

36ste vergadering

Dinsdag 4 juli 2006

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Linthorst, Luijten, Meindersma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Pruijsma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Schouw, Schuurman, Schuyter, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie, mevrouw Van der Hoeven, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer Hoogervorst, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de heer Van Hoof, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat is ingekomen een bericht van verhindering van het lid Ten Hoeve, wegens bezigheden elders.

Dit bericht worden voor kennisgeving aangenomen.

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

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

De **voorzitter**: Ingekomen is een beschikking van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende benoeming van:
- de heer A.J.W. Boelhouwer tot lid van de Raadgevende

Interparlementaire Benelux-Raad;
- de heer A. Wolfsen tot plaatsvervangend lid van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad.

Deze beschikking ligt op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, de beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

Ingekomen is tevens een beschikking van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende benoeming van de heer N. Eski tot lid van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad.

Deze beschikking ligt eveneens op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, de beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

Ingekomen is voorts een beschikking van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende aanwijzing tot benoeming van de heer H.E. Waalkens tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

Deze beschikking ligt op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, de beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (29849).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie wederom welkom in de Eerste Kamer. Het woord is aan de heer Witteveen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de Voorzitter. Dit plenaire debat over de Wet OM-afdoening is in twee instanties schriftelijk voorbereid. Ik wil de minister allereerst danken voor de grondige en diepgaande beantwoording van de door ons gestelde vragen. Dat maakt het mij mogelijk een aantal vragen te laten liggen en me te concentreren op vier nogal principiële kwesties rond een wetsvoorstel dat een grote verandering teweeg

Witteveen

zal brengen in de strafrechtspleging, maar waarvan wij de gevolgen voor de professionals die strafbeschikkingen gaan voortbrengen en voor de burgers die met deze vorm van berechting in aanraking komen, nog niet geheel kunnen overzien.

Wat zal er veranderen voor de officier van justitie? Er wordt vaak geconstateerd dat het OM meer crimefighter is geworden dan magistraat en de behartiging van de belangen van de verdachte dan uitsluitend overlaat aan diens advocaat. Daartegenover zijn er toch ook zeer velen, binnen en buiten de rechterlijke macht, die hechten aan de magistratelijke rol die immers ook in het systeem van de strafrechtspleging opgesloten ligt. Wij zien het liefst officieren van justitie die de criminaliteit op professionele wijze bestrijden en die op de momenten waarop dat nodig is, ook volledig magistraat kunnen zijn.

Dit wetsvoorstel betekent in principe een erkenning en bevestiging van die magistratelijke rol. We vertrouwen bij de lichte vormen van criminaliteit waar het hier om gaat, het de officier immers toe om zelfstandig, als ware hij rechter, strafbeschikkingen te nemen. De officier wordt in die gevallen dus aanklager en rechter tegelijk. Zou er geen mogelijkheid van verzet zijn voor de verdachte, dan zou dit duiden op het opgeven van de scheiding van machten in het strafproces. Is de mogelijkheid om in verzet te gaan en dan voor een rechter te komen, voldoende waarborg tegen misstanden zoals machtsmisbruik of met twee maten meten? De dwangmiddelen die het OM ter beschikking staan en de macht om eenzijdig bindende beschikkingen te nemen – het verschil met de transactie is groot en principieel – kunnen immers tot dit type problemen leiden. Wat zijn nu precies de waarborgen binnen de organisatie van het OM dat dit niet gebeurt of als het gebeurt, snel en afdoende wordt gecorrigeerd? Hoe moet hiërarchische controle worden uitgeoefend op de niveaus onder die van minister? Is er een klachtenprocedure waarbij iemand die het niet eens is met de beschikking of onheus wordt bejegend, ook intern bij een hoger niveau in het OM zijn beklag kan doen, zonder nog in verzet te hoeven gaan bij een rechterlijke instantie met alle kosten en tijdverlies van dien? Welke waarborgen denkt het OM zelf te kunnen bieden tegen bedrijfsongevallen en willekeur? Graag een reactie van de minister. Ik ben daarbij ook zeer geïnteresseerd in de denkbeelden die binnen het OM zelf bestaan, omdat dat een uitvloeisel is van hun eigen magistratelijke verantwoordelijkheid om zich ook af te vragen, wat zij doen wanneer het eens een keer misgaat.

Hiermee samenhangend kom ik terug op onze schriftelijke vragen over de mandatering van zaken uit de zogenaamde middencategorie aan parketsecretarissen. Deze functionarissen zijn per definitie geen magistraten. Bij deze mandatering doen zich dus grotere risico's voor. Hoe kunnen die worden ingedamd? Ik ben benieuwd hoe hierover binnen het OM, en dan vooral op de werkvloer van de parketten, wordt gedacht. De minister heeft een algemene maatregel van bestuur aangekondigd waarin hopelijk ook deze interne inzichten zullen worden verdisconteerd. Mijn fractie spreekt nadrukkelijk de wens uit dat deze AMvB aan het parlement wordt voorgelegd voor uitdrukkelijke goedkeuring.

Mevrouw de voorzitter. De tweede principiële vraag is van een andere orde. Hoewel er lippendienst wordt bewezen aan de meer ideële overwegingen van de onderzoekersgroep die het project van modernisering

van de strafvordering begeleidt, gaat het toch in hoofdzaak om een doelmatiger inzet van middelen, in de hoop hierdoor capaciteit vrij te maken voor de zwaardere gevallen. Ik heb in twee instanties vragen gesteld over de manier waarop men tot berekeningen is gekomen over de te verwachten capaciteitswinst. In tweede instantie zijn mijn vragen zeer uitvoerig en helder beantwoord. Daarvoor wil ik dankzeggen. Er blijkt uit dat men een model hanteert dat na grondig overleg en voorbereidend onderzoek tot stand is gekomen en waar verschillende deelnemers in de strafrechtketen zich in kunnen vinden. Heel mooi dus! Maar het blijft wel een model waar men van uitgaat. En dat kan ook niet anders. En een model is nooit identiek met de werkelijkheid die het beschrijft; het is altijd een vereenvoudiging en een selectie. Er is geen model te vinden dat perfect is; er kan altijd een ander model worden ontworpen.

Mijn fractie maakt zich er zorgen over dat de discussie over het model beperkt blijft tot de wereld van het strafrecht en de daarin gevestigde onderzoeksinstituten, en dat niet buiten de deur wordt gekeken. Het gaat om een geslotenheid die verwonderlijk is als men bedenkt dat op vele terreinen van overheidsactiviteit met modellen gewerkt moet worden om de effecten van beleidswijzigingen op de capaciteit in te schatten. Waarom wordt niet van de expertise op andere terreinen geprofiteerd, waarom wordt de discussie daarover niet breder gevoerd? Ik roep de minister op om de deuren te openen voor andere onderzoeksgroepen dan de gevestigde, om gebruik te maken van meer sociaal-wetenschappelijke onderzoeksexpertise op andere terreinen, om alternatieve modellen te laten ontwikkelen en daarover de discussie in alle openheid te laten plaatsvinden. Dit is nu eens een terrein waar meer marktwerking zonder meer wenselijk is.

Mijn derde kwestie betreft de door de minister gevolgde wetgevingsstrategie. Die is gerust verbrokkeld te noemen. We bespreken vandaag de strafbeschikking, later komt de stroomlijning van het hoger beroep aan de orde. We bespreken nu de OM-afdoening, maar de vierde tranche van de Awb over de bestuurlijke boete ligt hier niet voor. Er zijn daarnaast nog twee wetsvoorstellen over bestuurlijke boetes aanhangig bij de Tweede Kamer, die niet lijken te voldoen aan de criteria die in de discussie over de vierde tranche zijn gesteld over de keuze tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke weg.

In het preadvies voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid heeft prof. Jurgens de bestuurlijke boete en de OM-afdoening met elkaar vergeleken en vele punten gevonden waarop er geen doordachte keuzes zijn gemaakt, bijvoorbeeld inzake de gebrekkige openbaarheid van de OM-afdoening vergeleken met de striktere openbaarheidseisen die gelden voor bestuurlijke systemen. Dit is al met al een uiterst onbevredigende gang van zaken die niet past bij de verantwoordelijkheid van een minister die juist het wetgevingskwaliteitsbeleid in zijn portefeuille heeft. Er had een betere coördinatie van al deze wetsvoorstellen moeten plaatsvinden, zodat de discussie daarover niet in stukjes en beetjes maar in een breed kader gevoerd kon worden. Bij het beleidsdebat over de bruikbare rechtsorde van enkele weken geleden heb ik al aangekondigd, uiterst kritisch te zullen kijken naar de twee wetsvoorstellen over bestuurlijke boetes als daarin niet op een betere manier aansluiting gezocht wordt met de strafbeschikkingsprocedure. En die

Witteveen

waarschuwing herhaal ik nog maar eens. Alleen al deze wetgevingsstrategie van stukjes en beetjes maakt het moeilijk om goed beredeneerd over dit wetsvoorstel te besluiten.

En daar komt nog iets bij. Er zijn op dit moment al vele wetten en regelingen van veel ministeries op een aantal beleidsterreinen, die bestuurlijke boetes mogelijk maken. Die zijn ongecoördineerd tot stand gekomen. Er is geen helder overzicht van. Het wordt tijd dat het ministerie van Justitie, vooruitlopend op de evaluaties die zijn aangekondigd, al deze bestuurlijke boeteregelingen inventariseert. En dan zou de minister van Justitie in mijn optiek de regie naar zich toe moeten trekken om de arrangementen te harmoniseren en meer in lijn te brengen met de mooie uitgangspunten uit de bestuursrechtelijke doctrine over de keuze tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg, en wat dies meer zij. Ik verwijs nog maar een keer naar het preadvies van prof. Jurgens dat een aantal suggesties in die richting bevat. Dat zullen de adviseurs van de minister ongetwijfeld kennen. Doel daarvan is toch om de burgers en de overheden duidelijkheid te geven en rechtszekerheid te bieden en ook langs deze weg bij te dragen aan het verminderen van de regeldruk.

