit gebeurd is in een debat over een oorlog waarvan de verschrikkingen tot op de dag van vandaag hun nasleep hebben.

Er is nog een ander punt waarvoor ik aandacht vraag. In de afgelopen tijd zijn interne stukken die dienden ter voorbereiding van de besluitvorming in de aanloop naar de oorlog in Irak bekend geworden. Dat hoort niet. Dat is te betreuren en dat moet worden tegengegaan. Ik ga vandaag niet op die stukken in. Maar het antwoord van de regering op de vragen 14 en 15 lijkt mij niet juist. Er wordt herhaald wat de minister van Buitenlandse Zaken eerder in de Tweede Kamer met klem heeft betoogd: "Ik kan niet genoeg onderstrepen dat de regering verantwoording aflegt over beleidskeuzen die worden gemaakt, maar niet over het interne proces dat aan die beleidskeuze ten grondslag ligt." Het staat buiten kijf dat de regering zich voor haar beleidskeuzen moet verantwoorden. De vraag of de interne voorbereiding van deze beleidskeuze zorgvuldig is geweest, is uitzonderlijk relevant. Het is het recht van de regering om elke intern aangedragen overweging of elk intern aangedragen feit terzijde te leggen, maar zij hoort zich daarvoor wel te verantwoorden. Het is in een volwassen democratie niet goed genoeg om te zeggen dat men een oorlog politiek steunt en voor dat standpunt steun krijgt van een meerderheid in de Kamer. Aanhangers van een andere zienswijze hebben er recht op, te

vernemen waarom de regering hun feiten en inzichten heeft verworpen. Parlement en bevolking horen ook inzicht te hebben in de afweging die de regering heeft gemaakt en op grond waarvan zij bepaalde feiten of opvattingen heeft afgewezen, dan wel aanvaard. Dit klemt te meer als het om besluiten gaat met de meest ingrijpende gevolgen en waarbij tijdens de afwegingsperiode ook naaste bondgenoten zoals Duitsland en Frankrijk de argumentatie om een oorlog te beginnen niet deugdelijk achtten. Alleen de eigen opvatting uitdragen, is ook niet goed genoeg wanneer de secretaris-generaal van de Verenigde Naties -- die ik gemakshalve in dit opzicht maar als een volkenrechtelijk expert beschouw -- verklaart dat de oorlog waaraan de regering steun verleende, illegaal was.

Het punt dat ik wil maken, is dit. De argumentatie die tot steun aan een oorlog heeft geleid, hoort niet alleen de eigen keuze te verdedigen, maar ook en vooral tegengestelde opvattingen op z'n minst met argumenten te weerleggen en waar mogelijk te ontzenuwen. De regering had zelf volledige openheid behoren te geven over haar opvattingen en de opvattingen van anderen. Wellicht wezen die in een andere richting, maar zij had zelf moeten aangeven waarom zij daaraan geen gevolg wilde verbinden. Als de regering dat had gedaan, had zij niet alleen de rijksrecherche moeten vragen om lekken op te sporen, maar had zij ook -- zonder de indruk te wekken betrapt te zijn -- gewoon kunnen wijzen op de zorgvuldige manier waarop zij zelf tot het besluit was gekomen. Dat was sterk geweest. Het wegstoppen van andere opvattingen en het betreuren dat zij toch bekend geworden zijn, is zwak.

Een onzorgvuldig besluit kan onder omstandigheden goed uitpakken en een zorgvuldig besluit kan ook wel eens slecht uitpakken, maar die constatering kan natuurlijk niet tot de conclusie leiden dat je besluiten niet zorgvuldig hoeft te nemen en ook niet tot de conclusie dat een kabinet zich niet voor de wijze waarop een afweging heeft plaatsgehad, hoeft te verantwoorden. Dit is niet nieuw. De ministers zijn er toch mee bekend dat bij parlementaire enquêtes alle interne documenten, ook die waaruit ambtelijke adviezen blijken, worden opgevraagd. De bewindspersonen hebben zich zo nodig te verantwoorden voor de wijze waarop zij met die opvattingen of feiten zijn omgegaan. Dat is allemaal gebaseerd op hetzelfde artikel 68 van de Grondwet dat ook de dagelijkse informatierelatie tussen regering en parlement bepaalt. De beginselen van behoorlijk bestuur vragen een zorgvuldige verantwoording en onderbouwing van overheidsbesluiten. Die beginselen gelden ook voor een kabinet, zeker als over het steun aan een oorlog beslist. Het lekken van interne documenten moet altijd worden tegengegaan. Maar het publiek afleggen van verantwoording, ook over afgewezen opvattingen en feiten, dient onder alle omstandigheden plaats te vinden.

Voorzitter. Tot slot heb ik nog twee vragen. Ik heb bij de aanvang van mijn bijdrage gesteld dat

het in dit debat niet gaat over de wenselijkheid van een onderzoek naar de besluitvorming met betrekking tot de oorlog tegen Irak. Ik moet eigenlijk zeggen dat ik dat niet gesteld heb omdat anderen dat al gesteld hadden. Ik heb dat weggelaten. Wij spreken nu alleen over de notitie van de regering. De betekenis van de opvattingen die de regering heeft neergelegd in de notitie kan natuurlijk niet worden vastgesteld zonder de beantwoording van de vraag hoe de regering oordeelt over de volkenrechtelijke grondslag voor die oorlog. Piste de oorlog tegen Irak in de kaders die deze notitie aangeeft? Was er een rechtsgrond die de regering noodzakelijk vindt zonder dat door de VN-Veiligheidsraad expliciet tot gebruik van geweld was gemachtigd? Is het juist dat er helemaal geen mandaat was, terwijl de regering dat noodzakelijk vindt? Hoe kan de minister-president spreken van een adequaat volkenrechtelijk mandaat als er helemaal geen mandaat is geweest?

In de Tweede Kamer is de vraag gesteld of de Nederlandse regering ruimte zag voor een aanvalsoorlog tegen Iran. Het is algemeen bekend dat de mogelijkheid daarvan zonder veel schroom door sommigen wordt geopperd. De minister heeft aanvaarding van de desbetreffende motie ontraden in afwachting van de thans voorliggende notitie. Vandaag kan hij dus in alle scherpste de vraag beantwoorden of de constatering van de heer Wilders dat volgens de minister een aanvalsoorlog tegen Iran volkenrechtelijk ook zonder expliciete machtiging van de VN-Veiligheidsraad rechtens mogelijk is en derhalve ook politiek en militair gesteund kan worden, juist is.

Voorzitter. Wij wachten de reactie van de regering af.

De **voorzitter**: Mijnheer De Vries, ik citeer: "Ons systeem lokt voorleesvergaderingen uit omdat de gehele Kamer zich richt tot de regering. Er wordt nauwelijks iets gedaan aan echte politiek. Niet in die zin dat er strategieën, methodieken en doeleinden worden ontworpen. Politiek bestaat voornamelijk uit sussen, soezen, overtuigen en kalmeren." Dit zijn uw woorden, die herhaaldelijk zijn terug te vinden in de ontelbare interviews die u heeft gegeven in de afgelopen 35 jaar dat u actief bent in de politiek. En toch blijft u pogen, daarin verandering te brengen; nu in de Eerste Kamer en vandaag met uw inbreng in het debat over het volkenrechtelijk mandaat bij de uitzending van militairen. Ik feliciteer ook u van harte met uw maidenspeech. Ik zou kunnen zeggen: u wordt op uw wenken bediend, want u had voor uw debuut als senator wellicht geen beter onderwerp kunnen treffen. Maar wie weet, misschien heeft u het er ook een beetje toe geleid.

