
Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en van het Wetboek van Strafvordering (23689).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA):
Mijnheer de voorzitter! Onze fractie heeft zich bij het deelnemen aan de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel vooral laten leiden door het criterium dat ook aan de Wet Mulder zelf ten grondslag ligt: wat is er nodig om rechtshandhaving te bewerkstelligen waarmee risico veroorzakend verkeersgedrag effectief kan worden tegengegaan, uiteraard met inachtneming van de eisen die een rechtsstaat stelt? Bij de verkeersveiligheid spelen immers slechte gewoonten een belangrijke negatieve rol. Vandaar de bijzondere aandacht voor herhaald gepleegde overtredingen, herhaalde schendingen van verkeersvoorschriften, gewoonten in het verkeersgedrag en wat daarmee verband houdt. Het zijn veelvuldig voorkomende, op zichzelf betrekkelijk lichte vergrijpen, maar ze kunnen desalniettemin tot een gedragspatroon leiden dat ongelukken en andere schade veroorzaakt, zoals milieuschade. Daarom was het nodig, het oude, omslachtige kader van het strafproces te vervangen door dat van de Wet Mulder. Daarom wordt terecht de vinger aan de pols gehouden bij de toepassing van deze wet. Het wetsvoorstel dat verscheidene daarbij gerezen vragen en ontstane knelpunten aanpakt, heeft dan ook in beginsel onze instemming. Voordat we op een aantal aspecten daarvan nader ingaan, echter eerst iets over de wetsprocedure.

Het wetsvoorstel, aan het eind van de vorige kabinetsperiode ingediend, heeft bij nota van wijziging van 21 mei 1996 een aanzienlijke uitbreiding ondergaan. De voorbereiding van die nota van wijziging is de verklaring ervoor dat het verslag dat de vaste commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer op 6 juli 1994 had uitgebracht, pas meer dan 22 maanden later werd beantwoord. Het valt ons op dat deze belangrijke en omvangrijke nota van wijziging niet

Hirsch Ballin

voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. Dat de wijzigingen voor een flink deel juridisch voor de hand liggende aanpassingen en verduidelijkingen zijn, betekent niet dat de kritische blik van de Raad van State overbodig zou zijn geweest. Hij zou bijvoorbeeld hebben kunnen opmerken dat de nota van wijziging een aanpassing van het opschrift nodig maakt – iets dat nu blijkbaar over het hoofd is gezien. Op een ander punt kom ik later nog terug.

Aanwijzing 377 voor de regelgeving, tweede lid, zegt: "Indien in een ingediend wetsvoorstel door de regering ingrijpende wijzigingen worden aangebracht, wordt de Raad van State over deze wijzigingen gehoord, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten." Waren er hier zulke dringende redenen? Mogelijk zagen de ministers die in de urgentie van de zaak, maar het is – even afgezien daarvan dat dan het vragen van spoedadvies denkbaar was geweest – niet zonder meer duidelijk of overigens de tijd voldoende in het oog is gehouden.

De nota naar aanleiding van het verslag geeft twee objectieve verklaringen voor het grote tijdsverloop, tot 21 mei 1996. De ene is dat moest worden gewacht op de Oriëntatiegroep Restyling Wet Mulder, die "in 1995" haar voorstellen deed. Misschien wil de minister aangeven wanneer in 1995 dat was. De andere verklaring is dat de definitieve tekst van de Leemtwet Algemene wet bestuursrecht "pas halverwege 1995" vaststond. Dat staat in stuk 23689, nr. 5, op blz. 1, onderaan. Nu moet daarbij worden aangetekend dat "halverwege 1995" in dat jaar blijkbaar wat vroeg viel, want die wet was op 26 april 1995 gereed voor publicatie in het Staatsblad, dus meer dan een jaar voor de indiening van de nota van wijziging waarom het nu gaat. Onze vraag is dus, door welke overwegingen de bewindslieden zich in het algemeen en bij deze wet in het bijzonder laten leiden, als zij al dan niet een hernieuwde adviesaanvraag bij de Raad van State bevorderen. Het gaat ons zowel om deze nota van wijziging, als om de algemene lijn op het punt van het voorschrift vervat in Aanwijzing 377 voor de regelgeving. Dit over de procedure, mijnheer de voorzitter.

De doelstelling, fout weggedrag tegen te gaan, was voor ons aanleiding in de schriftelijke