Mevrouw de voorzitter. Ik noem ten slotte de kwestie van de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet. Wij vonden in het nader verslag dat deze ontmoedigingsmaatregel wel past bij het tweezijdige karakter van de transactie, waarover immers onderhandeld kan worden, maar niet bij het eenzijdige karakter van een strafbeschikking. De minister heeft vervolgens uitgelegd dat de jurisprudentie inzake artikel 6 EVRM mogelijkheden lijkt te bieden voor deze hogere bestrafing. Hij is echter niet ingegaan op dit principiële punt. Kan hij daar alsnog iets meer over zeggen?

Onze huiver om het OM de mogelijkheid te geven om door een hogere straf te eisen het hoger beroep te ontmoedigen – aantrekkelijk als dit ook is uit efficiency-overwegingen – komt voort uit de redenering waarmee ik mijn betoog begon. In deze wet verschuift het machtsevenwicht in de strafrechtspleging sterk in de richting van het OM. De kans op machtsmisbruik en willekeur zijn dan ook aanwezig. En dat betekent dat wij in elk geval een verdachte die verzet wil aantekenen, daar niet door een sanctiedreiging van moeten weerhouden. Hopelijk kan de minister dit ook betrekken in zijn antwoord op mijn eerdere vragen over het probleem van de controle op de macht van het OM. Zou, in dit licht bezien, een lichte drempel in de vorm van een griffierecht dan niet toch de voorkeur verdienen, omdat het een algemene regeling betreft en niet van de afwegingen van de individuele officier afhankelijk is? Zou dit niet temeer interessant zijn, omdat dan kan worden aangesloten bij het systeem van artikel 8:41 Awb en zo een verdere harmonisatie tussen bestuursrecht en strafrecht kan worden verwezenlijkt?

“Het instellen van verzet is niet geheel vrijblijvend”, schrijft de minister in zijn nadere memorie van antwoord. Dat is terecht. Maar wij moeten wel oppassen dat wij niet de toegang tot de rechter belemmeren voor die gevallen waarin de verdachte, terecht of ten onrechte, meent dat de machinerie van de OM-afdoening niet op een eerlijke manier heeft gefunctioneerd.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie is buitengewoon benieuwd naar de antwoorden van de minister op onze opmerkingen en vragen.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De kern van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel is gelegen in een aanpassing van de grondslag van het buiten de rechter afdoen van strafzaken. Wij kennen in dit land al langer het systeem van transactievoorstellen waarbij men bij niet-aanvaarding van een voorstel wordt vervolgd, maar dit wetsvoorstel introduceert de strafbeschikking als een model waarbij het OM zelfstandig een zaak kan vervolgen en bestraffen.

Door de minister is dit wetsvoorstel aanvankelijk met name verdedigd vanuit doelmatigheidsredenen. In het stelsel waarbij voortaan kan worden geopereerd zonder instemming of medewerking van de betrokkene, kunnen meer feiten worden afgedaan buiten de rechter om. Dan hoeven er dus minder strafzaken voor de rechter te worden gebracht en kan de schaarse rechterlijke capaciteit worden benut voor de zwaardere zaken. Er is becijferd wat dit aan zittingstijd zou schelen. Wij zijn wel overtuigd geraakt van het feit dat die doelmatigheids-winst er is.

De discussie heeft zich voor een deel geconcentreerd op de meer principiële aspecten, omdat het uitgangspunt dat alleen de strafrechter een straf mag opleggen, wordt losgelaten. Dat uitgangspunt werd in ons land heel lang vanzelfsprekend gevonden. Op pagina 52 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het loslaten van dat beginsel zeer lang als onwenselijk is gezien. Als men kijkt naar de discussie daaromheen, dan is dat niet omdat een en ander in strijd zou zijn met de Grondwet waarin gesproken wordt over de berechting van strafbare feiten door de onafhankelijke rechter. Wat met dit stelsel wordt voorgesteld, kan op zichzelf namelijk niet worden gezien als berechting in de zin van dat artikel.

Je kunt op zichzelf ook wel vraagtekens plaatsen bij die principiële bezwaren. Als men kijkt naar datgene wat eigenlijk een transactievoorstel is, dan is dat iets waarbij men eerst constateert dat er sprake is van een strafbaar feit, maar men daarna niet tot vervolging overgaat. Het rare is dat de gemiddelde burger het accepteren van een transactieaanbod reeds ziet als strafvervolging. Als men daarop doordenkt, dan is datgene wat hier wordt voorgesteld, eigenlijk een soort legalisering van datgene wat men in de praktijk reeds ervaart.

In de discussie is allengs het punt opgekomen dat in het bestuursrecht met name in de laatste tien jaar bestuursorganen het recht hebben gekregen om sancties op te leggen. En als men het daar niet mee eens is, kan men naar de rechter stappen. Dat is precies datgene wat dit wetsvoorstel voorstelt, maar dan voor het strafrecht. Vanuit die optiek bezien dient dit wetsvoorstel eigenlijk de rechtsgelijkheid en de rechtseenheid.

De CDA-fractie heeft de indruk dat de minister onder invloed van de inbreng van de Eerste Kamer dat laatste punt meer en meer benadrukte. Hij is de nadruk gaan leggen op de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het bestuursrecht en de betekenis van dit wetsvoorstel ten aanzien van het systeem van bestuurlijke boetes zoals zich dat de laatste tien jaar heeft ontwikkeld. Het woordje “systeem” is dan eigenlijk al te veel gezegd, want in de stukken is vastgesteld dat het gaat om een tamelijk rommelig geheel van regelgeving die op andere terreinen is ontstaan. En dus is het niet slecht dat men thans een koers inslaat die leidt tot een meer overzichtelijke situatie. In dat kader kunnen ook

Wagemakers

vraagtekens worden geplaatst bij de bestuurlijke boete als zodanig, althans bij de te grote verspreiding van bestuurlijke boetes.

In dat verband is nog steeds belangwekkend wat is opgemerkt in het rapport "Het recht ten uitvoer gelegd" van de commissie-Korthals Altes. Ik mag wel zeggen: mijn vroegere patroon en leermeester Korthals Altes. Deze commissie heeft erop gewezen dat het vaak niet raadzaam is om bestuursorganen te laten handhaven via punitatieve sancties. In het rapport wordt uiteengezet dat daarvoor bij de bestuursorganen vaak de gewenste onpartijdigheid ontbreekt, dat er sprake is van te weinig afstand tot degene die gestraft wordt, dat de deskundigheid er niet altijd is, dat de eenheid van beleid ter zake wel eens ontbreekt, terwijl ook eigen belangen een juiste prioriteitsstelling bij de handhaving in de weg kunnen staan. Dat laatste speelt met name als de financiële opbrengst van het handhavingsbeleid dan zal toevallen aan het desbetreffende bestuursorgaan. Deze kritische kanttekeningen kunnen zeker niet alleen betrokken worden op lagere overheden. Die zijn ook van toepassing op bestuursorganen op landelijk niveau. De juistheid van die bezwaren en die kritiek wordt nog eens onderstreept door de discussie over de twee wetsvoorstellen inzake bestuurlijke boetes aan de "overzijde".

Wij hebben er in het verslag op gewezen dat in dezelfde tijd dat er werd nagedacht over bestuurlijke boetes alsmede publicaties werden uitgebracht waarin men zei dat het onder bepaalde omstandigheden en op bepaalde terreinen wel kon, zich het verschijnsel voordeed dat die bestuurlijke boetes steeds meer werden ingevoerd, en ook op andere terreinen dan alleen het aanvankelijk daarvoor geschikte terrein van economisch ordeningsrecht. Dat was in die situatie ook vaak niet te vermijden, omdat indien gekozen zou zijn voor strafrechtelijke handhaving, er waarschijnlijk in de praktijk ook niet voldoende aandacht en prioriteit zou zijn geweest voor de vervolging. Men moest dus wel deze kant op.

De minister heeft in de nadere memorie van antwoord een door ons aangereikt begrip overgenomen: de mogelijkheid dat dit wetsvoorstel tot een kentering leidt. Hij onderschreef dat. Hij zei: dit wetsvoorstel kan als de grote kentering worden gezien ten aanzien van de voormelde ongewenste ontwikkeling. Immers, als wij dit wetsvoorstel aanvaardden, is het niet langer nodig om ons puur om doelmatigheidsredenen te wenden tot een bestuursrechtelijke sanctie. Dan heb je in de OM-afdoening een snel en efficiënt alternatief.

Wij onderschrijven dat argument. Wij achten dat van grote betekenis, omdat bij OM-afdoening de gewenste handhaving plaatsvindt onder leiding van het OM, waarbij het OM in goed overleg met de betrokken instanties ervoor kan kiezen om binnen de grenzen van uit te vaardigen richtlijnen de daadwerkelijke werkzaamheden over te laten aan specifiek deskundige ambtenaren of aan bestuursorganen. Dit alles is samengevat onder het begrip "het herstel van de regie van het OM over het handhavingsbeleid".