Uw wens om in de politiek vooral te debatteren over de toekomst, over langetermijnthema's zoals integratie, de toekomst van het Koninkrijk en de toekomst van Europa, kunt u zelf hier mede in vervulling doen gaan. U heeft al een lange politieke en bestuurlijke carrière achter de rug. Die heeft zich in zodanige openbaarheid afgespeeld dat deze van mijn kant

nauwelijks toelichting meer behoeft. Opvallend in die carrière is dat u vrijwel overal voor gevraagd bent en dat u sommige functies eigenlijk liever niet wilde vervullen. "Het is een eer om gevraagd te worden en een zegen om die beker aan je voorbij te zien gaan", zo spreekt u in menig interview over het ministerschap. Maar van u stamt ook de uitspraak dat het "Kamerlidmaatschap de mooiste baan is als je van mensen en politiek houdt". En dat doet u. U heeft ooit voor de politiek gekozen en bedrijft haar nog steeds met passie, al schijnt u aan het begin van uw carrière ook wel eens getwijfeld te hebben of u niet liever in de wetenschap was verdergegaan of zelfs toneelspeler was geworden. Niet velen weten dat u nog van andere markten thuis bent. Zo bent u bezig, een thriller te schrijven en bent u lid van het Goethetrio. Ook maakt en zingt u eigen liederen. Maar een zwanenzang, mijnheer De Vries, zullen wij hier voorlopig niet van u horen. Niet zingend, maar debatterend op het scherpst van de snede zullen wij u hier meemaken. Dat maakt u meer dan van harte welkom in deze Kamer. Ik heet u in het bijzonder welkom als Ondervoorzitter van deze Kamer en wens u veel succes in de senaat toe.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Toen ik een tijdje geleden een college internationaal recht gaf, vroeg ik na afloop aan de studenten waarom zij zich eigenlijk wilden toeleggen op het internationaal publiek recht of volkenrecht. Een antwoord van één student is mij in het bijzonder bijgebleven. Hij zei: weet u, in het internationaal recht is zo weinig gecodificeerd en zo veel onduidelijk, dat ik denk dat het niet zo moeilijk is om de tentamens te halen. Ik betwijfel een beetje of dit een goed uitgangspunt is voor een succesvolle studie, maar in zekere zin heeft deze student wel een punt. Anders dan wij het gewend zijn in het nationale recht, is in het internationale recht heel veel niet gecodificeerd, dat wil zeggen opgeschreven. Een groot deel van het internationaal recht bestaat uit ongeschreven gewoonterecht. Dat maakt het niet altijd even gemakkelijk om vast te stellen wat nu op een bepaald moment als geldend recht mag worden beschouwd en wat nog niet of niet meer. Hier komt bij dat wij juristen -- en ik spreek uit ervaring -- van nature eigenwijs en betweterig zijn. Anders dan mijn voorganger, de geachte collega De Vries, moet ik de minister tot op zekere hoogte dan ook gelijk geven als hij zegt dat als je twee juristen bij elkaar zet, je drie verschillende opvattingen hebt. Natuurlijk komt dit de discussie alleen maar ten goede!

Het internationaal recht is recht in ontwikkeling, recht dat soms moeilijk is uit te leggen of voor velerlei uitleg vatbaar is. Het coalitieakkoord, dat beschrijft dat er een vereiste is van een adequaat volkenrechtelijk mandaat, is

eigenlijk geheel in de traditie van het internationaal recht. Deze zin is namelijk voor velerlei uitleg vatbaar. Dat brengt mij meteen tot de eerste vraag. In de notitie die de regering ter beschikking heeft gesteld over het mandaat en de rechtsgrondslag wordt terecht een onderscheid gemaakt tussen de rechtsgrondslag en het mandaat. Het mandaat ziet op de concrete militaire invulling, de politieke doelstelling en de militaire doelstelling van een missie en heeft dus niet direct iets te maken met de rechtsbasis. Zie ik het goed dat het begrip "adequaat volkenrechtelijk mandaat" zeer veel ruimer is dan hetgeen in het Toetsingskader 2001 is vastgelegd, namelijk dat militaire missies in overeenstemming moeten zijn met het internationaal recht?

Het internationaal recht kent twee algemeen aanvaardbare uitzonderingen op het geweldverbod: het recht op zelfverdediging en een machtiging door de Veiligheidsraad. Het recht op zelfverdediging, zoals neergelegd in artikel 51 van het Handvest, omvat zowel een individueel als een collectief zelfverdedigingsrecht. Wat dat betreft is mijn fractie het eens met wat in de notitie staat. Niet voor niets verwijst bijvoorbeeld artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag uitdrukkelijk naar artikel 51 van het Handvest. Ingewikkeld wordt het zelfverdedigingsrecht echter als je kijkt naar de reikwijdte. Dan heb ik het met name over de vraag in hoeverre preëemptief optreden ook gedekt is door het zelfverdedigingsrecht. In juli 2004 hebben de Adviesraad en de Commissie hierover gezamenlijk uitgebreid advies uitgebracht. De regering is daar minder duidelijk over in de notitie Mandaat en rechtsgrondslag. Daarom heb ik nog een aantal aanvullende vragen over het zelfverdedigingsrecht.

Is de regering het met mij eens dat preëemptief niet hetzelfde is als preventief? Hoe zit het met de zogenoemde Carolinecriteria? Deze worden wel in de notitie genoemd. Het gaat om de necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moments for deliberation. Deze zijn gelinkt aan het preëemptieve optreden. Gelden deze dan ook voor een eventueel preventief verdedigingsrecht? In een brief van 29 oktober 2004 van de regering aan de Tweede Kamer wordt gesteld dat de Carolinecriteria een nuttig handvat bieden, maar dat zij op termijn wellicht nader moeten worden verfijnd. Aan de andere kant wil de regering geen toetsingskader in het leven roepen voor het preventieve of preëemptieve optreden. Maar wat betekent dan verfijning? Waar ligt precies de grens voor de regering voor een optreden als er nog geen aanval gaande is?

Ik kom tot een ander punt dat te maken heeft met het recht op zelfverdediging. In de notitie komt de regering tot de conclusie dat het recht op zelfverdediging ook twee afgeleide rechtsgrondslagen biedt, namelijk de uitnodiging door een gastland en de verdediging van eigen onderdanen in het buitenland. Jammer genoeg is de notitie hier heel kort over. Een aantal vragen wordt dan ook niet beantwoord, bijvoorbeeld wat de uitnodiging door het gastland betreft. Hoe staat het

met de vereiste legitimiteit van de regering die uitnodigt? Als illustratie een voorbeeld uit 1979 toen de Russische troepen Afghanistan binnenliepen. Dat was op uitnodiging van de toenmalige premier Babrak Karmal. Je kunt je niettemin afvragen of dat een legitiem optreden was. Graag hoor ik de visie van de regering hierover.

Ik heb ook een aantal vragen met betrekking tot de verdediging van eigen onderdanen in het buitenland. Dit is volkenrechtelijk een betwist standpunt. Israël en de Verenigde Staten zien dat heel ruim en laten militair optreden ter bescherming van onderdanen in het buitenland zonder meer toe. Algemeen aanvaard is eigenlijk alleen maar de evacuatie van eigen onderdanen en de bevrijding van gijzelaars. Graag hoor ik of de regering dit beperkte standpunt huldigt of het eens is met het veel bredere standpunt van Israël en de Verenigde Staten, namelijk dat de verdediging van eigen onderdanen in het buitenland in het algemeen militair ingrijpen rechtvaardigt.

Voorzitter. Dan kom ik tot de tweede mogelijke rechtsbasis voor militair ingrijpen, namelijk de resolutie van de Veiligheidsraad. Een dergelijke resolutie geeft een machtiging aan de lidstaten. Soms ook in termen geformuleerd van "coalition of the able and the willing". De Veiligheidsraad hanteert hierbij eigenlijk altijd een standaardformulering, namelijk "the Security Council authorizes Member States to use all necessary means to restore international peace and security in the area". Terecht wijst de notitie erop dat een expliciete machtiging vereist is. Ik sluit mij graag aan bij de vraag die de heer De Vries hierover stelde. Ik denk dat het een open deur is, maar ik vraag de ministers toch om expliciet uit te leggen of ik goed heb begrepen dat wat in de notitie staat, namelijk dat er een expliciete machtiging vereist is, daadwerkelijk ook het standpunt van de regering is.