voorbereiding vragen te stellen over het door de regering afgevoerde wetsvoorstel puntenstelsel. Wij hebben het betreurd dat de besluitvorming daarover nauwelijks aandacht besteedt aan buitenlandse ervaring met zo'n stelsel. Zou het niet goed zijn dat alsnog te doen, zonder dat wij op dit moment in deze Kamer de discussie over het puntenstelsel willen voeren, waarover inmiddels ook in de Tweede Kamer nader is gesproken? Uit de Evaluatie rijnsnelhedenbeleid 1996 weten wij dat de naleving van de snelheidslimieten op de 80 km/uur-wegen en de verkeersaders binnen de bebouwde kom nog steeds te wensen overlaat. In het onlangs uitgebrachte Meerjarenplan verkeersveiligheid worden maatregelen aangekondigd: infrastructurele maatregelen, "intelligente snelheidsadapters in voertuigen" en "intensivering van de handhaving". Ik verwijs naar Kamerstuk 25318, blz. 23. In algemene zin wordt een overdracht van de verkeershandhaving aan het bestuur, i.c. het ministerie van Verkeer en Waterstaat, provincies en gemeenten, in het vooruitzicht gesteld, zo lezen wij op blz. 21 van datzelfde Kamerstuk. Graag krijgen wij hierop een nadere toelichting, in het bijzonder waar het gaat om de relatie tot wetsvoorstel 24112 (invoering van de administratieve sanctie van de inhouding van het rijbewijs) en in relatie tot de Wet Mulder. De minister van Verkeer en Waterstaat is niet aanwezig. Wij nemen aan dat de minister van Justitie mede namens de tweede ondertekenaar van het wetsvoorstel deze vragen zal willen beantwoorden. Wordt de Wet Mulder in het kader van de beoogde bestuurlijke handhaving gedeeltelijk vervangen en is het denkbaar dat daarin elementen van een puntenstelsel zullen terugkomen, of gaat het alleen om het al hevig bediscussieerde voorstel inzake de rijbewijzen? Wij hebben behoefte aan een verduidelijking wat wordt bedoeld met deze aankondiging van een overdracht van de verkeershandhaving aan het bestuur in het aangehaalde Kamerstuk.

In hetzelfde stuk lezen wij dat "ten aanzien van snelheden en rood licht een aanzienlijke vergroting van de handhavingscapaciteit (kan) worden bewerkstelligd door de inzet van technische middelen verder uit te breiden". Dat staat op blz. 21.

Onmiddellijk daarop aansluitend wordt echter gewezen op capaciteitsproblemen bij het openbaar ministerie en de rechtspraak. Wat betekent dit uit het gezichtspunt van de beide hiervoor verantwoordelijke bewindslieden? Is de kennelijk wenselijk geachte uitbreiding nu wel of niet te verwachten ten aanzien van snelheden en rood licht door inzet van technische middelen?

Dit raakt het onderwerp van het inmiddels op 12 december 1996 verschenen advies van de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad onder voorzitterschap van de vice-president van de Hoge Raad mr. W.E. Haak. De commissie heeft gewezen op een zorgwekkende toevloed van zaken op grond van de Wet Mulder, die geen tweede feitelijke instantie kent. De commissie vraagt de Wet Mulder bij voorrang zo te wijzigen dat één gerechtshof met de appels wordt belast, met een ondergrens van f 100, en cassatie uit te sluiten. Wanneer is zo'n wetsvoorstel te verwachten?

Ook hebben wij nog enige vragen over de coördinatie met andere wetgeving. In de toelichting bij de nota van wijziging (stuk nr. 6, blz. 13) wordt erop gewezen dat de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, in de definitieve nummering artikel 10:2, tweede lid, onder c, zal uitsluiten dat de officier van justitie mandaat geeft bij het beslissen in administratief beroep op grond van artikel 6 van de Wet Mulder. Op welke manier zal dit in de praktijk reële inhoud krijgen?

Artikel 13a introduceert een proceskostenveroordeling die naar het voorbeeld van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht is geregeld. Wij hebben daarbij een formele en een materiële vraag. De formele is of een van-overeenkomstige-toepassingverklaring van de bepaling in de Algemene wet bestuursrecht niet beter was geweest, om te voorkomen dat er wellicht na latere wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht discrepanties ontstaan. Dat is immers het nut van de techniek van het van overeenkomstige toepassing verklaren in dat soort situaties. Dat voorkomt een later uiteenlopen van wetsbepalingen die ooit zijn opgeschreven in gelijkkluidende termen.

De materiële vraag betreft juist het ontbreken van een verschil met de

Hirsch Ballin

Algemene wet bestuursrecht. Daardoor ontstaat immers de mogelijkheid van een kostenveroordeling ten nadele van de appellant. Ik wijs hierbij ook op stuk nr. 6, blz. 23. Is dat naar het oordeel van de minister van Justitie wel in overeenstemming met de eis van toegang tot de rechter in strafzaken in materiële zin – dit wordt namelijk niet opgeheven door de systematiek van de Wet Mulder – als bedoeld in artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden? Dat dit artikel hier van betekenis is, is bijvoorbeeld nog tot uitdrukking gekomen in het arrest van de Hoge Raad van 31 januari 1994 (NJ 1995, 598). Wij zien daarbij niet over het hoofd dat er een beperking is bij de proceskostenveroordeling tot kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht, als het gaat om natuurlijke personen. Het misbruikbegrip is in – in de zin van het verdrag materieel – strafrechtelijke procedures moeilijk te hanteren. Voorzover die clause over kennelijk onredelijk gebruik al zou helpen, helpt zij niet ten aanzien van rechtspersonen die de beroepsmogelijkheid van de wet inroepen.