Het is interessant om te zien op welke wijze de in deze Kamer gevoerde schriftelijke gedachteswisseling de discussie aan de overzijde over de twee bestuurlijke boetewetsvoorstellen is gaan beïnvloeden. In de Tweede Kamer heeft enige weken geleden een debat plaatsgevonden naar aanleiding van een aantal ingediende amendementen. Toen heeft de minister er allereerst op gewezen dat in de Eerste Kamer grote zorg was

uitgesproken over de proliferatie van het verschijnsel bestuurlijke boete en over de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan. De minister zei voorts dat als het zo doorging met die amenderingen het steeds moeilijker zou worden om de Eerste Kamer er nog van te overtuigen dat beide in de Tweede Kamer voorliggende wetsvoorstellen nog een zelfstandig bestaansrecht hebben naast de OM-afdoening. De minister beriep zich als het ware op een generaal preventie van de Eerste Kamer in verband met de gedachtevorming aldaar, om een begrip uit het strafrecht te pakken. De minister rondde de beraadslaging af met de constatering: "Bij algemene maatregel van bestuur kunnen onder OM-afdoening de overtredingen worden aangewezen waarover wij het hier hebben. Daarmee is de uitvoering gerealiseerd." Nadien merkte hij nog op: "De overtredingen waarover wij het hier hebben, kunnen gewoon bij AMvB worden aangewezen. Als dat uiteindelijk de oplossing zou moeten zijn, dan moeten wij die weg kiezen." Dat is een helderheid die men niet altijd tegenkomt. Dat zegt eigenlijk: als men het doet in de vorm die hier nu voorligt, dan is het klaar voor die feiten die in de wetsvoorstellen bestuurlijke boete nog aan de orde zijn.

Ik begrijp best dat vandaag alleen ter beoordeling voorligt het wetsvoorstel OM-afdoening en niet beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete, maar ik wil er geen geheim van maken dat ons standpunt ten aanzien van dit wetsvoorstel mede wordt bepaald door het gegeven dat met invoering van dit systeem de voorwaarden worden vervuld voor een situatie waarbij, met handhaving van de regiefunctie van het OM, op eenvormige wijze kan worden gekomen tot een efficiënte sanctie van allerlei vormen van ongewenst gedrag. De heer Franken heeft eerder bij de behandeling van de Justiebegroting uitgesproken dat mijn fractie de indruk heeft dat bij aanvaarding van dit wetsvoorstel de behandeling van beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete in feite overbodig is geworden. Dat is, zoals gezegd, eigenlijk ook door de minister met zoveel woorden toegegeven. Wij denken dat de verdere behandeling van die wetsvoorstellen alleen nog zinvol is, indien de wetsvoorstellen een zelfstandige betekenis zouden hebben naast het instrumentarium dat dan reeds beschikbaar is op basis van deze wet. Dat lijkt ons de juiste typering van de bewijslast. Die bewijslast zou dan moeten worden geleverd. Ons is bekend dat de desbetreffende wetsvoorstellen niet in stemming zijn gebracht, maar inmiddels ter nadere advisering zijn aangeboden aan de Raad van State in verband met de amenderingen ervan. Over uw hoofd heen, mevrouw de voorzitter, roep ik de Raad van State op om de advisering breder te trekken en zich daarbij niet enkel te richten op de wijzigingen die door amendering in de wetsvoorstellen zijn aangebracht, maar ook op de discussie die wij hier vandaag voeren. Ik verzoek de Raad om erover na te denken of die wetsvoorstellen überhaupt nog nodig zijn in de gewijzigde context van vandaag. Ik hoop dat de advisering over de wetsvoorstellen die aan de overzijde nog aanhangig zijn als het ware een nieuw feit zal opleveren voor de bewindslieden die de wetsvoorstellen tot nu toe in ieder geval formeel verdedigen en dat de advisering hen zal brengen tot de gedachte dat de wetsvoorstellen kunnen worden ingetrokken.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. De heer

Wagemakers

Wagemakers houdt een interessant betoog dat bij mij de vraag oproept of het ook leidt tot een pleidooi voor wijziging van al die bestuursrechtelijke wetten waarin nu al bestuursrechtelijke sanctionering is voorzien in het economisch ordeningsrecht, het fiscaal recht, het sociale zekerheidsrecht et cetera. Dus, betekent dit betoog een pleidooi voor wijziging van die wetten in het belang van de regiefunctie van het Openbaar Ministerie?

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik moet aannemen dat in mijn betoog een dwingende logica zit, want de volgende alinea van de tekst die voor mij ligt heeft hierop betrekking. Ik val het appel bij dat ik reeds aantrof in het betoog van de heer Witteveen, die zei dat de terechte consequentie van dit alles is dat men, als men dit instrumentarium heeft, eens kritisch kijkt naar datgene wat er in de afgelopen tien jaar ter zake is gebeurd. De minister werd door hem als het ware uitgenodigd om daarbij de leiding te nemen en dat debat met de andere departementen aan te gaan. Dat is inderdaad in onze ogen de consequentie. Ik wil overigens deze Kamer wel voorhouden dat wij moeten beginnen met zelf kritisch te kijken naar de wetsvoorstellen die deze Kamer bereiken en een voorstel tot bestuurlijke boete inhouden. Wij moeten onszelf kritisch afvragen of dat in die vorm kan doorgaan. De wetten waarop mevrouw De Wolff duidt, zijn natuurlijk eerder als wetsvoorstel onze Kamer gepasseerd. Als wij op ons nemen kritisch te zijn ten aanzien van datgene wat ons nog wordt voorgelegd en steeds de bewindslieden voorhouden dat zij de bewijslast moeten leveren dat dat ook nodig is als dit instrument er is, dan kan de minister zich ook tot andere departementen wenden om na te gaan wat er moet gebeuren met de bestaande wetten.

Aan het voorgaande voeg ik toe dat de werkingssfeer van dit wetsvoorstel ten opzichte van het terrein van de bestuurlijke boete in hoge mate wordt bepaald door de inhoud van AMvB's die zijn voorzien in twee artikelen die door amendering aan de wetsvoorstellen zijn toegevoegd. Voor die AMvB's is geen voorhangprocedure in enige modaliteit voorzien. Gezien de betekenis van die AMvB's, met name in hun afbakening ten opzichte van andere wetsvoorstellen, zou het nuttig zijn indien alsnog in een voorhangprocedure werd voorzien. Ik roep thans niet formeel op om het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen, maar wil wel graag de toezegging dat de AMvB's aan de Kamer ter kennis zullen worden gebracht voordat deze van kracht worden.

Ik eindig met hetzelfde punt als waarmee de heer Witteveen zijn betoog afrondde, namelijk de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting indien een burger tegen een strafbeschikking verzet aantekent. Wij hebben eerder aangegeven dat die rechtsgrond naar onze mening ontbreekt, maar de minister lijkt eraan te hechten dat een hogere straf wordt gevorderd, omdat anders het aantekenen van verzet als het ware wordt bemoedigd waardoor beslag wordt gelegd op de rechterlijke capaciteit. Dat moge zo zijn, maar niet uit het oog mag worden verloren dat indien een burger niet met zijn straf akkoord is, het afdoen van strafbare feiten door een rechter de enige begaanbare weg is. Het is dan ook vreemd dat het volgen van die weg, dus het gaan naar de rechter, omdat men het niet eens is met datgene wat als straf is voorgehouden, wordt voorzien van een sanctie in de vorm van een hogere straf. De minister zegt dat het verenigbaar is met

het EVRM en beroept zich op een bepaalde zaak die in dat kader heeft gediend en waarbij iemand appel aantekende tegen een eerdere rechtelijke uitspraak. Dat werd toen ontmoedigd door een bepaalde sanctie. Mij lijkt dat volstrekt niet vergelijkbaar met wat hier aan de orde is. Wij willen klip en klaar van de minister horen dat hij de toepasselijke vervolgingsrichtlijnen zodanig zal aanpassen dat het vorderen van een hogere straf uitblijft, indien de betrokken persoon in verzet ter zitting verschijnt en zijn verhaal doet. Wij wachten met belangstelling de reactie van de minister af.

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Graag wil ik beginnen met de waardering van de D66-fractie uit te spreken voor de gedegen en diepgaande beantwoording van de in de schriftelijke voorbereiding opgeworpen vraagpunten. Vastgesteld moet worden dat de nadere beschouwingen van de zijde van de regering hebben bijgedragen aan de eindafweging die binnen mijn fractie is gemaakt. In deze afrondende bijdrage wil ik mij beperken tot enkele van de meer principiële hoofdpunten van het voorstel, die in onze ogen nog een reactie behoeven.

Met dit voorstel om tot een vorm van buitengerechtelijke afdoening te komen, wordt een wezenlijke verandering van het bestaande strafrechtelijke stelsel vastgelegd. Deze doorbreking van het in strafrechtelijk opzicht klassieke uitgangspunt van een rechterlijk bestraffingsmonopolie heeft veel vragen opgeroepen; principiële vragen van constitutionnalité, rechtsstatelijkheid en rechtseenheid. Past deze nieuwe rechtsfiguur binnen de grenzen van de Grondwet, wordt het beginsel van de machtscheiding niet aangetast, worden geen mensenrechtelijke waarborgen uitgehold en wat betekent dit voorstel voor de rechtsontwikkeling, met name wat betreft de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht?

In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie zich afgevraagd of het wetsvoorstel verenigbaar is met artikel 113 van de Grondwet, dat de berechting van strafbare feiten opdraagt aan de rechterlijke macht. Dat zou betekenen dat in het verband van deze constitutionele bepaling onder rechterlijke macht niet mede het OM is begrepen. De minister erkent in de memorie van antwoord dat de officier van justitie inderdaad geen strafbare feiten mag berechten. Vervolgens stelt de minister echter dat het uitvaardigen van een strafbeschikking geen vorm van berechting is. Met een beroep op de wetsgeschiedenis en op grond van een systematische interpretatie van het eerste en derde lid van artikel 113 wordt een cruciaal verschil beargumenteerd tussen het berechten en het bestraffen van strafbare feiten. Zolang geen vrijheidsbenemende straffen in het geding zijn, zou ook een niet tot de rechterlijke macht behorend orgaan zonder constitutioneel bezwaar sancties kunnen opleggen. Mijn fractie acht deze op historische en systematische gronden gebaseerde uitleg niet onredelijk, vooral niet omdat in het voorstel is voorzien in een toereikende mogelijkheid van beroep op de rechter.