Dan kom ik op het volgende punt en dan wordt het meteen veel moeilijker. Dat is namelijk de situatie dat er geen resolutie van de Veiligheidsraad is en dat er ook geen sprake is van zelfverdediging. De notitie spreekt in dit verband met name over het humanitair ingrijpen. Daar wil ik mee beginnen. Het uitgangspunt van mijn fractie is dat humanitair ingrijpen zonder machtiging van de Veiligheidsraad niet rechtmatig is. Mogelijk is het wel legitiem. Dat is een ander punt, waar ik straks op inga. Deelt de regering dit uitgangspunt dat humanitair ingrijpen zonder resolutie volkenrechtelijk onrechtmatig is? De notitie is daar namelijk een beetje onduidelijk over. Het lijkt erop alsof humanitair ingrijpen, ook zonder resolutie, als een aparte rechtsgrondslag wordt gezien. De uitleg over humanitair ingrijpen staat namelijk onder het kopje "Andere rechtsgrondslagen". Ik begrijp in dit verband een aantal verwijzingen in de notitie niet helemaal. Onder andere wordt verwezen naar de "responsibility to protect" en in dit verband naar de uitkomst van de World Summit in 2005, het slotdocument. De regering weet ongetwijfeld dat de

draft van de resolutie expliciet ruimte liet voor humanitaire interventie zonder resolutie, maar dat dit niet het geval is in het definitieve document. Kan de regering uitleggen waarom er toch in het kader van het vraagstuk van humanitaire interventie in de notitie wordt verwezen naar dit slotdocument?

Eenzelfde vraag heb ik bij de verwijzing naar de genocide-uitspraak van de ICJ van 26 februari van dit jaar. Ook daarin wordt expliciet gesteld dat iedere humanitaire interventie binnen de grenzen van het geldende volkenrecht moet plaatsvinden. Dat betekent: met een resolutie van de Veiligheidsraad. Ik krijg ook graag nadere uitleg van de ministers waarom de regering, althans dat heb ik uit de notitie begrepen, in de uitspraak van de ICJ een reden ziet om humanitaire interventie zonder resolutie als een rechtsgrondslag te beschouwen. De literatuurverwijzingen dateren namelijk allemaal uit 1999. Er wordt met name uitgebreid verwezen naar artikelen van Cassese. De literatuur uit 1999 stond in het licht van wat er in Kosovo is gebeurd.

In de notitie concludeert de regering dat nog steeds niet algemeen is geaccepteerd dat humanitaire interventie zonder resolutie is toegestaan. Dat is een understatement. Humanitaire interventie zonder resolutie is naar geldend volkenrecht gewoon onrechtmatig. Mijn vraag in dit verband is niet alleen of de regering dat ook zo ziet. Die vraag heb ik al gesteld. Mijn vraag is ook of de regering, indien ze vindt dat humanitaire interventie zonder resolutie moet kunnen en het met mij eens is dat Nederland als hoeder van de internationale rechtsorde een bijzondere taak heeft, niet stappen moet zetten om het internationale recht vooruit te helpen. Met andere woorden, moet de regering geen stappen zetten om humanitaire interventie tot erkend gewoonterecht te maken? Welke stappen denkt de regering hier te zetten? Op langere termijn is het zeker beter dat humanitaire interventie rechtmatig wordt, zo men dat wil. Maar goed, de regering huldigt een ander standpunt en zegt dat onder bepaalde omstandigheden humanitaire interventie zonder resolutie in ieder geval legitiem kan zijn. Ook dat standpunt roept vragen op.

Legitimiteit heeft twee aspecten. Het eerste aspect is de reden voor ingrijpen: grootschalige, ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven en het recht op lichamelijke integriteit. Wij denken vooral aan genocide (Rwanda) en aan oorlogsmisdrijven. De regering is evenwel niet expliciet in de notitie. Ik vraag mij dan ook af of de regering ook andere schendingen van fundamentele rechten als basis ziet voor humanitair ingrijpen, bijvoorbeeld structurele schendingen van andere rechten, zoals het fair trialbeginsel en de vrijheid van meningsuiting. Ik hoor graag van de regering hoe ze het vereiste van fundamentele mensenrechten interpreteert.

Het tweede aspect van legitimiteit is draagvlak. Daarvan wordt ook gerept in de notitie, maar ook dat is niet helemaal helder. Wanneer is er

sprake van internationaal draagvlak? Hoe wordt dat gemeten? Als wij aan Kosovo terugdenken, weten wij allemaal nog dat er toen grote onduidelijkheid was of er überhaupt internationaal draagvlak was. In ieder geval denk ik dat de regering het met mij eens zal zijn dat als je ervan uitgaat dat humanitaire interventie zonder resolutie weliswaar niet rechtmatig is, maar toch gelegitimeerd kan zijn, inzake een dergelijke interventie grote terughoudendheid moet worden betracht, juist vanwege het gevaar van misbruik en het gevaar van een te ruime interpretatie.

In dit verband heb ik nog een aanvullende vraag over de mogelijkheid om ook zonder resolutie tot militair ingrijpen te komen, want in de notitie is alleen sprake van humanitaire interventie, maar er zijn natuurlijk ook situaties denkbaar waarin een resolutie tegen bijvoorbeeld Iran in de Veiligheidsraad op een veto stuit, terwijl die niets te maken heeft met humanitaire interventie. Zou in de ogen van de regering in dat geval ook militair ingrijpen als adequaat en volkenrechtelijk mogelijk gelden? Welke rol ziet de regering in dit verband weggelegd voor de Algemene Vergadering? Ik denk aan de Uniting for Peacesresolutie uit 1950 waarin expliciet staat dat ook de Algemene Vergadering een rol kan spelen?

Tot slot heb ik nog een aanvullende vraag die de politieke of logistieke steun betreft. Het Toetsingskader 2001 is heel duidelijk alleen maar van toepassing op militair ingrijpen. Er staat evenwel ook in dat het toetsingskader op grond van nieuwe ontwikkelingen en lessons learned kan worden aangepast. Is de regering van mening dat het toetsingskader moet worden aangepast in die zin dat het ook toepasbaar moet zijn op politieke of logistieke steun? Ik zie met grote belangstelling uit naar het antwoord van de ministers.

*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van de SGP.

De beroemdste passage uit het Handvest van de Verenigde Naties is vermoedelijk de openingszin waarin wordt uitgesproken dat de volken vastbesloten zijn de komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog. Het is niet moeilijk om cynisch te doen over wat er met de wereld sinds juni 1945 is gebeurd. De gesel van de oorlog is niet opgehouden. Honderden oorlogen en conflicten getuigen daarvan. De periode van de Koude Oorlog, ook wel aangeduid als de Derde Wereldoorlog, heeft meer slachtoffers geëist dan de Eerste en de Tweede Wereldoorlog bij elkaar. Vlak voor zijn dood in 1992 zei de Britse filosoof Isaiah Berlin: I look back on the twentieth century as the most terrible century in Western history.

Toch begon bij velen vanaf 1990 het beeld te kenteren. Het einde van de Koude Oorlog ging gepaard met verwachtingen van een nieuw tijdperk. De Amerikanen voedden het optimisme over de mogelijkheid van een nieuwe meer democratische wereldorde. Beyond containment lies democracy,

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

verklaarde minister James Baker in 1990. Promotie en verbreiding van de democratie waren het grote doel van de buitenlandse politiek van president Clinton. De gesel van de oorlog werd er niet mee weggenomen, zo bleek al spoedig. Nieuwe conflicten deden zich voor en ook nieuwe soorten van conflicten. De meest bepalende deden zich voor met de wereld van de islam, die zich teweestelt tegen de invloed van het Westen. Samuel Huntington heeft de aandacht gevestigd op de betekenis van identiteit in hedendaagse conflicten, ook binnen landen zelf. De oorlog in Irak is problematisch geworden vanwege de sjiitisch-soennitische tegenstellingen.