Voorzitter! Ingevolge de nota van wijziging wordt in het Wetboek van strafrecht het maximumbedrag voor politietransacties inzake misdrijven verhoogd van f 500 tot f 750. De motivering is op zichzelf overtuigend. Voor de sancties ingevolge de Wet Mulder geldt, dat de verhoging van f 500 tot f 750 niet zal worden toegepast op gedragingen begaan vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken. In de overgangsbepaling van artikel VI, eerste lid, staat dat uitdrukkelijk, al is de redactie niet helemaal correct. Het gaat immers niet om onderdelen van de wet, maar om onderdelen van artikel I. Had dit niet net zo moeten worden bepaald voor de politietransacties inzake misdrijven? Als dit inderdaad een fout is, hoe wil de minister van Justitie dat repareren?

Dan nog een vraag naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 17 juli 1995, NJ 1995, 697. Moet dit arrest, dat gaat over de mogelijkheid om een fout bij de oplegging van de sanctie aan de orde te stellen in de verzetprocedure, niet tot een wijziging van artikel 26 leiden? Welke consequenties

verbindt de minister in afwachting daarvan aan het arrest?

Voorzitter! Wij zien met belangstelling uit naar het antwoord van de minister.

De heer **Cohen** (PvdA): Voorzitter! Wij behandelen vandaag het wijzigingsvoorstel van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, de Wet Mulder. Het voorstel beoogt de efficiëntie van die wet te verhogen, waar de wet zelf al tot zoveel meer efficiëntie heeft geleid. Laat ik vooropstellen dat mijn fractie met dat uitgangspunt uiteraard geen enkel probleem heeft.

Die efficiëntie moet echter niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid en eisen van rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid. Om die redenen heeft mijn fractie zich niet alleen in de schriftelijke voorbereiding gemengd, maar wil zij ook vandaag bij de plenaire behandeling nog een aantal punten aan de orde stellen. Dat laatste overigens mede omdat het departement van Justitie er niet echt in geslaagd is, ons bij de beantwoording van onze vragen werkelijk te overtuigen. Daarin slaagt het departement van Justitie, als ik mijn collega's in de commissie voor Justitie van deze Kamer de laatste tijd zo hoor, wel eens vaker niet. Aan de tijd die het departement voor het beantwoorden van onze vragen heeft genomen, kan dat overigens niet gelegen hebben!

Het voorstel heeft geruime tijd bij de Tweede Kamer gelegen, mede omdat de werkgroep Oriëntatie restyling Wet Mulder in die periode voorstellen ontwikkelde voor technische wijzigingen. Die voorstellen zijn verwerkt in een nota van wijziging, die samen met de nota naar aanleiding van het verslag is uitgebracht. De daarin voorgestelde wijzigingen zijn in de ogen van mijn fractie méér dan louter technische wijzigingen en bijstelling van bescheiden aard, zoals de toelichting bij die nota van wijziging meldt. Ook daarom heeft mijn fractie in twee schriftelijke rondes en in dit plenaire debat nadere aandacht willen vragen voor enkele kwesties in deze wetswijziging, zeker nu onze collega's in de Tweede Kamer daaraan nauwelijks woorden hebben gewijid.

Mijnheer de voorzitter! De belangrijkste wijzigingen in deze wet zijn de volgende. Het instellen van beroep zal onder de gewijzigde wet niet meer plaatsvinden bij de griffie van het kantongerecht, maar bij het parket van de officier van justitie. De officier brengt vervolgens het dossier, inclusief verweerschrift, ter kennis van de kantonrechter binnen zes weken nadat zekerheid is gesteld dan wel gesteld had moeten worden.

Verder wordt voorgesteld, de toepassing van de dwangmiddelen inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig voortaan van rechtswege mogelijk te maken. Nu is voor het gebruik van deze dwangmiddelen (en voor het dwangmiddel gijzeling) nog steeds een rechtelijke machtiging nodig. De dwangmiddelen kunnen worden toegepast wanneer niet of niet volledig verhaal heeft plaatsgevonden. De bevoegdheid tot het toepassen van de dwangmiddelen buitengebruikstelling voertuig en inbeslagneming rijbewijs wordt in handen gelegd van de officier van justitie in Leeuwarden, die, zo is in de toelichting aangekondigd, in de praktijk deze bevoegdheid zal mandateren aan het Centraal justitieel incassobureau. Helaas wordt niet voorgesteld om matiging van de hoogte van de zekerheidsstelling mogelijk te maken. Daar was in het licht van enkele uitspraken van de Hoge Raad over dit onderwerp naar onze mening wel aanleiding toe geweest.

De officieren van justitie worden geacht, binnen een termijn van zes weken nadat zekerheid is gesteld dan wel gesteld had moeten zijn het beroepschrift ter kennis te brengen van de kantonrechter. De termijn van zes weken is blijkens de stukken een fatale termijn. Op overschrijding ervan is echter geen sanctie gesteld. Dat wordt aan de kantonrechters overgelaten. De Hoge Raad zal de rechtseenheid hierin moeten bewaken, zo heeft de minister van Justitie in de nadere memorie van antwoord gezegd, daartoe uitgedaagd door een vraag onzerzijds. Wij vonden en vinden het maar raar dat de regering vanwege de eenheid van beleid de uitoefening van alle dwangmiddelen in handen legt van één officier van justitie, terwijl zij op dit overigens ondergeschikte punt maar liefst de Hoge Raad te hulp roept. Mijn fractie vraagt zich af waarom iets dat betrekkelijk

Cohen

eenvoudig in de wet geregeld had kunnen worden, nu wordt overgelaten aan de individuele kantonrechter en vervolgens aan de Hoge Raad. Is dat nu een verstandig gebruik van de beperkte tijd van de Hoge Raad? Is de minister het niet eigenlijk met ons eens dat de wet op dit punt beter kan?