In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie zich afgevraagd in hoeverre met de vervagende grens tussen rechterlijke en buitengerechtelijke afdoening het rechtsstatelijke beginsel van de machtscheiding in het geding is. Met genoegen stel ik vast dat ook de minister

Engels

de verhouding tussen strafrechter en OM plaatst in de sleutel van de verhouding tussen de onafhankelijke rechter en het tot de uitvoerende macht behorende OM als bestuursorgaan. Met de naar mijn oordeel van het aangesneden vraagstuk enigszins los staande gedachte dat ook rechtsgelijkheid en rechtseenheid behoren tot de fundamentele noties van de rechtsstaat, kan ik op zichzelf genomen wel instemmen, al zou ik op dit punt liever de term "rechtsorde" gebruiken. De daarop volgende redenering, waarin bijvoorbeeld een vergelijking wordt gemaakt met de verhouding tussen bestuursrechter en bestuursorgaan en artikel 107, lid 1, van de Grondwet wordt aangehaald, heb ik echter niet kunnen plaatsen tegen de achtergrond van de door mijn fractie opgeworpen kwestie. Dat maakt het voorhands minder eenvoudig mee te gaan met de conclusie, dat nu de voorgestelde buitengerechtelijke afdoening zich via de verzetsfiguur volledig naar de rechter blijft richten, het toevertrouwen van de strafbeschikkingsbevoegdheid aan het bestuursorgaan OM verantwoord is. Graag krijg ik van de minister nog een nadere verduidelijking op dit punt.

In de voorbereiding heeft mijn fractie ook aandacht gevraagd voor de gevolgen van dit voorstel voor de positie van de verdachte, met name in het licht van artikel 6 EVRM. De vraag is hoe de figuur van de bestuurlijke strafbeschikking moet worden gezien in vergelijking met de reguliere rechterlijke procesgang met een openbare, transparante en controleerbare terechtzitting. De minister is, tot onze vreugde, zeer uitvoerig op dit punt ingegaan, en heeft ons daarmee ook flink aan het denken gezet. Gelet op de uitvoerige bespreking van toepasselijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de uitkomsten van gepleegd onderzoek heeft mijn fractie echter geen behoefte aan een verder debat over deze kwestie. Ook hier is naar algemeen gevoelen, ook naar ons gevoelen, beslissend dat er een voorziening is die alsnog tot het inschakelen van de rechter kan leiden. Wij sluiten ons om die reden aan bij de conclusie van de minister dat de voorgestelde strafbeschikking past binnen de grenzen van het EVRM.

Net als andere fracties hebben wij ons afgevraagd of de rechtstheoretische en rechtssystematische consequenties van de met dit voorstel voortgezette verweving van strafrecht en bestuursrecht voldoende zijn doordacht. Kan worden gezegd dat deze rechtsontwikkeling in voldoende mate aansluit bij de overzichtelijkheid en coherentie van de buitengerechtelijke afdoening als in meerdere rechtsgebieden voorkomende rechtsfiguur? Deze kwestie is actueel in het licht van de nog in aantocht zijnde twee wetsvoorstellen inzake bestuurlijke boetes.

De minister streeft met de strafbeschikking naar eigen zeggen naar een modernisering van de algehele buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. Beide hiervoor genoemde voorstellen voor een verdere toepassing van de bestuurlijke boete richten zich op een afgegrensd geheel van overtredingen op gemeentelijk niveau. De beoogde modernisering – ik vermijd nu maar even vergelijkbare termen zoals "hervorming" of "vernieuwing" – zit in herstel van een onevenwichtigheid in de bestaande wetgeving. Een geldboete op bestuursrechtelijke grondslag kan zonder rechterlijke tussenkomst worden opgelegd en ten uitvoer gebracht, terwijl dit nu juist in het strafrecht tot nu toe niet mogelijk is. Het valt

inderdaad te begrijpen dat deze onbalans vrij breed als onbevredigend wordt ervaren.

De minister betoogt tegen deze achtergrond dat naarmate bestuurlijke beboeting en buitengerechtelijke afdoening van strafzaken meer verschillen, de problemen van rechtseenheid en rechtsgelijkheid juist manifest worden. Ik moet vaststellen dat de minister daar een belangrijk punt heeft. Niet ontkend kan worden dat ook in de strafrechtswetenschap de benadering van het strafrecht als een sterk autonoom rechtsgebied veel aan betekenis heeft verloren. In dat perspectief valt te begrijpen dat met het oog op de naar elkaar toegroeiende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke punitieve handhaving thans een voorstel voorligt waarin ook het OM een geldboete kan opleggen, waarbij beroep op de strafrechter openstaat. Daarmee wordt een zekere eenheid in de verschillende bestraffingsmodaliteiten bewerkstelligd.

Met andere woorden, mijn fractie realiseert zich heel goed dat aan een strikt onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht op het punt van de rechtshandhaving moeilijk vast te houden is. En mijn fractie kan de ogen ook moeilijk sluiten voor het feit dat het toch wel zeer wonderlijk zou zijn als allerlei ambtenaren op tal van terreinen over bevoegdheden beschikken tot het opleggen van bestuurlijke geldboetes, terwijl uitgerekend ambtenaren van het OM zich moeten behelpen met de transactie als voorstel om strafvervolgung te ontgaan. In die zin kunnen wij ons bij de term "inhaalslag" wel iets voorstellen.

Het is echter sterk de vraag of de verschillen tussen buitengerechtelijke bestraffing in het strafrecht en in het bestuursrecht nu zo veel mogelijk gelijkgetrokken zijn. Beide figuren zijn verankerd in eigenstandige rechtssystemen. De bestuurlijke boete staat in relatie tot andere bestuurlijke handhavingmogelijkheden met administratieve rechtsbescherming. De strafbeschikking staat in relatie tot de reguliere strafrechtelijke procedure en de rol van de strafrechter. Dat maakt beide niet inwisselbaar en vraagt derhalve adequaat handelen van de wetgever bij het maken van keuzes. Graag hoor ik van de minister of hij nog aanleiding ziet voor een verdere harmonisatie van beide stelsels en, zo ja, langs welke weg deze dan zou moeten plaatsvinden.

Ik kijk uit naar de reactie van de minister.



De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De bijdrage aan de gedachtewisseling over het voorliggende wetsvoorstel namens onze beide fracties wil ik, overigens in lijn met voorgaande woordvoerders, graag beginnen met een expliciet dankwoord uit te spreken aan het adres van de regering voor de uitgebreide en grondige voorbereiding die mede mogelijk werd gemaakt door de uitvoerige memorie van antwoord alsmede de nadere memorie van antwoord. Daardoor is het wetsvoorstel ons scherper voor ogen komen te staan en zijn in elk geval enkele misverstanden uit de wereld geholpen.

Zoals in het voorlopige verslag is weergegeven, hebben onze fracties met gemengde gevoelens van het voorstel kennisgenomen en ofschoon sedertdien een aantal bedenkingen van onze kant zijn gemitigeerd, zijn bij ons bepaald niet alle twijfels weggenomen. Twijfel blijft bijvoorbeeld bestaan wat betreft de naar verwachting te boeken capaciteitswinst voor het justitiële

Holdijk

apparaat. Uit de aard der zaak spelen verwachtingen en aannames daarbij een voorname rol. Daarover is te allen tijde discussie mogelijk. Dát er winst geboekt zal worden, lijkt onbetwistbaar, maar de omvang daarvan blijft voorshands naar onze wijze van zien discutabel.

Het is echter niet de beoogde capaciteitswinst die ons als doelstelling van het wetsvoorstel het meeste aanspreekt. Van onze kant leggen wij eerder de nadruk op de doelstelling om strafzaken, waarin geen vrijheidsstraffen aan de orde zijn, voor zover verantwoord, in ruimere mate dan thans het geval is, bij de rechter weg te halen. Het wetsvoorstel past in het zogenoemde "derde spoor" van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*. De samenhang met het eerste en tweede spoor ontbreekt echter goeddeels. Dat heeft z'n bezwaren, want vanuit de samenhang kunnen keuzes gerechtvaardigd worden die op zichzelf genomen misschien niet staande zouden kunnen blijven. Het door de regering gepresenteerde concept heeft echter als model onze voorkeur boven dat van *Strafvordering 2001*, onder andere omdat het Openbaar Ministerie kan kiezen tussen vervolgen door beschikken en dagvaarden.

De kern van de bij dit wetsvoorstel gepresenteerde voorstellen is een aanpassing van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. Geen procesverplichting meer. Het bestraffingsmonopolie van de rechter in het strafrecht wordt opgeheven. Kan men dat zien als een revolutionaire stap, zoals ik het noemde in het voorlopige verslag, of is het een inhaalslag, zoals de regering het belieft te typeren? De regering stelt in de memorie van antwoord dat het wetsvoorstel de jure een grote verandering betekent, maar de facto een aanpassing van de huidige wettelijke stand van zaken aan de gegroeide praktijk vormt. De handhavingproblematiek vraagt volgens haar om onorthodoxe instrumenten.