Het is niet moeilijk om cynisch te doen over een wereld die blijvend in conflict is. Maar cynisme is een houding zonder enig perspectief. Er is wel degelijk vooruitgang geboekt in de opbouw van een internationale rechtsorde en daarin heeft de VN een positieve rol gespeeld. De vermindering en preventie van interstatelijke conflicten, het verbod op de productie en het gebruik van massavernietigingswapens, de inspanningen om vrede te brengen en te bewaren, de berechting van oorlogsmisdadigers en genocideplegers behoren daartoe. Deze ontwikkeling verdient krachtige ondersteuning. Men kan wijzen op de principiële zwakte van internationale politieke instellingen die op de naleving van internationale afspraken toezien, maar de opbouw van een internationale rechtsorde sterkt het besef dat er ook in de volkenwereld morele noties zijn die niet mogen worden geschonden. Het volkenrecht geeft vorm aan morele opvattingen en de verdere ontwikkeling daarvan is in een globaliserende wereld van het hoogste belang. Verheugend is dat na de Koude Oorlog er meer internationale politieke aandacht is gekomen voor de humanitaire dimensie van conflicten en dat er meer ruimte is ontstaan voor humanitaire interventies. De felheid waarmee hedendaagse identity wars worden uitgevochten (zie Irak, de Palestijnse gebieden, Afghanistan en Sri Lanka) maakt het meer dan ooit nodig, te blijven werken aan de ontwikkeling van internationaal recht. Daarbij hoort ook de bereidheid om de internationale rechtsorde met militaire middelen te beschermen en te bewaken.

Wij spreken vandaag over de rechtsgrondslag en het mandaat van internationale missies met Nederlandse militairen. In het coalitieakkoord werd gerept van een benodigd adequaat volkenrechtelijke mandaat. De benadering die nu uiteengezet wordt in de regeringsnotitie spreekt onze fracties aan, al blijft het begrip adequaat ruimte bieden voor politieke interpretatie. Als wij adequaat vertalen met gepast -- ik heb blijkaar een ander woordenboek geraadpleegd dan collega Vliegthart -- kunnen wij ons afvragen wat een gepast volkenrechtelijk mandaat is. Het belangrijkste is natuurlijk de vraag wat wij in deze Kamer met deze exercitie willen. In welk perspectief moeten wij dit debat zien? Wat onze fracties betreft gaat het om verheldering van de volkenrechtelijke condities waaronder Nederland in de toekomst blijft bijdragen aan internationale

missies, bij voorkeur humanitaire missies. Er is echter ook het perspectief van de achteruitkijkspiegel waarin wij vooral zien wat er in 2003 is gebeurd toen de VS en Groot Brittannië Irak binnenvielen en Nederland daaraan politieke steun gaf. Daarover zal ik aan het slot van mijn bijdrage nog kort iets zeggen.

Ik wil enkele opmerkingen maken over de notitie. Ik onderstreep dat Nederland met Den Haag als hoofdstad van het internationale recht, een bijzondere verplichting heeft ten aanzien van de naleving van dat internationale recht. Nederland moet zich uit dien hoofde goed rekenschap geven van de volkenrechtelijke grondslag voor het eigen internationale optreden. Dit geeft in het algemeen al een zekere politieke gedragslijn. Hiermee is echter nog niets gezegd over de concrete afwegingen. In de notitie wordt terecht gesteld dat deze altijd plaatsvinden in een politieke context en met het oog op de feitelijke omstandigheden. Soms is handelen geboden en blijkt het morele inzicht dat erin gevolgd wordt, alleszins legitiem. Soms worden gemaakte keuzen achteraf gerechtvaardigd en wordt er getoetst aan wat gewoonterecht is geworden.

Een voorbeeld hiervan is de interventie van Vietnam in Cambodja in 1979 die een einde maakte aan de genocide en het bewind van Pol Pot. Deze interventie vond plaats zonder VN-mandaat, maar werd niet veroordeeld en kon worden bestempeld als een humanitaire interventie. Een ander voorbeeld is de operatie Provide Comfort in april 1991 toen de Amerikanen in de nasleep van de eerste Golfoorlog veilige zones inrichtten voor de door Saddam Hoessein bedreigde Koerden in het noorden van Irak. Dit was een humanitaire interventie waarvoor pas achteraf de regelingen met de VN werden getroffen. Dergelijke situaties hebben zich vaker voorgedaan, in Kosovo maar ook tijdens de tweede Golfoorlog in 2003.

In de notitie van het kabinet staat dat het niet uitgesloten is dat zich situaties zullen voordoen waarbij in laatste instantie gebruik van militair geweld noodzakelijk is om een einde te maken aan een humanitaire noodsituatie terwijl daarvoor geen duidelijke rechtbasis bestaat, bijvoorbeeld doordat de Veiligheidsraad niet tot een resolutie kan komen. Kan in dit uiterste geval een beroep worden gedaan op artikel 24 van het Handvest van de VN? Om een snel en doeltreffend optreden van de VN te verzekeren, zo wordt gesteld in artikel 24, dragen de leden de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats op aan de Veiligheidsraad. Wat betekent hier "in de eerste plaats"? Laat dit niet de mogelijkheid open voor andere leden bij de handhaving van vrede en veiligheid wanneer de Veiligheidsraad in gebreke blijft? Dit zou betekenen dat andere leden de verantwoordelijkheid op zich nemen als de situatie snel en doeltreffend optreden vereist. Inderdaad zou hier ook een rol zijn weggelegd voor de Algemene Vergadering.

Voor de verheldering van ons inzicht in een gepast volkenrechtelijk mandaat vraag ik naar de

mening van de regering over een morele plicht tot interventie. Ik zei al dat het verheugend is dat er in de laatste decennia meer aandacht is ontstaan voor de humanitaire dimensie van conflicten. Er is meer aandacht ontstaan voor het kwaad van genocide en de noodzaak om die in een vroeg stadium een halt toe te roepen. Meer landen hebben het genocideverdrag na afloop van de Koude Oorlog ondertekend, waaronder de VS. Het genocideverdrag wijst op de plicht van staten om het recht op leven te beschermen en het recht van mensen om beschermd te worden. Hier wordt iets wezenlijks uitgedrukt, namelijk dat staatssoevereiniteit geen bescherming biedt aan regeringen die in eigen land de bevolking rechtstreeks bedreigen. Hier wordt ook uitgedrukt dat non-interventie in bepaalde situaties niet alleen nalatig maar ook verwijtbaar kan zijn. Graag zou ik over deze ontwikkeling in het internationale rechtsbesef de visie van de regering vernemen.

Ik sluit af met enkele opmerkingen over de oorlog tegen Irak in 2003. De discussie daarover hangt als een wolk boven onze gedachtewisseling vanavond. Sommigen zouden deze casus verder onderzocht willen hebben met het oog op de vraag of hier sprake was van een gepast volkenrechtelijk mandaat. Aan de oorlog lag geen VN-resolutie ten grondslag al hebben de VS ernstig geprobeerd om de Veiligheidsraad hiertoe te bewegen. De keuze van de rechtsgrond, namelijk de productie en het bezit van massavernietigingswapens, had hier alles mee te maken. Waarschijnlijk zouden een andere redenering en een andere rechtsgrond -- president Clinton had een beleid gericht op "regime change" - door een veto zijn getroffen. Dat Saddam Hoessein chemische wapens bezat, bleek uit het gebruik ervan tegen onder meer de Koerden.

Ik meen dat de invasie in Irak in een bredere context moet worden gezien. Irak stond sinds het einde van de eerste Golfoorlog onder het toezicht van de VN. Er waren in 1991 economische sancties getroffen die als doel hadden om het bewind van Saddam Hoessein te ontwapenen. Deze economische sancties waren ernstig in hun soort en troffen de bevolking bijzonder zwaar. De VN wilde ze opheffen als voldoende duidelijk was geworden dat Saddam Hoessein zich had ontdaan van biologische en chemische wapens. Wapeninspecteurs werden echter voortdurend tegengewerkt en hen werd zelfs de toegang tot het land ontzegd. Intussen leed de bevolking onder het handelsembargo. Honderdduizenden bezweken door gebrek aan voedsel en medicijnen; in een VN-rapport wordt gesproken over een miljoen mensen. Hiervoor was niet de VN verantwoordelijk, maar Saddam Hoessein. De feitelijke omstandigheden van een onwillig, onberekenbaar en misdadig bewind moeten worden meegewogen bij de beoordeling of het optreden van de VS en groot Brittannië rechtmatig was.