Over het verlenen van mandaat van de bevoegdheid om dwangmiddelen toe te passen door de officier van justitie aan het CJIB hebben wij al de nodige woorden met de regering gewisseld. Ook de beantwoording van onze laatste vraag in de nadere memorie van antwoord kan ons niet helemaal overtuigen. Wij blijven van opvatting dat het uitoefenen van dwangmiddelen een zware bevoegdheid is, waarvan het maar de vraag is of terzake mandaatverlening moet worden toegestaan. De door de minister genoemde argumenten daarvoor, te weten mandaatverlening is gewenst vanwege de veelvuldige toepassing van de bevoegdheid en de toepassing van dwangmiddelen is slechts bedoeld als een betalingsprikkel, doen niet af aan de aard van de bevoegdheid, die immers als ingrijpend is te kwalificeren. Raken wij niet op een hellend vlak door mandaatverlening in deze omstandigheden toelaatbaar te achten? Wordt het daardoor in de toekomst niet gemakkelijker om ook van andere, thans nog als zwaarwegend te kwalificeren, bevoegdheden te constateren dat hun zwaarte in het licht van de bevoegdheden die hier aan de orde zijn wel meevalt?

Wordt mandaatverlening desalniettemin toegestaan, dan zal in elk geval de procedure bij het CJIB moeten waarborgen dat telkens een individuele belangenafweging wordt gemaakt en dat toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit plaatsvindt. Ik nodig de minister uit, uiteen te zetten hoe zij zich voorstelt dat dat, gegeven het verleende mandaat, in de praktijk zal geschieden. Hoe zal de officier van justitie de besluitvorming in het kader van die individuele belangenafweging begeleiden?

In dit licht vragen wij ons af hoe het nu echt met de toename van de werkbelasting bij parket en CJIB gesteld is. Welke maatregelen worden genomen om de uitbreiding van de werkzaamheden van het CJIB in goede banen te leiden? De schriftelijke gedachteswisseling heeft

ons ook op dit punt niet voldoende wijs gemaakt, al konden wij ons niet helemaal aan de indruk onttrekken dat ons wel iets is wijsgemaakt. Op onze vragen naar de werkdruk antwoordt de regering niet echt. Wij kregen te horen dat het parket in Leeuwarden bij de voorbereiding was betrokken en dat iets zal worden gedaan aan invoeringsbegeleiding. Toen wij in het nadere verslag opnieuw om een antwoord vroegen, kregen wij te horen dat het antwoord al gegeven was. Daar komt nog eens bij dat de nadere memorie van antwoord een werkelijk antwoord op de vraag naar de werkdruk van het parket in Leeuwarden des te prangender maakt, nu daarin de omvang van de Wet Mulder ook cijfermatig aan de orde komt. In 1996 ging het maar liefst om 3,7 miljoen Mulderbeschikkingen, met daarbij het respectabele aantal van 84.109 vorderingen tot toepassing van dwangbevelen. Wil de minister daarom nog eens op de werkdruk van parket en CJIB ingaan?

Voor de opmerkingen over de positie van de raad van toezicht van het CJIB in de nadere memorie van antwoord zeg ik de minister dank. Die waren op één punt na verhelderend. De minister schrijft dat interne, door de raad van toezicht goedgekeurde, administratieve richtlijnen niet openbaar worden gemaakt, omdat zij "licht tot misbruik aanleiding kunnen geven". Zou de minister dat nog eens nader kunnen toelichten?

Wij blijven het betreuren dat dit wetsvoorstel in verband met de toegankelijkheid van de rechter geen mogelijkheden tot matiging van het vereiste van zekerheidstelling biedt. Ook hier heeft de schriftelijke gedachteswisseling ons niet echt overtuigd, al aanvaarden wij graag de erkenning van de minister dat zij hier onder omstandigheden net als wij een probleem ziet. Zij moet maar liefst een beroep doen op artikel 6 van het EVRM om de rechter in bijzondere gevallen het vereiste van zekerheidstelling opzij te laten zetten. Was het ook hier niet eenvoudigweg beter geweest om een matigingsmogelijkheid in de wet te verankeren?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Hetgeen ik over dit wetsvoorstel dan wel naar aanleiding van dit

wetsvoorstel naar voren hoop te brengen, wil ik zowel namens de SGP-fractie als namens de RPF- en GPV-fractie zeggen.