Wat fundamenteel aan de orde is, is mijns inziens de verhouding van strafrecht en bestuursrecht. Er is sprake van een toenemende verwevenheid van bestuursrecht en strafrecht. Die verhouding is geen statistisch gegeven meer en er bestaat geen principiële grens meer tussen administratieve en strafrechtelijke sancties, aldus de regering in de onderscheiden stukken. De richting van de verschuiving tussen bestuurs- en strafrecht is duidelijk. Het strafrecht verliest meer en meer terrein. Het is, denk ik, een feit dat de bestuurlijke boete in dit opzicht revolutionerend gewerkt heeft: van bijzonder naar algemeen, zowel materieelrechtelijk als formeelrechtelijk. Het resultaat daarvan in dit wetsvoorstel is dat een OM-straf niet langer als het voorkomen of ontgaan van strafvervolgning wordt gezien, maar juist als vorm, als daad van strafvervolgning houdende een bestraffing, wordt erkend. Concreet gaat het dan voornamelijk om de omvorming van de transactie, althans het gros daarvan, tot strafbeschikking. Het is echter die toenemende verweving van strafrecht en bestuursrecht die bij onze fracties bedenkingen en vragen oproept. Daarop zou ik mij in het vervolg van mijn bijdrage willen concentreren.

Wij gebruikten in het voorlopig verslag de term "bestuursstrafrecht". Die term acht de regering misleidend, omdat zo stelt zij, het hier puur om bestuursrechtelijke feiten handelt waarop dat strafrecht van toepassing is. De term "bestuursstrafrecht" is aldus de regering, geen wettelijk vastomlijnde term. Bestuursstrafrecht moet volgens haar systematisch worden gezien als een onderdeel van het bestuursrecht. Meer

dan de terminologische kwestie, houdt ons bezig de vervaging van de grens tussen bestuurs- en strafrecht en de voortgaande verweving van beide. In feite is dit een vervaging van de grens tussen administratieve en strafrechtelijke sancties. Vanuit grondwettelijk perspectief en dat van de trias politica bezien, plaatst de buitengerechtelijke, strafrechtelijke afdoening van wat de regering noemt "puur bestuursrechtelijke feiten" ons voor vragen en bedenkingen.

Over artikel 113 van de Grondwet is tijdens de voorbereiding van deze plenaire behandeling van het wetsvoorstel en in de Tweede Kamer al het nodige verhandeld en hier en daar is ook iets opgehelderd. De regering stelt van haar kant dat "berechten" van strafbare feiten niet moet worden vereenzelvigd met het bestraffen van deze feiten en dat "berechten" slaat op een behandeling van de zaak tijdens een openbare terechtzitting door een onafhankelijke, tot de rechterlijke macht behorende rechter. Voorts bestaat er een brede consensus over het feit dat de leden van het Openbaar Ministerie niet onder de term "rechterlijke macht" in de zin van artikel 113 vallen. Een officier van justitie is juridisch gezien geen rechter. Hij mag geen feiten berechten. Het begrip "berechting" impliceert immers een procesverplichting. De regering erkent dat het eerste lid van artikel 113 eraan in de weg staat dat bestuursorganen feiten zelf berechten en dat het derde lid er bovendien aan in de weg staat dat bestuursorganen feiten bestraffen met een vrijheidbenemende sanctie. Daarover zijn wij het eens.

Toegegeven moet worden dat men het er vrij algemeen over eens is dat de grondwetsgeschiedenis niet uitblinkt in helderheid over wat "strafbare feiten" zijn en hoe strafrechtelijke en administratieve sancties afgebakend moeten worden. Ik verwijs onder andere naar de studie van Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, pagina 287 en volgende. De toenmalige regering stelde dat de administratieve sancties niet onder artikel 113, eerste lid, vallen. Een feit is ook dat de Wet administratiefrechtelijke afhandeling verkeersvoorschriften door de wetgever destijds mede verenigbaar geoordeeld werd met artikel 113 omdat de onder die wet vallende feiten geen strafbare feiten zijn wat ze echter wel waren. Een vorm van Etikettenschwindel.

Thans relativeert de regering mijns inziens het onderscheid tussen bestuursrechtelijke feiten en strafrechtelijke feiten te zeer. De vraag die dan rijst is of artikel 113 van de Grondwet door de opstelling van de gewone wetgever nog wel enige betekenis heeft. Uitgangspunt van de wetgever is immers geworden dat aan de strafrechter slechts de berechting van die strafbare feiten is voorbehouden die de wetgever naar zijn eigen formele definitie en indeling als strafrecht heeft willen aanwijzen. In elk geval lijkt dit te gelden voor de WAHV-regeling en het bestuursstrafrecht. Graag ontvangen wij op dit punt nadere opheldering over de constitutionele constellatie van de regering.

Een ander facet is dat volgens de grondwetsgeschiedenis de term "rechterlijke macht" doelt op het orgaancomplex in verhouding tot of analoog aan de "wetgevende macht" en de "uitvoerende macht". We wilden deze machten toch gescheiden houden, omdat er vanuit rechtsstatelijk oogpunt een zekere afstand en objectiviteit dient te zijn tussen degene die de norm stelt en degene die bevoegd is te straffen. De regering stelt enerzijds dat de Grondwet geen ruimte biedt om de

Holdijk

berechting van strafbare feiten aan een bestuursorgaan op te dragen en stelt anderzijds vast dat het uitvaardigen van een strafbeschikking geen vorm van berechting is. Niettemin wordt het bestuursorganen met behulp van buitengewone opsporingsambtenaren mogelijk gemaakt, strafbare feiten op te sporen en te beboeten via een strafrechtelijke handhaving in plaats van een bestuursrechtelijke sanctiëring. Hoe past de regering dit binnen de kaders van de Grondwet? Is er eigenlijk maar één conclusie onvermijdelijk, namelijk dat buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door bestuursorganen buitengrondwettelijk kan geschieden? Dat is, voor een goede verstaander, iets anders dan ongrondwettelijk.

Tot slot zou ik de regering tot grote terughoudendheid willen manen wat betreft de uitbreiding van de attributen van strafbeschikkingsbevoegdheid aan bestuursorganen. De regering zegt weliswaar dat zij "thans geen aanleiding voor uitbreiding" ziet, maar tegelijkertijd spreekt zij de verwachting uit dat het aantal feiten dat met een politiestrafbeschikking, artikel 2578 B Strafvordering, of met een bestuurlijke strafbeschikking, artike1257 Ba Strafvordering, zal worden afgedaan na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zal gaan stijgen. Ik wijs op de memorie van antwoord, bladzijde 30. Nogmaals: van onze kant dringen wij aan op grote terughoudendheid, zulks tegen de achtergrond van onze hiervoor verwoorde bedenkingen en vragen.

Met belangstelling zien wij uit naar een reactie op onze bijdrage.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Hoewel mijn fractie bij de schriftelijke voorbereiding heeft afgezien van het stellen van vragen en het plaatsen van opmerkingen sluit ik mij graag aan bij de complimenten die aan de minister zijn uitgedeeld over de grondigheid van de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel. Doelmatigheid en, in het verlengde daarvan, het tegengaan van het belonen van chicanes gedrag van verdachten die een transactievoorstel hebben gekregen. Dit zijn, grofweg, de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Ik wil niet verhehlen dat mijn fractie meent dat de minister aansprekende argumenten heeft aangevoerd voor een overigens juridisch ingrijpend wetsvoorstel. Het is juist dat dit wetsvoorstel eerder een juridische principiële verschuiving teweeg brengt dan dat het een grote feitelijke verschuiving teweeg zal brengen. Het zal hoogstens om aantallen gaan, maar niet om de wijze van handelen van het OM. Het gaat in feite om het verzwaren van een boetevoorstel met een executoriale titel. Ik vat dit wellicht wat onzorgvuldig aldus samen.

Collega Holdijk heeft een uitvoerige beschouwing gewijd aan dit wetsvoorstel in relatie tot artikel 113 van de Grondwet. Ik sluit mij graag aan bij dit betoog. Het uitvaardigen van een strafbeschikking door het OM moet niet gezien worden als een veroordeling. De verdachte wordt door die uitvaardiging geen veroordeelde en er vindt geen rechterlijke afdoening plaats, althans niet voor zover de verdachte geen verzet pleegt. Is rechterlijk optreden ter bestraffing van strafbare feiten alleen maar rechterlijk optreden als er rechterlijk optreden op staat? Of moet je zeggen dat wij, als je de feitelijke bevoegdheid om te straffen overdraagt aan een magistraat, het OM, die als een quasirechter sancties toepast, wij feitelijk toch te maken hebben met rechterlijk optreden met

bestrafing van strafbare feiten? Ik meen dat dit het geval is. Het voorstel wil dat het OM recht doet aan het strafbare feit dat gepleegd is. Een zaak moet vereffend worden door het strafrechtelijk optreden namens de maatschappelijk.

In de schriftelijke voorbereiding is uitvoerig aandacht besteed aan de relatie met artikel 113 van de Grondwet. Het viel mij tegen om te zien hoe gemakkelijk de minister vlucht in de analogie met de WAHV. Er zijn belangrijke verschillen met de WAHV, nog los van de appreciatie van die wet in relatie tot de Grondwet. Collega Holdijk gaf terecht aan dat de WAHV geen strafbare feiten betreft, maar gedrag dat beboetbaar is verklaard, zoals ook in het fiscale recht gedragingen beboetbaar zijn verklaard. De wet afdoening ziet op klassieke strafbare feiten die strafbare feiten zullen blijven en door de strafrechter kunnen worden behandeld. Bovendien geeft deze wet het OM meer sanctiemogelijkheden dan de WAHV het bestuur geeft. Het zal gaan om het bewijstechnisch lastenverzaken. Er zullen meer vragen kunnen rijzen over de schuldvaststelling dan in de reguliere WAHV, waarbij het gaat om zaken die met een camera of op heterdaad kunnen worden geconstateerd. De strafbeschikking die dit wetsvoorstel mogelijk wil maken, kan ingrijpend zijn, zeker door cumulatie van maatregelen en sancties van het OM. Tevens zal deze strafbeschikking formele rechtskracht hebben ten aanzien van het slachtoffer dat op basis van de strafbeschikking een bepaalde claim op de verdachte kan leggen. Is het de verdachte bekend dat dit het geval kan zijn? Wordt dat duidelijk gemaakt bij de strafbeschikking?