De tweede Golfoorlog maakte een einde aan dit bewind en uit humanitair en militair oogpunt was dit alleszins te rechtvaardigen. De rechtvaardigingsgrond echter die was gekozen, namelijk de productie en het bezit van

massavernietigingswapens, bleek naderhand niet de juiste argumentatie te verschaffen voor de oorlog, maar daarmee is niet gezegd dat er geen goede gronden waren voor die oorlog.

Ik wil nog wijzen op de handelwijze van de VN in dezen. Op 22 mei 2003 werden door de Veiligheidsraad in resolutie 1483 de economische sancties tegen Irak opgeheven en werd het gezag over Irak in handen gesteld van de "occupying powers" die samen met de bevolking van Irak een internationaal erkende regering zouden moeten gaan vormen. Daarmee deed de VN wat hij deed met betrekking tot Cambodja in 1979 en Kosovo in 1999; hij legitimeerde achteraf de "regime change" die hij niet op eigen kracht had kunnen bewerken.

*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Mevrouw de voorzitter. Een adequaat volkenrechtelijk mandaat lijkt een begrip met een weinig eenduidige betekenis. Het roept vragen op zoals de vraag of er ook inadequate volkenrechtelijke mandaten zijn en hoe adequaat en adequaat in dat geval van elkaar te onderscheiden zijn.

Een woord dat bij de beantwoording van die vragen regelmatig opduikt is toetsingskader. Wanneer is de aanwezigheid van Nederlandse militairen in het buitenland gelegitimeerd? Wat is de betekenis in dit kader van het VN Handvest? Wanneer is expliciet de autorisatie van de Verenigde Naties of de Veiligheidsraad noodzakelijk? Wanneer is het voldoende een mandaat te hebben van de regionale veiligheidsorganisatie? Als dit laatste geldt voor vredeshandhavende missies in het kader van vreedzame geschillenbeslechting, ontstaat er nogal wat ruimte om missies vooral onder die noemer te rangschikken.

Wanneer in het Toetsingskader 2001 het expliciete vereiste is opgenomen dat uitzending van militairen in overeenstemming moet zijn met het internationale recht, hoe handhaven wij dit internationale recht dan? Hoe valt dit te rijmen met de internationale verdeeldheid die sinds 2003 bestaat over de rechtsgrondslag voor de militaire inval in Irak? Wat is de feitelijke waarde van de eis tot overeenstemming met het internationale recht, als niet duidelijk is wie dit zou moeten beoordelen, wie dit zou kunnen beoordelen, wat de eventuele consequenties zouden moeten zijn van het niet voldoen aan die eis en op welk moment een en ander getoetst zou moeten worden? Op welk moment zouden tussentijdse wijzigingen in de situatie kunnen of moeten leiden tot een nieuwe toets?

Den Haag huisvest het Internationale Gerechtshof, maar het lijkt niet erg bereid tot een toets van het eigen handelen. We gingen naar Afghanistan om het land weer op te bouwen, maar het lijkt wel oorlog. We gingen naar Irak op basis van vermoedens en beweringen die tussentijds goeddeels onjuist zijn gebleken. In een bijlage van de NRC van afgelopen zaterdag wordt pijnlijk duidelijk dat Irak de laatste decennia weliswaar

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

geen fijn land was om in te leven, maar na onze geallieerde tussenkomst is verworden tot een hel op aarde. Mensen die onder het regime van Saddam Hoessein werden gemarteld, geven aan dat leven onder Saddam veruit was te verkiezen boven het leven in het huidige Irak. Wie kan, pakt zijn biezen en vlucht naar Syrië. Die situatie is ontstaan onder de vlag van wat een "adequaate volkenrechtelijk mandaat" wordt genoemd. Als dit het resultaat kan zijn van een adequaat volkenrechtelijk mandaat, is er alle aanleiding om dat mandaat eens kritisch tegen het licht te houden.

Het is te betreuren dat er aan de overzijde geen meerderheid was te vinden om dit te doen in de vorm van een parlementaire enquête naar de oorlog in Irak. Wij zijn niet in Irak in het kader van zelfverdediging en wij hebben geen mandaat van de VN om daar te zijn. Dat er nogal wat is misgegaan in Irak, en nog steeds misgaat, is veel mensen duidelijk. Een onafhankelijk onderzoek daarnaar kan wel plaatsvinden in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten, maar zit er vooralsnog voor ons land niet in; niet omdat de meerderheid van de bevolking dat niet zou willen, niet omdat de meerderheid van de Tweede Kamer dat niet zou willen, maar omdat in het regeerakkoord is afgesproken dat we het daar beter niet meer over kunnen hebben. Een debat over een adequaat volkenrechtelijk mandaat kan alleen maar zin hebben als er deugdelijke toetsingskaders zijn om het adequate karakter van een volkenrechtelijk mandaat te meten en wanneer de bereidheid bestaat om in voorkomende gevallen van zo'n toetsingskader gebruik te maken. Zolang wij geweld gebruiken buiten onze landsgrenzen zonder daarover in eigen land verantwoording te willen afleggen, gaan wij op een niet-adequate manier om met het volkenrecht, met of zonder mandaat. Het zou goed zijn als de Eerste Kamer gebruik zou maken van haar recht tot enquête, zodat er een onafhankelijk oordeel kan komen over een bloedige oorlog, die niet kan worden afgedekt met een mooie term als "adequaate volkenrechtelijk mandaat".

*N

De heer **Russell** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het uitzenden van militairen naar conflicthaarden behoort tot de zwaarste beslissingen die een regering kan nemen. Dan kan het gaan om vraagstukken als oorlog en vrede, om leven en dood, om bondgenootschap, om solidariteit, om het nemen van verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid in de wereld. Juist vanwege de impact die deze besluitvorming kan hebben, is zorgvuldigheid van groot belang, of het nu om het mandaat gaat, de veiligheidsrisico's of de haalbaarheid van de missie. Om deze aspecten bij de besluitvorming over de uitzending van militairen te wegen, heeft Nederland in de loop der jaren een toetsingskader ontwikkeld. Een belangrijk element van dit toetsingskader is de vraag of een eventueel optreden gerechtvaardigd is volgens het

internationale recht. Ook bij het uitspreken van politieke steun aan interventies, zonder Nederlandse betrokkenheid, is legitimiteit een belangrijke toetssteen.

Deze legitimiteitsvraag staat vandaag centraal. Het gaat in dit debat over de vraag hoe te handelen in de toekomst. Ik wil de regering bedanken voor de notitie die zij deze Kamer heeft doen toekomen en voor de beantwoording van de vragen over de kwestie van het adequaat volkenrechtelijk mandaat. Beide stukken zijn verhelderend, ze vormen een goed handvat voor dit debat. Op dit debat had de CDA-fractie al aangedrongen tijdens de Algemene Beschoouwingen 2004, gehouden op 21 oktober 2003 en daarna. Het CDA heeft als partij ook niet stilgezeten: afgelopen mei presenteerde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een rapport over Defensie met als titel "Zo ver de wereld strekt", waarin deze vraagstukken indringend worden behandeld. Het doet ons deugd om te lezen dat de visie in dit rapport overeenkomt met die van de regering.

Ik zal in mijn inbreng ingaan op de kwestie van het geweldsverbod, op de uitzonderingen die hierop mogelijk zijn en de vraagstukken waarmee deze uitzonderingen gepaard gaan. Ik eindig mijn betoog met afwegingen van meer politieke aard. Als land dat de bevordering van de internationale rechtsorde in artikel 90 van de Grondwet heeft opgenomen, hecht Nederland vanzelfsprekend zeer aan het internationale recht. Het regeerakkoord benadrukt dit nog eens: er moet sprake zijn van een adequaat volkenrechtelijk mandaat bij de inzet van militairen. De vraag is vervolgens natuurlijk wanneer daar sprake van is; een vraag die aan actualiteitswaarde niets heeft ingeboet, gezien de ontwikkeling van de veiligheidssituatie van de afgelopen jaren. Het toetsingskader is voor het laatst geactualiseerd in juli 2001; een paar maanden later kwam 11 september. De regering stelt in haar notitie niet voor niets dat "internationale politieke en juridische ontwikkelingen evolueren en elkaar beïnvloeden". Dat is reden te meer om dit debat te voeren. Daarbij meteen de vraag: vindt de regering het toetsingskader nog adequaat, of dient het, gezien alle recente ontwikkelingen, niet tegen het licht te worden gehouden?