Ik wil deze gelegenheid graag aangrijpen om enkele algemene opmerkingen te maken over de toekomstige ontwikkeling van de Wet Mulder. De Wet Mulder voorziet, zoals bekend, in de bestuursrechtelijke afdoening van eenvoudige verkeersovertredingen. De wetgever heeft voor die overtredingen het strafrecht vervangen door het bestuursrecht. De werklust van politie en justitie moest worden teruggedrongen en de effectiviteit van de inning van boeten moest worden vergroot. Tegelijk moest een deugdelijke rechtsbescherming van de verkeersovertreder gewaarborgd zijn, aldus de memorie van toelichting destijds. Men zou kunnen zeggen dat de wet een bruisende bron van recht is, omdat zij als voorbeeld dient voor een ontwikkeling waarin een deel van het strafrechtelijk boetestelsel wordt vervangen door een bestuursrechtelijk boetebestel. Daarmee is de Wet Mulder een exponent van, zoals dat is gaan heten, bestuursstrafrecht geworden. De effectiviteit is groot gebleken, zoals velen inmiddels in hun portemonnee hebben ondervonden. De kans om onder een bekeuring uit te komen, is aanmerkelijk kleiner geworden. Over de rechtswaarborgen voor de overtreder kom ik dadelijk te spreken.

Ik wil nu eerst nog iets zeggen over het karakter van de wet. De Wet Mulder ligt in het grensgebied tussen strafrecht en bestuursrecht. De wet heeft zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke trekken. Dat enigszins hybride karakter weerspiegelt zich in de wijze waarop de rechtsbetrekkingen tussen partijen, tussen overheid en verkeersdeelnemer/verkeersovertreder, zijn genormeerd. Ook daarin zijn de trekken van zowel het bestuursrecht als het strafrecht herkenbaar. In de eerste plaats is de bevoegdheid tot het opleggen van sancties aan een bestuursorgaan toevertrouwd. Qua statusverlenende normen is het bestuursstrafrecht dus meer verwant aan het bestuursrecht dan aan het strafrecht. Wel kent het bestuursstrafrecht verwantschap met het strafrecht waar het de oriëntatie op de dader betreft. Qua bevoegdheden toedelende normen lijkt het dus meer op het strafrecht dan op het bestuursrecht, want die bevoegdhe-

Holdijk

den zijn punitief. Ten slotte lijkt het erop – ik druk mij voorzichtig uit – dat het bestuursresultaat, het daadwerkelijk innen van de boeten, in het bestuursstrafrecht belangrijker wordt geacht dan het opleggen van een boete aan de dader. Met andere woorden: de rechtsbetrekking in het bestuursstrafrecht is, hoewel evenzeer punitief van aard als in het strafrecht, meer dan in het strafrecht bepaald door rechtsnormen die een bestuurlijk resultaat moeten waarborgen. De bevoegdheden begrenzendes normen hebben in het bestuursstrafrecht dus een meer bestuursrechtelijk karakter. In de Wet Mulder is alles gericht op een snelle en efficiënte inning. Een efficiency die, volgens de woorden van Mevis in een NJB-artikel van 7 oktober 1994, berust op de absolute heerschappij van de computer.

Voorzitter! Vervolgens kom ik te spreken over het aspect van de rechtswaarborgen voor de verkeersdeelnemer. Vanwege het departement is lang volgehouden dat door de overgang van de strafrechtelijke naar de administratiefrechtelijke afdoening de burger op het punt van de rechtsbescherming er eigenlijk niet wezenlijk op achteruit is gegaan. Als die bewering in de praktijk al bevestigd is, is dat in betekende mate te danken aan zowel aanpassing van de wet, waaronder degene die thans voorligt, als jurisprudentie. Sinds de invoering van de wet in geheel Nederland per 1 september 1992 is in een relatief korte tijd een groot aantal bepalingen in deze wet gewijzigd. Dat is vooral veroorzaakt door de Algemene wet bestuursrecht, al wijkt de Wet Mulder op een aantal punten nog steeds af van die Algemene wet bestuursrecht. Die afwijkingen doen ons de vraag stellen of de wetgever het aanvaardbaar ingenomen standpunt dat de Wet Mulder een administratiefrechtelijke wet is, eigenlijk nog wel handhaaft.

Wat de rechtsbescherming betreft valt aan de hand van de jurisprudentie van de kantonrechters en de strafkamer van de Hoge Raad te concluderen, dat de rechter de rechtsbetrekking tussen overheid en verkeersdeelnemer heeft bijgesteld, de scherpe kanten van de wet heeft afgeslepen, ja, haar zelfs op onderdelen heeft "gewijzigd", aldus de heer Rogier in een bijdrage aan de bundel "Opstellen over bestuursstrafrecht" (1994) van het Sanders Instituut van de Erasmusuniversiteit

Rotterdam. Ik noem slechts één voorbeeld. De wetgever heeft eenvoudigweg geweigerd rekening te houden met het feit dat de verdachte niet heeft gedaan waarvan hij wordt beschuldigd. Dat past bij de bestuursrechtelijke inslag van de wet. Zulk een verweer, dat verdachte niet heeft gedaan waarvan hij wordt beschuldigd, komt in de wet als beroepsgrond niet voor. Niettemin is duidelijk dat door allerhande administratieve vergissingen hier sprake kan zijn van fouten van de kant van het bestuursorgaan. De Hoge Raad heeft dan ook terecht in mijn ogen de mogelijkheid bijvoorbeeld van niet volstreekte betrouwbaarheid van het kentekenregister onderkend en heeft aangegeven dat onder omstandigheden nader onderzoek noodzakelijk is en dat dus niet blindelings op dat kentekenregister mag worden afgegaan.