De verdachte moet, wil hij de beschikking aanvechten, snel ageren. Veel sneller dan in het bestuursrecht gebruikelijk is, namelijk binnen twee weken. Hij loopt daarbij het risico een hogere staf opgelegd te krijgen. Het ageren is niet vrijblijvend, daar zit een risico-element in. Doelmatigheid is goed, maar is niet het enige belang dat wij moeten afwegen bij wetsvoorstellen als dit. Straftoemeting door de strafrechter verdient, wat mijn fractie betreft, als hoofdregel de voorkeur. Die straftoemeting vindt plaats in een contradictoire interactieve procedure. Het bewijsrecht geldt, anders dan bij de strafbeschikking van het OM, onverkort. Het OM zou misschien een soort piepsysteem kunnen volgen waarbij bewijstechnisch niet erg sterke zaken door middel van een strafbeschikking worden afgedaan en men afwacht of de verdachte vervolgens verzet zal doen. De onschuldpresumptie geldt in het kader van de OM-afdoening niet onverkort. Er is geen noodzaak tot het schriftelijk motiveren van de strafbeschikking. Wat over de motivering in het wetsvoorstel is opgenomen, vind ik beneden de maat. Ik doel hierbij op artikel 257c, derde lid. De verdachte wordt maar in bijzondere gevallen gehoord en als hij uitdrukkelijk – volgens mij is dat woord een Haagse stoplap – onderbouwde standpunten tegen de voorgenomen strafbeschikking ventileert, zal het OM moeten aangeven waarom wordt afgeweken en dat kan zelfs mondeling geschieden, zo leid ik uit het artikel af. Dat is een stuk magerder dan te doen gebruikelijk in een reguliere strafrechtelijke procedure. Last but not least vindt de gewone behandeling voor de strafrechter uiteraard plaats in een controleerbare openbare behandeling die tevens de normatieve van de rechtspraak van het strafrecht in het algemeen versterkt.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het betoog van de Wagemakers die zegt dat het wetsvoorstel

De Wolff

een blessing in disguise kan zijn, omdat we hiermee in staat kunnen zijn een aantal bestuurlijke boetes dat zich de afgelopen tien jaar in onze wetgeving heeft genesteld, te stroomlijnen en onder regie te brengen van het OM. Ik vind dit een interessante en goede gedachte, maar mijn probleem met dit wetsvoorstel is dat het niets regelt. Als wij zoiets willen, moeten wij eerst deze discussie voeren voordat wij ertoe overgaan om het systeem van de bestuurlijke boete een nog grotere olievlekwerking te geven dan het inmiddels heeft.

De heer Holdijk sprak van gemengde gevoelens bij de fracties die hij vertegenwoordigt. Deze gevoelens leven ook in mijn fractie. Ik ben benieuwd naar de wijze waarop de minister de vragen en opmerkingen zal voorzien van een reactie. Vooral nog is de meer fundamentele kritiek die vanochtend is gehoord en ook door mij is geuit voor ons aanleiding om dit wetsvoorstel nog niet te omarmen.



Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel tot het invoeren van een zelfstandige boetebevoegdheid voor het OM kent een lange voorgeschiedenis. Medio jaren negentig van de vorige eeuw werd door de commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, beter bekend als de commissie-Korthals Altes, voorgesteld om de transactie, die gebaseerd is op consensualiteit in de zin dat beide partijen met deze wijze van afdoening moeten instemmen, na verloop van tijd executoir te verklaren. Vervolgens is door een departementale werkgroep en door de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 onder leiding van de hoogleraren Groenhuijsen en Knigge gewerkt aan een voorstel om een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het OM in te voeren. Het wetsvoorstel OM-afdoening dat wij vandaag behandelen, vloeit rechtstreeks voort uit deze onderzoeken en voorstellen. Met de invoering van een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het OM komt het consensuele karakter van het huidige stelsel te vervallen.

Het lag in het voornemen van de leden van de vaste commissie voor Justitie van deze Kamer om de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel tegelijk met de beide wetsvoorstellen over de bestuurlijke boete te behandelen. Met het oog op het tijdsverloop – de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening in deze Kamer is afgerond en de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete hebben de Kamer nog niet bereikt – is daarvan echter op verzoek van de minister afgezien. Toch is het lastig om het wetsvoorstel OM-afdoening te bespreken zonder ook maar enige aandacht aan in ieder geval één van de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete te besteden. Namens mijn fractie zal ik dan ook in mijn betoog kort aandacht besteden aan wetsvoorstel 30101 Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening is door de minister uitvoerig ingegaan op alle gestelde vragen. De VVD-fractie is de minister daarvoor erkentelijk. Toch blijven er voor mijn fractie nog enkele punten ter bespreking over. Ik zal deze achtereenvolgens behandelen. 1. Artikel 113 van de Grondwet. 2. Het vorderen van een hogere straf. 3. Verandering werklust. 4. Mandateren van de strafbeschikkingsbevoegdheid. 5. Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte.

1. Aan artikel 113 van de Grondwet is door de VVD-fractie zowel in het voorlopig verslag als in het nader voorlopig verslag aandacht besteed. In de nadere memorie van antwoord antwoordt de minister dat hij het niet eens is met de leden van de VVD-fractie dat het opleggen van een strafbeschikking een vorm van berechting oplevert. Zou dat wel zo zijn, dan zou er sprake zijn van strijd met de Grondwet omdat krachtens artikel 113 van de Grondwet de berechting van strafbare feiten is opgedragen aan de rechterlijke macht. Ik heb er geen behoefte aan om opnieuw de discussie met de minister aan te gaan over artikel 113 van de Grondwet. Wél stel ik vast dat de minister de formele invulling van het begrip "berechting" hanteert, namelijk "beslissen op grondslag van de tenlastelegging en op basis van een onderzoek ter terechtzitting". Wanneer het begrip "berechting" materieel wordt ingevuld, namelijk in de zin van "kennisneming en beslissing", dan zou de zelfstandige sanctiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie beoordeeld moeten worden als berechting en dus in strijd zijn met de Grondwet. Ik hoor hierop graag een reactie van de minister.

2. Door de VVD is in het nader voorlopig verslag gevraagd naar de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet. Vandaag is daar ook al over gesproken door de heer Witteveen van de PvdA-fractie en de heer Wagemakers van de CDA-fractie. Uit het antwoord van de minister valt op te maken dat de verdachte door een rechtsmiddel aan te wenden de facto een zwaardere straf riskeert, indien hij geen gegronde inhoudelijke bezwaren heeft. Betekent dit dat de verdachte die niet instemt met de OM-afdoening, gemotiveerd dient aan te geven waarom hij niet instemt met de OM-afdoening? Hoe valt dit te rijmen met de bepaling in artikel 257e, lid 4, dat bij het verzet schriftelijke bezwaren tegen de strafbeschikking kunnen worden opgegeven? Of moet geconstateerd worden dat de gegronde inhoudelijke bezwaren in ieder geval ter zitting naar voren gebracht moeten worden? En wanneer de verdachte dit niet of in onvoldoende mate doet, kan hij extra straf krijgen voor het lastigvallen van Justitie. Is dat de rechtsgrond? Eenzelfde regeling geldt voor de verdachte die na ingesteld verzet zonder nader bericht verstek laat gaan. Op pagina 7 van de nadere memorie van antwoord staat te lezen dat de verdachte te voren op de strafverhoging is geattendeerd. Kan de minister aangeven hoe en wanneer dat gebeurt?

3. Door de strafbeschikking door het openbaar ministerie worden de rechters ontlast, althans dat is de verwachting. Betekent dit dat de rechter eigenlijk alleen nog maar wordt ingeschakeld in geval van vrijheidsstraffen? Zijn er waarborgen om te voorkomen dat het openbaar ministerie bij zo veel mogelijk zaken ervoor zorgt onder de grens van de OM-afdoening te blijven, ook al is dat niet in alle gevallen gerechtvaardigd, om op die manier snel en efficiënt te kunnen werken doordat de rechter er niet aan te pas hoeft te komen? Is dan niet de vrees reëel dat in sommige gevallen de straftoemeting wellicht te laag is en de verdachte eigenlijk voor de rechter had moeten verschijnen?

4. In het nader voorlopig verslag is door de VVD-fractie naar voren gebracht dat de bevoegdheid van de officier van justitie om een strafbeschikking uit te vaardigen, dusdanig ingrijpend is dat het niet juist is om deze bevoegdheid aan parketsecretarissen te mandate-

Broekers-Knol

ren. In de nadere memorie van antwoord blijkt de minister deze mening niet te delen. Wél is hij bereid om te voorzien in een transparant mandateringsstelsel van officiersbevoegdheden. Die toezegging neemt de bezwaren van de VVD-fractie niet weg. Vooral tegen het opleggen van een taakstraf of het ontzeggen van de rijbevoegdheid door parketsecretarissen blijft de VVD-fractie haar bezwaren houden. Een taakstraf is weliswaar geen vrijheidsstraf – die is voorbehouden aan de rechter – maar is toch dermate zwaar dat mandatering ervan aan parketsecretarissen naar het oordeel van de VVD-fractie niet gewenst is. Ook niet mandatering tot de grens van 120 uur, zoals op pagina 10 van de nadere memorie van antwoord wordt gesteld. Voor onder meer het opleggen van een taakstraf is er een hoorplicht van verdachte. Betekent dit dan dat de verdachte gehoord wordt door de parketsecretaris of is dit altijd de officier van justitie, omdat wellicht nog niet duidelijk is of de taakstraf onder de grens van 120 uur uitkomt? Kortom mevrouw de voorzitter, de VVD-fractie zou graag van de minister vernemen of hij bereid is om het opleggen van taakstraffen en het ontzeggen van de rijbevoegdheid uit te sluiten van mandatering aan parketsecretarissen.