De notitie van de regering gaat vooral in op de vraag of, en zo ja onder welke omstandigheden, het gebruik van geweld tussen staten is geoorloofd. Dat is logisch, ook al vinden conflicten thans vooral plaats binnen, en niet tussen staten. Het Midden-Oosten bewijst namelijk dat interstatelijke conflicten allerminst tot het verleden behoren, al dan niet in combinatie met terrorisme. Een andere mogelijke vorm van inzet van de krijgsmacht is niet zozeer gericht tegen een andere staat, maar is er juist op gericht om een staat op te bouwen. Deze zaken vormen het zwaartepunt van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Ik kom hier later op terug.

Het gebruik van geweld in de internationale betrekkingen is een ultimum remedium: het is pas aan de orde als alle andere, vreedzame middelen,

gefaald hebben. Maar om deze vreedzame weg te laten slagen kan een militaire stok achter de deur wel effectief zijn. Zoals de voormalige secretaris-generaal van de VN Kofi Annan het verwoordde: "You can do a lot with diplomacy, but a lot more with diplomacy backed up by force." Dat neemt niet weg dat het gebruik van geweld in beginsel verboden is. Op dit verbod zijn drie uitzonderingen mogelijk, zo stelt de regering in haar notitie: een mandaat van de Veiligheidsraad, zelfverdediging en een humanitaire noodsituatie.

Om met de eerste uitzondering te beginnen: het geweldsmonopolie ligt bij de Veiligheidsraad. De raad kan op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest dwangmaatregelen treffen, inclusief de inzet van militaire middelen. Ook voor de CDA-fractie staat de primaire rol van de Veiligheidsraad voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid niet ter discussie. Helaas maakt de Veiligheidsraad deze rol, door verdeeldheid en veto's, niet altijd goed waar. Hervormingen van de VN blijven van vitaal belang en gestreefd moet worden naar een krachtige VN met een stevig instrumentarium om ongewenst unilateraal ingrijpen te voorkomen. In de beantwoording van vraag 4 van de CDA-fractie zegt de regering dat deze hervorming een kwestie van lange adem is. Kan de regering toezeggen dat zij elke gelegenheid zal aangrijpen om in de VN hervormingen en de hervorming van de werkmethoden te bevorderen?

Een tweede uitzondering betreft zelfverdediging, op basis van artikel 51 van het VN-handvest. Niemand betwist het recht van een land om zich te verdedigen als het aangevallen wordt. De vraag is echter hoe ver dit recht strekt. Mag het ook worden ingeroepen als de aanval zich niet heeft voltrokken? En zo ja, wanneer dan en onder welke voorwaarden? Wij hebben het dan over het leerstuk van pre-emptive action. Dit is een wezenlijke kwestie, vooral gezien de grootste bedreigingen die er momenteel zijn tegen het Westen: massavernietigingswapens, hun overbrengingsmiddelen en degenen die ze bereid zijn in te zetten, te weten schurkenstaten en terroristen. De theorie van wederzijdse afschrikking uit de Koude Oorlog volstaat niet langer tegen deze dreigingen.

De regering acht "preemptive action" geoorloofd onder de zogenaamde Carolinecriteria. Ze zijn zojuist voorgelezen. Deze criteria uit 1837 vormen op zichzelf een handvat, maar wat als de eerder genoemde dreigingen van de 21ste eeuw zich manifesteren? Wat te denken van en hoe om te gaan met cyberaanvallen, die grote schade aan kunnen richten aan de wereldeconomie? Wanneer en hoe mag preëemptief opgetreden worden tegen terroristen of tegen landen die een bedreiging vormen en massavernietigingswapens willen verwerven? Het is duidelijk dat voorkomen moet worden dat de slechtste wapens in de slechtste handen belanden. Maar wanneer mag dit met een beroep op zelfverdediging?

Goede, betrouwbare "intelligence" is van cruciaal belang. Maar ondanks alle mogelijkheden

die de technologie biedt, blijft er altijd een element van onzekerheid. Zeker als landen niet meewerken met inspecties, geen openheid van zaken geven en leugens, bedrog en bluf inzetten. Dictaturen laten nu eenmaal niet graag een kijkje in hun keuken toe. Hetzelfde geldt voor terroristen. Dat maakt de vraag in hoeverre de Carolinecriteria verfijning behoeven des te prangender. Graag een reactie van de regering op dit punt.

Een andere uitzondering op het geweldsverbod doet zich voor bij humanitaire noodsituaties. Een voorbeeld hiervan was Kosovo, waar de NAVO zonder expliciete goedkeuring van de Veiligheidsraad overging tot operatie Allied Force. Bij ernstige schendingen van de mensenrechten kan de verantwoordelijkheid om te beschermen, "the responsibility to protect", zwaar wegen, zwaarder dan het geweldsmonopolie van de Veiligheidsraad. Hier past, zoals de regering terecht stelt, uiterste terughoudendheid. Maar nieuwe Kosovo's zijn helaas niet uitgesloten.

In antwoord op vraag 10 van de CDA-fractie geeft de regering aan het niet wenselijk te vinden voor dergelijke noodsituaties een toetsingskader te ontwikkelen. Daarmee zou namelijk geen recht worden gedaan aan het uitzonderlijke karakter dat noodsituaties dragen. Natuurlijk moet humanitaire interventie beperkt blijven tot uitzonderlijke omstandigheden. Het gevaar van misbruik, de uitholling van het geweldsverbod en de ondermijning van de positie van de Veiligheidsraad zijn reëel. Maar toch: de regering stelt zelf dat de verantwoordelijkheid om te beschermen de basis kan vormen voor de ontwikkeling van een gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgrond. Waarom zouden dan niet toch criteria opgesteld kunnen worden die juist het gevaar van misbruik moeten voorkomen? De Adviesraad Internationale Vraagstukken pleitte in 2000 reeds voor een toetsingskader voor humanitaire interventie en er bestaat een internationaal toetsingskader voor gewapende humanitaire interventie van het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten. Waarom wil de regering hier nog niet aan?

Feit is dat op dit moment, zoals de regering ook stelt, een duidelijke rechtsgrond voor humanitaire interventie ontbreekt. En dit debat gaat juist over de noodzaak van een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Voor de CDA-fractie kan in het geval van ernstige, grootschalige schendingen van de mensenrechten de nood de wet breken. Oftewel: een interventie kan dan misschien strikt genomen niet legaal zijn, maar wel legitiem. Oftewel: in moreel en politiek opzicht gerechtvaardigd. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

Ook de CDA-fractie hecht aan het internationale recht. Wij delen de opvatting van de regering dat een volkenrechtelijke rechtsgrondslag onontbeerlijk is bij het uitspreken van politieke steun of het inzetten van militairen. Het internationale recht is echter geen wet van Meden en Perzen. Juristen kunnen erover van mening verschillen. Dat is vanavond ook maar weer gebleken. Het zal niet verbazen dat het bij politici

ook het geval kan zijn. Dat doet aan het belang van het streven naar een rechtsgrond niet af. Anderzijds wil het enkele feit dat er een rechtsgrond voor een interventie is, niet per se zeggen dat Nederland deze politiek zal steunen. De uiteindelijke afweging is een politieke; het draait daarbij ook om andere aspecten, zoals proportionaliteit en effectiviteit.

Zoals eerder gesteld, wordt de Nederlandse krijgsmacht hoofdzakelijk ingezet voor stabilisatie- en opbouwmissies. Ook daarbij geldt dat een goed mandaat, bij voorkeur een VN resolutie, een belangrijke voorwaarde is. Wij hebben gekeken naar de operaties van de afgelopen jaren. Naar de mening van mijn fractie hebben de crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland heeft deelgenomen, plaatsgevonden met een VN-mandaat. De rechtsgrond voor inzet van onze militairen is dus nagestreefd en verkregen. Kan de regering dit bevestigen?