Sommigen, onder wie de al eerder genoemde de heer Mevis, concluderen dat niets minder dan een algehele herziening van de Wet Mulder is geïndiceerd. Zo ver zou ik in mijn conclusie op dit moment niet willen gaan, maar dat aanpassingen van de wet, inclusief de thans voorgestelde, ondanks de verschillende kanttekeningen die daarbij gemaakt zijn, nodig zijn, staat voor mij wel vast.

Mede naar aanleiding van hetgeen ik in het voorlopig verslag aan de orde heb gesteld, wil ik mij graag aansluiten bij de vragen van de heer Hirsch Ballin over de tweede instantie en de plannen wat dat betreft met de Wet Mulder.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! De Wet Mulder, ingevoerd in het hele land in september 1992, is erop gericht verkeersovertredingen van een niet al te ernstige soort op een effectieve, snelle en efficiënte manier af te doen. De heer Holdijk heeft gelijk, wanneer hij constateert dat de Wet Mulder zich beweegt op het grensvlak van het strafrecht en het bestuursrecht, een soort bestuursstrafrecht. Ik zie het als een wet sui generis. Het is niet helemaal bestuursrecht, het is ook niet helemaal strafrecht. Je ziet in de loop van de tijd met de uitbreiding van de Algemene wet bestuursrecht wel dat de Wet Mulder en de Algemene wet bestuursrecht hier en daar dichters naar elkaar toe groeien.

Ik kom er nog op terug naar aanleiding van de slotopmerking van de heer Holdijk.

Het is heel moeilijk om uiteindelijk een goed evenwicht te vinden tussen de noodzakelijke rechtsbescherming en de doelstelling van het geloofwaardig doen zijn van rechtshandhaving op het gebied van de verkeersregels, waarbij het toch gaat om grote aantallen, effectiviteit en snelheid. Ik geef toe – ook nu loop ik even vooruit op de concrete beantwoording van onder andere de vragen van de heer Cohen – dat wat het onderdeel rechtsbescherming betreft hier en daar best een kanttekening is te maken. Wij hebben uiteindelijk een keuze gemaakt voor de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving, opdat iedereen kan zien dat er wordt gehandhaafd. Iedereen weet dat de boetes worden geïnd en dat daarbij ook dwangmiddelen te pas kunnen komen. Dat is voor ons een heel belangrijk punt geweest. Wij hebben gezien en zien eigenlijk nog wel eens dat, juist wanneer het niet goed gaat met de verkeershandhaving, de geloofwaardigheid van de hele rechtshandhaving in het geding komt. Dat is een keuze; daarover kun je best van mening verschillen. Wij hebben nu deze keuze gemaakt, maar wij houden voortdurend de vinger aan de pols. Ik sluit niet uit dat uiteindelijk moet worden geconstateerd dat je hier en daar toch een verandering moet aanbrengen. Dat wil ik hier bij voorbaat even zeggen. Je hebt hier een vorm van rechtsbescherming die natuurlijk niet helemaal overeenkomt met datgene wat wij in het strafrecht zijn gewend. Maar goed, het kan gewoon niet – dat gebeurt gewoon – dat mensen dingen benutten waarvan je zegt: moet dat nou allemaal, het heeft een aanzuigende werking. Een aantal jaren geleden kon bij de oplegging van geldboetes met moeite 70% binnen een jaar worden geïnd. Dat is nu meer dan 90%. Dat zijn waarden die ik ook van belang vind en die niet verloren moeten gaan. Dat is de reden voor deze keuze. Maar nogmaals, je moet toch iedere keer bij een aantal dingen stilstaan. Willen wij dit zo? Is dit nog wel in overeenstemming met wat wij vinden dat er aan rechtsbescherming moet zijn? Op de achtergrond speelt natuurlijk uiteindelijk artikel 6 van het EVRM.

Het wetsvoorstel is ingevoerd in 1992. Meteen is daarbij gekeken:

Sorgdrager

loopt het goed, moeten er veranderingen worden aangebracht? Er is al gezegd dat in 1994 een wetsvoorstel is voorbereid, nog onder mijn voorvoorganger. Dat wetsvoorstel ligt nu ter tafel, gebaseerd op geconstateerde knelpunten. Ook sinds het indienen van dat wetsvoorstel en uiteindelijk de nota naar aanleiding van het verslag is er weer tijd voorbijgegaan. Ook gedurende die tijd is de vinger aan de pols gehouden en is er gekeken of er niet nog meer wijzigingen nodig zouden zijn. Dat heeft geleid tot een omvangrijke nota van wijziging. De vraag is hoe ingrijpend die is. Ik denk dat het een kwestie van smaak is.

De heer Hirsch Ballin heeft gezegd dat, als er zulke belangrijke wijzigingen in de nota van wijzigingen worden voorgesteld, de procedure via de Raad van State dient te lopen. Ik ben het met hem eens dat er bij ingrijpende wijzigingen een procedure via de Raad van State gevolgd moet worden. Wij zijn echter van oordeel dat de wijzigingen niet zo ingrijpend zijn dat weer een traject via de Raad van State noodzakelijk was.