Ik wil hier nog het volgende aan toevoegen. In de nadere memorie van antwoord wijst de minister erop dat thans de transactie gemandateerd is aan parketsecretarissen. De wettelijke constructie van de transactie impliceert dat het feit niet "bestraft" wordt. De strafbeschikking echter komt meer overeen met een rechterlijke veroordeling. Ik verwijs hierbij naar pagina 1 van de memorie van toelichting. Die vergelijking op het punt van mandatering valt dan toch niet te trekken? Mandatering van de strafbeschikking komt overeen met mandatering van een rechterlijke veroordeling. Uiterste zorgvuldigheid op het punt van mandatering is dan ook geboden. Mandatering aan parketsecretarissen zou niet de regel moeten zijn, maar slechts uitzondering.

5. Namens mijn fractie wil ik hierbij tot slot nog het wetsvoorstel Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte aanstippen. Kleine ergernissen geven de burgers een onveilig gevoel, terwijl van gemeentebesturen juist verwacht wordt dat zij werken aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel in hun gemeente. Het kan voor gemeenten een oplossing zijn om voor het optreden tegen overlast in de openbare ruimte te kiezen voor afdoening door oplegging van een strafbeschikking. Kiest een gemeente voor invoering van de bestuurlijke boete, dan ligt het primaat bij het gemeentebestuur. Mijn fractie is voorstander van de mogelijkheid van de bestuurlijke boete overlast openbare ruimte, juist omdat daarmee gemeentebesturen de mogelijkheid geboden wordt om direct en adequaat op te treden tegen allerlei kleine, dagelijkse ergernissen. Wij moeten echter niet vergeten dat het voor de burger van belang is dat hij weet waar hij aan toe is, dat hij nog door de bomen het bos kan zien van wat wel en niet mag, welke regeling daaraan ten grondslag ligt, welk overheidsorgaan met de handhaving belast is en vooral dat er rechtsgelijkheid en rechtseenheid is. De vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht is in dit perspectief van belang. Is de veronderstelling juist dat de vierde tranche Awb de rechtsgelijkheid en de rechtseenheid in het bestuursrecht bevordert, zoals de OM-afdoening deze bevordert voor het strafrecht? Graag hoor ik hierop een reactie van de minister. Naar het oordeel van de VVD-fractie biedt de OM-afdoening in ieder geval een heldere koers.

Mevrouw de voorzitter, wij wachten met belangstelling de beantwoording door de minister af.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Toen ik vanmorgen De Telegraaf opensloeg – dat is altijd een afdoende manier om snel wakker te worden – zag ik op pagina 2 een prachtige foto van deze minister met een groot geweer op de een of andere Limburgse kermis. Hij schijnt daar tijd voor te hebben nu hij een keertje geen informateur is. Het heeft in ieder geval een prachtige foto opgeleverd die in deze tijd voorafgaande aan de verkiezingen een mooi beeld neerzet van een vastberaden, doeltreffende minister van Justitie. Het was gelukkig niet alleen pr-werk, want ik las in De Telegraaf dat de minister ook raak schoot. Daarmee wil ik hem sowieso complimenteren, alhoewel ik nog graag van hem hoor hoe groot de afstand tot het doel was en hoe groot het doel was. Dat zou namelijk enige invloed gehad kunnen hebben.

Serieuze complimenten heeft mijn fractie voor de wijze waarop de minister het wetsvoorstel in de Tweede en de Eerste Kamer duiding heeft gegeven. Ik wil maar zeggen dat hij het wel kan, als je het maar zoekt. Het wetsvoorstel betreft, zoals de minister herhaalde malen heeft gesteld, een wezenlijke verandering van het huidige wettelijke stelsel inzake het straffen. Niet de rechter, maar het Openbaar Ministerie zal na aanneming van dit voorstel in een groot aantal gevallen – naar het zich laat aanzien 65.000 – een straf opleggen. Kan dat en willen wij dat? Dat zijn de vragen die in de Tweede Kamer en ook in de Eerste Kamer al uitgebreid aan de orde zijn geweest en waar wij vandaag over verder praten.

De minister noemt het wetsvoorstel een elementair onderdeel van het veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving, dat het kabinet heeft vastgesteld. Hij wil het dan ook zo snel mogelijk door de Kamer aangenomen zien. Daar is in het algemeen niet mis mee. Voorafgaand echter aan een inhoudelijke reactie wil ik namens mijn fractie zeggen dat wij vinden dat de behandeling beter niet op dit moment had kunnen plaatsvinden. Het huidige kabinet heeft het ontslag van drie bewindslieden ingediend en de overige functies ter beschikking gesteld. Het is dus demissionair en dus dienen controversiële voorstellen voorlopig niet afgehandeld te worden. Volgens ons was dat hier het geval. Dat oordeel wordt echter niet gedeeld door voldoende leden van deze Kamer. Daar hebben wij ons dus naar te voegen, maar dat doen wij wel met enige spijt. Met name het feit dat de PvdA-fractie ons voorstel tot controversieelverklaring niet steunde, bevreemdt ons omdat het die fractie was die eerder in de commissie inbracht dat het voorstel naar haar mening nog niet rijp was voor invoering. Ook vandaag meldt de fractie weer dat zij moeite heeft met de verbrokkelde wetgevingsstrategie van de minister. Ook bij overige fracties bestonden en bestaan – dat neem ik althans aan – nog steeds de nodige twijfels over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, onder andere waar het gaat om de verhouding tot de Grondwet. Dat is niet niks, maar goed, wij hebben besloten zoals wij besloten hebben. Wij behandelen dus dit wetsvoorstel dat inhoudelijk in ieder geval uitgebreid voorbereid is.

Ik kom terug op de twee wezenlijke, inhoudelijke vragen: kan het wat het wetsvoorstel wil en willen wij

Kox

wat deze wetswijziging bewerkstelligt, namelijk het invoeren van een strafbeschikking als nieuw instrument in het kader van het strafrecht. Bij de vraag of het kan, is erover gesproken of een dergelijke wezenlijke – volgens de fracties van SGP en ChristenUnie zelfs revolutionaire – verandering zich verdraagt met artikel 113 van de Grondwet, dat zegt dat berechting van strafbare feiten aan de rechter is opgedragen. Bij verschillende fracties in Tweede en Eerste Kamer riep dat artikel de vraag op of nu een ander, te weten het Openbaar Ministerie, mag gaan berechten. Nee, zegt de minister, dat mag niet; dat blijft een zaak van de rechter. Het Openbaar Ministerie mag wel gaan bestraffen. Daartegen verzet de Grondwet zich niet, aldus de minister. Het debat hierover is uitgebreid en diepgaand geweest. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er voor allebei de interpretaties van artikel 113 wel iets te zeggen valt. De SP – dat geldt zowel voor mijn fractie aan deze zijde van het Binnenhof als voor onze collega's aan de overzijde – geeft echter de voorkeur aan de precieze uitleg en niet aan de rekkelijke uitleg van dit belangrijke artikel. De daarvoor aangedragen argumenten wil ik hier niet nog een keer uitgebreid wisselen. Zij staan genoegzaam omschreven in de verslagen van de behandeling in de Tweede Kamer. Zij zijn trouwens ook terug te vinden in de commissoriale inbreng van verschillende andere fracties in deze Kamer. Ik heb nog niet begrepen dat zij er inmiddels werkelijk van overtuigd zijn dat zij ongelijk hadden en dat de minister gelijk had. Ik heb goed naar mevrouw Broekers geluisterd op dit punt. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister.

Voor ons kan deze ingreep dus niet. Wij moeten erg voorzichtig omgaan met het oprekken van wezenlijke bepalingen in onze Grondwet. De minister zal het daar niet mee eens zijn omdat hij het artikel anders leest. Dat kan en dat mag, maar in dit geval heeft deze Kamer het laatste woord. En daar zullen wij ons allen naar moeten voegen.

De tweede vraag die voorligt, is of wij het wel zouden willen als het zou kunnen. Ook daarop is ons antwoord: nee, dat willen wij niet. Wij willen het berechtingsmonopolie in het strafrecht bij de rechter laten. Wij vinden dat concentratie van opsporing, vervolging, berechting en bestraffing bij één instantie, met name het Openbaar Ministerie, niet gewenst is. Wij kennen de opvatting van de minister dat het Openbaar Ministerie bij strafbeschikkingen niet berecht, maar slechts bestraft, maar feitelijk is het volgens ons wel zo. Er wordt gestraft omdat er berecht is, hoe wij dat verder ook precies omschrijven. De VVD-fractie hoorde ik hier hetzelfde over zeggen. Ook de PvdA-fractie heeft erop gewezen dat wij hier materieel te maken hebben met straf na berechting. Ik hoor hierop graag een reactie van de minister.