De ervaringen van de laatste tijd leren dat de VN operaties wel mandateert, maar de uitvoering ervan veelal overlaat aan organisaties als de NAVO of de EU. De CDA-fractie vindt deze trend begrijpelijk. De VN is zelf namelijk minder goed in staat om complexe, grootschalige operaties uit te voeren. Dat is in de jaren negentig pijnlijk duidelijk geworden op de Balkan. Het is dan ook niet voor niets dat de operatie ISAF in Afghanistan door de NAVO wordt uitgevoerd. Alleen het trans-Atlantische bondgenootschap is hier militair operationeel toe in staat.

De CDA-fractie is dan ook van mening dat de Nederlandse inzet primair vormgegeven moet worden binnen de NAVO. Als de NAVO niet kan of wil, komen wij toe aan de vraag of er een rol voor de EU weggelegd is. Dat is onze interpretatie van de Berlijn Plus afspraken. Op deze manier worden namelijk rivaliteit en onnodige duplicatie van spaarzame middelen voorkomen. De meerwaarde van de EU ligt vooral bij civiele missies en kleinschalige militaire operaties. Hoe beoordeelt de regering deze rolverdeling tussen NAVO en EU?

Zoals ook het wetenschappelijk instituut voor het CDA in eerder genoemd rapport stelt: de inzet van Nederland moet erop gericht zijn internationale instituties en organisaties te versterken. Het veiligheids- en defensiebeleid van Nederland wordt primair vormgegeven door een betrouwbare bondgenoot te zijn die een evenredige bijdrage levert, zowel als het om "burdensharing" gaat als om "risksharing". Met de groei van zowel de NAVO als de EU is de kans op verdeeldheid en besluiteloosheid echter evenzeer toegenomen, zeker in crisissituaties. De vraag of er wel of niet opgetreden moet worden, kan niet altijd -- hoe spijtig dat ook is -- afhankelijk worden gesteld van eenstemmigheid, want dan zouden besluiteloosheid of tegenwerking de winnaars kunnen zijn. In dat geval kunnen ook ad hoc coalities ontstaan. Acht de regering deelname daaraan in de toekomst denkbaar?

De vraag onder welke voorwaarden en omstandigheden onze militairen ingezet mogen worden, kan niet los gezien worden van datgene

waartoe de krijgsmacht in staat is. Het is geen kwestie van u vraagt, wij draaien. Defensie loopt tegen ernstige financiële problemen en operationele knelpunten aan. Het wetenschappelijk instituut voor het CDA en de CDA-fractie hebben al vaker gevraagd of het ambitieniveau op termijn nog wel vol te houden is. Nu blijkt Defensie genoodzaakt afstand te doen van moderne, hoogwaardige hoofdwapensystemen en gaan investeringen niet door. Nieuwe reorganisaties zijn onontkoombaar. Tegelijkertijd zijn in 2006 maar liefst ongeveer tienduizend militairen uitgezonden. Hoe kunnen wij dit volhouden? Wordt niet te veel van mens en materieel gevraagd? Klopt het dat het geld voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties in 2008 op is? Graag een reactie van de minister van Defensie. Wij hopen dat hij onze bezorgdheid weg kan nemen.

Mevrouw de voorzitter. Ik kan natuurlijk niet achterblijven bij het jongste lid Vliegthart die Hugo de Groot aanhaalde. Ik wil daarom afsluiten met een andere zeventiende-eeuwer en wel met Spinoza. In zijn Theologisch Politiek Tractaat uit 1670 schrijft hij: "Het uiteindelijke doel van politiek is niet om te heersen ofte dwingen, maar om te bevrijden van vrees en de mensen in staat te stellen naar lichaam en geest veilig te functioneren. Het doel van de politiek is vrijheid."

*N

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Nederland heeft op het punt van het internationale recht een zeer goede reputatie opgebouwd. Artikel 90 van onze Grondwet geeft ons zelfs de opdracht om bij te dragen aan de ontwikkelingen van het internationaal recht. Het is tegen deze achtergrond dan ook niet meer dan logisch dat wij hier vandaag een debat met elkaar voeren over wat de regering nu precies verstaat onder een adequaat volkenrechtelijk mandaat.

De fractie van D66 heeft de bovenstaande rol van Nederland altijd toegejuicht en hecht er groot belang aan dat de Nederlandse regering in overeenstemming met dat internationaal recht handelt. De fractie van D66 is dan ook van mening dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat waarop het sturen van militairen berust, op vier gronden kan geschieden: ten eerste een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, ten tweede door uitnodiging van betrokken partijen bij een conflict, ten derde in het geval van zelfverdediging en ten vierde in het geval van zeer ernstige humanitaire noodtoestanden.

Over de invulling van enkele van deze gronden ga ik het nu met u hebben. De VN-Veiligheidsraad is het orgaan in het internationale recht dat gaat over de vraag of geweld tegen een andere staat gebruikt mag worden. Het staat voor ons niet ter discussie dat aangenomen resoluties van de Veiligheidsraad de sterkste volkenrechtelijke grond vormen om militairen uit te zenden. De VN-Veiligheidsraad is echter verre van perfect. De teksten van het VN-Handvest zijn duidelijk en worden door de Veiligheidsraad op een moderne

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

manier ingevuld. Het begrip bedreiging voor de vrede is breder ingevuld, non-militaire oorzaken, zoals de economische en sociale toestand van een land, terrorisme, humanitaire crises en ecologische rampen kunnen voor instabiliteit zorgen en dat wordt erkend.

De leden van deze raad laten zich echter niet altijd leiden door wat goed is voor de vrede en veiligheid in de wereld, maar wel soms door wat goed is voor de eigen politieke belangen. Het kan voorkomen dat een of meer van de permanente leden van de VN-Veilighedsraad een resolutie tegenhoudt, of dat er zelfs geen meerderheid gevormd kan worden in de VN-Veilighedsraad. Er kan zich een situatie voordoen dat preventief optreden gewenst is om instabiliteit weg te nemen. Maar wat als er nu geen meerderheid gevormd kan worden in de Veilighedsraad of als een van de permanente leden een resolutie tegenhoudt? De minister heeft namens het kabinet in zijn antwoorden aangegeven dat is sommige gevallen preventief optreden een nooduitgang kan zijn, maar dat het dan op een zo breed mogelijke consensus moet rusten en door de internationale gemeenschap als legitiem moet worden beschouwd. Hij heeft hierbij verwezen naar het advies van de AIV en het CAVV.

Dit zijn natuurlijk ruime en vage begrippen die alle mogelijkheden bieden voor interpretatie. Wil de minister in dit geval aangeven wat naar zijn oordeel het minimum is? Is dat een formele meerderheid in de VN-Veilighedsraad zonder rekening te houden met het vetorecht of moet daarvoor binnen de EU overeenstemming zijn of binnen de NAVO of bij beide organen? Wat verstaat de minister onder "als legitiem beschouwd"? dit is een formulering waarin je kunt rondfietsen. Vallen daar zaken onder als humanitaire noodtoestanden of ook dreigende gevaren van staten met massavernietigingswapens en terroristen?

De regering vond de inval van Irak legitiem, maar belangrijke partners binnen de EU en NAVO, zoals Frankrijk, Duitsland en België, dachten daar heel anders over. Zorgt dat niet juist voor een ondergraving van de VN-Veilighedsraad? Maakt het hierbij ook nog uit of er sprake is van alleen politieke steun of moeten er daadwerkelijk Nederlandse militairen worden ingezet? Ik krijg graag een reactie van de regering op deze vragen.