Wat de termijn betreft, is snelheid niet het argument. Ik gebruik dit argument ook niet. Wij hebben uiteindelijk ook veel tijd genomen om tot de beëindiging van de schriftelijke behandeling te komen. Ook sinds de Leemtetwet AWB in werking is getreden en sinds het rapport van de oriëntatiegroep Restyling Wet Mulder, is er geruime tijd verlopen. Ik heb de precieze datum waarop het rapport is uitgebracht op dit moment niet paraat. Als de Kamer het wil, dan kan ik proberen hier in tweede termijn een bericht over te geven. Anders zal ik de Kamer hier schriftelijk over inlichten. Er is in elk geval tussen het uitkomen van het rapport en de Leemtetwet AWB nogal wat tijd verstreken. Dat komt omdat er tegelijkertijd ook nog een aantal andere trajecten liepen, bijvoorbeeld de werkzaamheden van de commissie-Haak.

De vraag is natuurlijk welke koppelingen er uiteindelijk dienen te worden gelegd. Uiteindelijk is ervoor gekozen om niet verder te koppelen dan wat hier ter tafel ligt, ook bij de nota van wijziging. Er staan echter ook nog een aantal andere dingen op stapel die ook tot wijziging van de Wet Mulder kunnen gaan leiden. De besluitvorming daarover is nog niet

helemaal afgerond, omdat alle zaken met elkaar samenhangen, onder andere met de hele tweede fase herziening rechterlijke organisatie. Wij moeten nog beslissen waar wij bepaalde knippen leggen, welke stukken wetgeving wij willen loskoppelen en welke wetgevingsonderdelen wij als één geheel willen blijven zien.

Voorzitter! De heer Hirsch Ballin stelt een aantal concrete vragen. Hij wijst op de samenhang tussen beslissingen op het gebied van puntenstelsel, op het wetsvoorstel Invordering rijbewijzen dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt en dit wetsvoorstel. Wij hebben het idee van het puntenstelsel na uitvoerige beoordeling, ook van de situatie in het buitenland, verworpen. Er is een lange discussie aan voorafgegaan. Uiteindelijk is geconcludeerd dat de Wet Mulder voor ons de basis is. Als we werken met het puntenstelsel, dan kan dit niet gecombineerd worden met de Wet Mulder. Het idee van het puntenstelsel is vooral gebaseerd op overtredingen die nu in de Wet Mulder staan. Als je het hebt over het puntenstelsel, dan zul je de bestuurder moeten individualiseren, terwijl de Wet Mulder het kenteken als uitgangspunt neemt. Wij willen dat zo houden en wij hebben daarom nu niet voor het puntenstelsel gekozen.

Wanneer er echter ernstige verkeersovertredingen worden begaan, dan moet natuurlijk uiteindelijk de intrekking van het rijbewijs aan de orde zijn. Dat is natuurlijk ook de ratio van het puntenstelsel geweest. Wij hebben daarom gekozen voor het wetsvoorstel Invordering rijbewijzen, waarbij bij hoge snelheidsovertredingen van meer dan 30 km/uur – de snelheidsovertredingen die niet volgens de Wet Mulder behandeld kunnen worden – en drankgebruik het rijbewijs eerder wordt ingevorderd dan op dit moment het geval is. Op die manier sluit alles toch bij elkaar aan. Waar het over de invordering van rijbewijzen gaat, is er sprake van een strafrechtelijke wet met een daaraan gekoppelde administratieve procedure, dus niet de Wet Mulder.

De heer Hirsch Ballin vraagt zich af hoe wij omgaan met aan de ene kant de uitbreiding van technische middelen voor het constateren van overtredingen en aan de andere kant de capaciteit van "het systeem" dat ervoor moet zorgen dat al die

processen-verbaal uiteindelijk leiden tot de executie van de geldboete.

Wij willen enerzijds met bepaalde middelen gericht controleren en processen-verbaal opmaken, vooral in gevaarlijke situaties op de 80 km/uur-wegen, waar de heer Hirsch Ballin over sprak. Aan de andere kant staan er ook experimenten op stapel met bijvoorbeeld videobeelden, videocontrole. Aan deze experimenten is nog het een en ander voor te bereiden. Dat wordt bedoeld met intelligente technische middelen. Een gewone camera knipt al wat minder intelligent. De ingezette capaciteit aan technische middelen waarmee overtredingen worden geconstateerd, moet sporen met de mogelijkheden van verwerking in de keten.

Het huidige aantal processen-verbaal per jaar van ongeveer 3,7 miljoen is gigantisch. De capaciteit van het CJIB en van het parket Leeuwarden is daarop afgestemd. Het zou verschrikkelijk zijn als opgemaakte processen-verbaal uiteindelijk niet door de keten verwerkt kunnen worden. Dat willen wij niet, want dat doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving. Iedere keer zal voor de aanlevering bekeken moeten worden wat er verwerkt kan worden. Het inzetten van technische middelen kan ongeveer per dag geregeld worden. Op basis daarvan kunnen het aantal processen-verbaal en de plaatsen van controle worden vastgesteld. Concluderend: er zal voortdurend contact moeten zijn tussen het CJIB en de politie over de capaciteit en hetgeen de politie kan doen op het gebied van controle met dit soort middelen. Dat gebeurt ook. Als het nodig en nuttig is, zal de capaciteit van het CJIB en het parket worden aangepast, maar op dit moment is er een goed evenwicht tussen het CJIB en het parket Leeuwarden enerzijds en de plannen van politie en openbaar ministerie in de diverse arrondissementen anderzijds.