Wij vinden het niet in het voordeel van degene die bestraft wordt, dat het op deze manier wordt geregeld en wij vinden het ook niet in het voordeel van ons stelsel van berechten en bestraffen. Naast het opleggen van sancties zitten daar immers nog andere aspecten aan die met deze wijzigingen op de achtergrond raken. Het verschijnen voor de rechter en het ondergaan van diens onafhankelijk oordeel zijn naast de op te leggen sanctie van groot belang voor het betrokken individu, voor degenen die van diens gedrag nadeel hebben ondervonden, en voor de samenleving als zodanig. Dat is geen bijzaak, maar een hoofdzaak. Natuurlijk hebben wij er begrip voor dat de minister in lijn met de voorstellen die

al langere tijd op dit punt de ronde doen, alles op alles zet om de rechterlijke macht te ontlasten van een hoop werk om zodoende dezelfde rechterlijke macht de noodzakelijke ruimte te bieden om zich meer en beter met ernstiger zaken bezig te houden. Als dit voorstel wordt aangenomen, zullen er naar schatting van de minister 21.000 zaken minder bij de rechtbank en 44.000 minder bij het kantongerecht voorkomen. Tot wat voor werkelijke ontlasting dat bij de rechterlijke macht zal leiden, is voor velen, mijn fractie inclusief, nog lang niet duidelijk. Het zou wel eens kunnen dat de minister zich al te gemakkelijk rijk rekent aan de besparingen die het oplevert. Daarnaast blijft het de vraag of er vanwege winst in capaciteit een wezenlijk fundamentele verandering in het wettig stelsel doorgevoerd mag worden. Mijn fractie vindt van niet. In plaats van meer macht aan het openbaar ministerie te geven, zouden wij ook meer rechters aan het werk kunnen zetten. Dat heeft onze voorkeur. Dan behoeven wij het stelsel niet te wijzigen en kunnen wij ons werk gewoon doen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Hoe beoordeelt u de systematiek van de transacties die er thans zijn? De essentie van een transactie – daar komt geen rechter aan te pas – is dat er een strafbaar feit is geconstateerd en dat er zelfs geen strafvervolgning plaatsvindt omdat die is afgekocht. Vindt u dat in zichzelf een beter systeem dan het systeem dat wordt voorgesteld en waardoor na een strafbaar feit in ieder geval strafvervolgning plaatsvindt in de vorm van een strafbeschikking? Dat is toch een behoorlijke stap vooruit ten opzichte van de huidige praktijk?

De heer **Kox** (SP): Dat ben ik niet met u eens. Of de transactie de meest ideale vorm is, weet ik nog niet. Ik denk dat wij daarover zouden moeten nadenken. Dat is ook de kritiek van collega Witteveen. Hij had het over de verbodskel van het systeem. Ik denk dat de transactie beter past in het stelsel waarin de rechter berecht en waarin van te voren de aanbidding kan worden gedaan dat er bij een transactie niet tot vervolging behoeft te worden overgegaan. Dat spreekt mij meer aan dan de feitelijke bevoegdheid om te berechten, bij het Openbaar Ministerie te leggen. Het is natuurlijk de vraag of het ideaal is. Bovendien moeten wij goed in de gaten hebben – mevrouw De Wolff heeft dat ook al gezegd – dat er voor de burgers op het eerste oog niet zo veel verandert. Bij sommige zaken moeten wij echter goed bekijken wat de implicatie is van verandering, want van het een kan het ander komen. Dat is vandaag in het debat al gebleken. De heer Wagemakers heeft zelf al aangegeven dat wij met dit wetsvoorstel een heleboel mogelijk maken. Als je echter een heleboel mogelijk maakt, moet je daar erg voorzichtig mee zijn. Ik hecht op dit moment dan ook iets meer aan de transactie dan aan deze stap.

Mevrouw de voorzitter. Ik heb gezegd dat ik niet weet of er wel capaciteitswinst gehaald zal worden. De minister geeft echter keer op keer aan dat het een bijkomend voordeel is en dat het hem gaat om de principiële wijziging. Toch vraag ik mij af of dit wetsvoorstel er gelegen had, als die capaciteitsproblemen er niet waren geweest, of dat wij dan een meer samenhangend voorstel hadden gekregen van de minister.

Er zijn nog meer opmerkingen te maken over dit wetsvoorstel, met name over de positie van degene die

Kox

via een strafbeschikking gestraft wordt. Wij vinden dat de rechtsbescherming van de burger er niet op vooruitgaat met deze vernieuwing van het strafrecht. De regeling van het verzet, de mandatering en de in de wet gestelde termijn vinden wij allemaal niet zo passend, evenmin als de nogal gebrekkige openbaarheid. Wij vinden het alles bijeen geen vooruitgang. Achteruitgang met een beroep op efficiencywinst vinden wij in ieder geval niet aanvaardbaar. De minister heeft diverse malen aangegeven dat het niet alleen gaat om efficiency en doelmatigheid, maar ook om rechtseenheid en rechtsgelijkheid. Daar valt ook het nodige voor te zeggen. Het is dan ook niet zo gemakkelijk om te zeggen dat de minister de plank helemaal mislaat met het wetsvoorstel. Het overtuigt ons echter niet.

Alles afwegende blijft de SP-fractie van mening dat dit wetsvoorstel, hoewel goed behandeld, goed onderbouwd, goed voorbereid en diepgaand besproken, niet aangenomen zou moeten worden. Dat is een politieke keuze van mijn fractie. Die keuze is deze keer niet ingegeven door het feit dat zaken onvoldoende voorbereid zijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met openstellen van het recht op een langdurigheidstoelage in de situatie waarin enige inkomsten zijn ontvangen (30484).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris op deze laatste vergaderdag van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Driel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Mijn partij heeft er bij de behandeling van de WWB in deze Kamer al voor gepleit om minder rigide om te gaan met de langdurigheidstoelage, waarbij het gaat om mensen die in vijf jaar enig inkomen hebben ontvangen. Tot onze spijt wilde het kabinet daar niet aan, maar nu is het op instigatie van gemeenten, heb ik begrepen, toch tot het inzicht gekomen dat enige souplesse wenselijk is.

Wij juichen het toe dat er een regeling komt, maar er zijn nog twee punten waar wij minder gelukkig mee zijn. Wij vinden het onacceptabel en principieel onjuist dat dit kleine extraatje voor beslag vatbaar is. Het kabinet heeft onder grote druk van de Tweede Kamer 25 mln. extra beschikbaar gesteld voor schuldsanering. Dat bewijst ons inziens dat het kabinet met enige hulp inziet dat er steeds meer mensen met schulden in de bijstand zitten. Deze mensen hebben het financieel gewoon niet volgehouden zonder dat extraatje. Het kabinet erkent daarmee dat mensen die langdurig op het bijstandsniveau leven, tekort komen, vandaar die toeslag.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is geregeld dat beslag zich niet uitstrekt tot zaken die door de wetgever expliciet zijn uitgezonderd van beslag. Er zijn dus mogelijkheden om dit extraatje te vrijwaren van beslag. De staatssecretaris had dat kunnen regelen, maar

hij doet dat niet, omdat het gaat om inkomen dat vrij besteedbaar is. Vrij besteedbaar is wel een zeer relatief begrip, als je van het minimum moet leven; de AOW bijvoorbeeld is hoger. De staatssecretaris erkent zelf dat dit bedrag nodig is voor de algemene kosten van het bestaan en hij ziet ook dat er steeds meer schuldsanering voorkomt bij mensen op minimumniveau.

Ons inziens is het principieel onjuist om beslag mogelijk te maken. Laat die toeslag die mensen ten goede komen en niet aan de schuldeisers. De schuldeisers werken wellicht ook minder makkelijk mee aan sanering, als zij weten dat er nog een extraatje komt waarop zij beslag kunnen laten leggen, dus voor de schuldsanering hoeft het niet te werken of goed te zijn. Wij pleiten ervoor dat mensen die voor hun dagelijkse behoeften afhankelijk zijn van het minimum, de toeslag daarvoor mogen gebruiken en dat schuldeisers er niet over mogen beschikken. Het idee erachter is dat de toeslag er is voor algemene kosten en die zijn er vandaag de dag genoeg.

Daarnaast willen wij toch nog eens uitleg van de staatssecretaris waarom dat extraatje niet na drie jaar gegeven mag worden. Het gaat om een relatief klein bedrag waar mensen vijf jaar op moeten wachten. Na drie jaar is het volgens ons toch wel duidelijk of iemand voor werk in aanmerking komt of niet. In dit verband wijs ik erop dat het om mensen gaat die financieel aan de onderkant zitten en geen veer hebben om weg te blazen.

Bij het ingaan van de WWB was er wellicht nog iets te zeggen voor een lange termijn, omdat deze nieuwe aanpak inzichtelijk moest maken wat de arbeidsmarktkansen zijn. Nu de WWB goed op gang is gekomen en al een tijd loopt, mag toch worden verwacht dat de gemeenten zo'n beetje inzicht hebben wie er kans op de arbeidsmarkt hebben, zodat een termijn van drie jaar onzes inziens meer voor de hand ligt dan een heel lange termijn van vijf jaar. Bovendien geeft dat de mensen iets meer lucht en daar hebben zij wel behoefte aan in verband met de smog van vandaag.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Het spreekt haast vanzelf dat ook onze fractie een voorstander is van de invoering van deze wet. Wij hebben het er al eerder over gehad dat mensen die langdurig op een minimum leven, niet op grond van het feit dat zij hebben geprobeerd om tussentijds nog werk te krijgen en dat een tijd hebben gehad, uitgesloten moeten worden van de langdurigheidstoelage. Wij weten dat de categorie mensen die zelfs met werk, of met af en toe werk, op het minimum blijft hangen, inmiddels aanzienlijk is. Het is in ieder geval een groep mensen waar wij rekening mee moeten houden. Deze wet voldoet nog niet aan wat wij graag willen. Nu de staatssecretaris nog een paar maanden heeft om nog wat zoets uit te delen na alle jaren zuur, vragen wij ons af waarom hij niet een klein beetje minder krenterig is bij deze wet.

Het eerste punt heeft de vorige spreker van de PvdA-fractie al genoemd. Waarom niet drie jaar in plaats van vijf? Wij hebben behoorlijk wat inzicht in de mensen om wie het gaat. Wij weten dat het net te doen is met de bijstand, als mensen impeccable budgetteren, altijd voorzichtig zijn en nooit wachten voor de vraag van kinderen op school die vriendjes hebben die wel allerlei spullen kunnen krijgen die zij niet krijgen. In mijn