Wat als er over de inhoud van resoluties van de Veilighedsraad verschillend wordt gedacht? Dit is een andere kwestie. Een goed voorbeeld daarvan is resolutie 1441. Deze resolutie is gebruikt als rechtvaardiging van de oorlog in Irak door de VS en zijn bondgenoten en ook door de Nederlandse regering voor haar politieke steun aan die oorlog. In de notitie "Rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden" staat: "Autorisaties van de Veilighedsraad voor het gebruik van gewapend geweld worden neergelegd in Veilighedsraadresoluties, waarin het gebruik van alle noodzakelijke maatregelen ('all necessary means' of 'all necessary measures') wordt toegestaan". De resolutie die alle "necessary

means" toestond in de Eerste Golfoorlog is resolutie 678. Daarin ging het om het herstel van de soevereiniteit van Koeweit. Is de minister van Buitenlandse Zaken het met de fractie van D66 eens, zeker in het licht ook van de eigen notie van de regering, dat een resolutie waarin wordt gesproken over "serious consequences" helemaal geen expliciete of impliciete rechtvaardiging voor het gebruik van geweld inhoudt? Wil de minister ook duidelijk maken waarom de minister-president en hijzelf tijdens het debat over Irak van 4 april jongstleden in de Tweede Kamer hebben gezegd dat de zinsnede "serious consequences" in resolutie 1441 in combinatie met de voorgaande resoluties de oorlog in Irak een volkenrechtelijke basis mee hebben gegeven, terwijl de enige resolutie die geweld toestond, over het herstel van de soevereiniteit van Koeweit ging en "serious consequences" niet aansluit bij de standaard terminologie die de Veilighedsraad hanteert? En is het uitdrukkelijke "not involving the use of armed force" in de recente resoluties inzake Noord-Korea en Iran, die worden aangehaald in de notitie, niet een duidelijk signaal dat de impliciete geweldsautorisatie, die deze regering in resolutie 1441 las, moet worden voorkomen en dus ook op een verkeerde veronderstelling berustte?

Kortom: de steun van de Nederlandse regering voor de inval in Irak is naar de mening van mijn fractie en tegen de achtergrond van een adequaat volkenrechtelijk mandaat niet onomstreden. Ik druk mij nog voorzichtig uit. Het zou de regering sieren, dit te erkennen en te zoeken naar wegen om dit in de toekomst te voorkomen.

Hierover maak ik nog twee opmerkingen. Allereerst sluit ik mij aan bij de opmerking van de heer De Vries, die aangaf dat het onwenselijk zou zijn als de regering ook in de Eerste Kamer volhardde in haar reactie op de vragen van de heer Pechtold uit de Tweede Kamer over de juridische interpretatie van een aantal grondslagen. Vandaag spreken wij niet voor niets over de rechtsgrondslag van een missie. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat wij accepteren dat er meerdere uitleggen mogelijk zijn als wij het over een rechtsgrondslag voor missies hebben. Ik krijg hierop graag een klip en klaar antwoord van de regering.

Met mijn tweede opmerking sluit ik mij ook bij de heer De Vries. Het is volgens mij ontzettend belangrijk dat wij meer te weten komen over de inhoud van de advisering die de minister op dit punt heeft gekregen. Was er nu wel of geen legitieme rechtsgrond? Dat lijkt mij een adequate en ook legitieme vraag, die hier in het debat gewoon aan de orde moet komen. Het kan dus niet zo zijn dat wij het moeten doen met het politieke standpunt van de minister en van het kabinet. Ook de onderliggende stukken moeten te voorschijn komen. Ik sluit mij aan bij wat ik heb opgevat als waarschuwing van de heer De Vries: de stukken komen vroeg of laat toch naar boven en dus toch aan de orde. Wat heeft de regering te verbergen? Breng de stukken gewoon naar buiten.

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Artikel 51 van het VN-Handvest gaat over zelfverdediging. Mijn fractie kan het zich goed indenken dat als een bevriende staat wordt aangevallen, Nederland militairen inzet om die bij te staan.

Maar ook hier heeft de VN-Veiligheidsraad een grote rol. De partij die aangevallen wordt en zichzelf verdedigt, moet dat zo snel mogelijk aan de VN-Veiligheidsraad rapporteren en als de VN-Veiligheidsraad zich er eenmaal mee bezighoudt, is terughoudendheid op zijn plaats.

Het klassieke geval van een staat die wordt aangevallen door een andere staat levert niet zo veel problemen op. Wat echter wel problemen oplevert, is het preëemptief of zelfs preventief handelen uit zelfverdediging. Dit is een moeilijke materie, want wanneer is er nu sprake van genoeg dreiging om preëemptief op te treden? De minister geeft in de notitie aan dat een dreigende aanval van terroristen en/of met massavernietigingswapens valt onder het zelfverdedigingsrecht, zoals vervat in artikel 51 van het VN-Handvest. De minister geeft ook aan dat de enige leidraad die er eigenlijk is, de Carolinecriteria zijn, nuttig zijn maar onvoldoende uitgewerkt. De vraag is ook of zij nog wel voldoende zijn toegesneden op de moderne tijd. Zijn deze criteria overigens niet te subjectief en is hun status in het huidige internationale recht niet een beetje te hoog?

Zoals de AIV in zijn advies preëemptief optreden opmerkt, wilden opstellers van het VN-Handvest juist van de Carolinecriteria af en wilden zij objectievere criteria, zoals in artikel 51 van het VN-Handvest. Is de minister niet bang dat het zelfverdedigingsrecht onder grote spanning staat en zal komen te staan, mede gelet op alle dreiging van terroristische acties en proliferatie van massavernietigingswapens? Hoe ver wil de minister gaan met het verder uitwerken en/of verbreden van het zelfverdedigingsrecht in het verlengde van de Carolinecriteria? Is het hebben van nucleaire wapens genoeg dreiging? Of moeten zij daarbij ook in stelling worden gebracht? Is een terrorist met een bomvest een "overwhelming force"? Vormt een terroristisch trainingskamp een zo groot gevaar dat een bombardement gerechtvaardigd is? Speelt hierbij ook mee dat de staat op welk grondgebied de directe dreiging zich voordoet, volledig zijn internationale plichten nakomt, of speelt dat geen rol? Graag krijg ik hierop een reactie van de regering.

Mijn fractie heeft ook nog enkele opmerkingen over humanitaire interventie. De NAVO-campagne in Kosovo had geen resolutie van de VN-Veiligheidsraad als volkenrechtelijke grondslag, toch kon ook D66 zich daarin vinden. Het voorkomen van grove schendingen van fundamentele mensenrechten is een morele plicht, maar ook internationaalrechtelijk wordt steeds meer aangenomen dat dit ook een juridische plicht is, ook al is dit nog niet algemeen aanvaard. Optreden buiten de VN-Veiligheidsraad om in gevallen van humanitaire noodtoestanden of genocide kan alleen maar als allerlaatste optie. Het

brengt namelijk het gevaar mee dat de positie van de VN-Veiligheidsraad wordt ondergraven en dat opent de weg voor misbruik.

Concluderend zijn er dus vier aangegeven volkenrechtelijke gronden die ten grondslag kunnen liggen aan een mandaat, namelijk een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, op uitnodiging van een staat, zelfverdediging en humanitaire interventie. D66 is van mening dat het bij de status van Nederland hoort om er te allen tijde voor te zorgen dat er een resolutie van de VN-Veiligheidsraad ten grondslag ligt aan het uitzenden van militairen. Het zelfverdedigingsrecht mag niet te ver worden uitgehold. Mocht er in geval van humanitaire noodtoestanden of genocide toch besloten worden om op te treden buiten de Veiligheidsraad om, dan moet daar een zeer groot draagvlak voor zijn in de internationale gemeenschap voordat de Nederlandse regering overgaat tot het zenden van militairen. Wij wachten de reactie van de minister af.

Ik kom tot het trekken van twee conclusies. De notitie van de regering is op onderdelen echt veel te vaag, vooral tegen het licht van het feit dat het uitzenden van missies een rechtsgrondslag vereist. Laten wij dan gezamenlijk proberen om die rechtsgrondslag zo helder mogelijk te krijgen, met alle mitsen en maren die zijn ingebracht. Die oefening zullen wij moeten voortzetten. Ik vraag daartoe ook de bereidheid van de regering.

Onze fractie is niet overtuigd van het feit dat de casus-Irak een voldoende rechtsgrondslag heeft meegekregen, tegen het licht van de notitie van het kabinet. Het zou het kabinet en deze ministers sieren als zij de bereidheid hebben om alle feiten met ons te delen.

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 22.40 uur.