De commissie-Haak, die is ingesteld in verband met de werkbelasting van de Hoge Raad, heeft een aantal voorstellen gedaan. Een daarvan is het wegnemen van de Mulderzaken bij de Hoge Raad, waarmee een aantal van ongeveer 800 per jaar gemoed is. Het betreft een substantieel deel van de werklust van de Hoge Raad. Men wil deze taak overhevelen naar een van de gerechtshoven. Of dat concrete

Sorgdrager

voorstel precies wordt opgevolgd, weet ik nog niet. Er zijn ook andere mogelijkheden, die samenhangen met zowel de tweede als de derde fase herziening RO. Wat wil je uiteindelijk met je gehele gebouw op het gebied van de bestuursrecht-spraak, de strafrechtspraak en de tussenvorm, de hybride vorm van de Wet Mulder? Een gedachte is om een drempel voor cassatie in te stellen in plaats van de huidige situatie waarin iedereen cassatie kan instellen. Wij zijn daar nog mee bezig. Ik denk dat dit hierbij verder niet betrokken moet worden.

De heer Hirsch Ballin heeft gevraagd hoe het zit met de mandaatregeling inzake administratief beroep. De beschikking wordt door de politie opgelegd. Het beroep via de officier van justitie is een administratief beroep in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarvoor wordt geen mandaat voorzien. Het gaat echter om een hoog aantal beroepen. Wij moeten bezien hoe een en ander in de praktijk gaat. Ik vind het erg belangrijk dat de officier van justitie zelf betrokken blijft bij de gehele procedure. Dat is essentieel, ook voor het verdere verloop, waarbij de kantonrechter betrokken kan zijn en uiteindelijk de Hoge Raad. Als de officier van justitie op een zorgvuldige manier met die beroepen omgaat, kan dat ontlastend werken voor de rest van de keten. Nogmaals, wij moeten bezien hoe een en ander in de praktijk verloopt.

De heer Cohen is indringend ingegaan op de mandaatregeling inzake het vervallen van de vordering van de officier van justitie bij de kantongerechten ten aanzien van het rijbewijs en het voertuig. Die keuze is uit efficiency-overwegingen gemaakt. In de praktijk bleek dat er grote aantallen vorderingen moesten worden ingediend, dat het voor de kantonrechter een nogal automatische procedure werd, dat men zeer zelden ter zitting van de kantonrechter verscheen en dat uiteindelijk in het overgrote deel van de gevallen bijna automatisch de vordering van de officier van justitie werd gehonoreerd. Toen hebben wij ons afgevraagd of dat nu een rechtsbescherming is die ook in de praktijk een functie heeft en wat voorstelt. Wij hebben de keuze gemaakt om dat niet te doen, maar in aansluiting op wat ik in mijn inleiding zei, wij blijven kijken of dit een goede keuze

is, want er kunnen in de praktijk problemen ontstaan. Wij moeten ons wel realiseren dat het geen sanctie is. Het is een eindstap in een traject waarin voortdurend prikkels zijn uitgedeeld om tot betaling over te gaan: verhogingen, een nog grotere verhoging en uiteindelijk dit soort dwangmiddelen, als er nog steeds niets is.

De heer **Cohen** (PvdA): Voorzitter! Mijn vraag had niet eens zozeer betrekking op het geven van die bevoegdheid aan de officier van justitie als wel op het mandateren.

Minister **Sorgdrager**: Daar ga ik nog op door, want dat is het volgende onderdeel: het mandateren van die bevoegdheid aan het CJIB. Wat gebeurt waar? Het gaat om grote aantallen. Moet de officier van justitie dat allemaal zelf doen? Hij is er natuurlijk wel verantwoordelijk voor. Een mandaat is een mandaat. Iedereen weet dat de mandaatgever uiteindelijk verantwoordelijk blijft. De officier van justitie zal dus richtlijnen uitvaardigen voor het CJIB volgens welke gehandeld moet worden.

De heer Cohen vraagt met zoveel woorden: hoe kun je verzekeren dat er toch individuele aandacht wordt gegeven aan dat ene geval? Ik denk dat dit beter gebeurt, wanneer de officier van justitie dat mandateert aan een aantal mensen bij het CJIB, dan wanneer de officier van justitie dat zelf gaat doen, gezien alle andere werkzaamheden die hij heeft. Dan is het toch iets wat erbij gebeurt. Ik denk dat het uiteindelijk beter is om het zo te doen. De officier van justitie is verplicht om toezicht te houden op de uitvoering van de mandaatregeling. Er is ook weer toezicht op de officier van justitie, namelijk door de procureur-generaal, die speciaal hiermee is belast. Ten overvloede misschien, er is een raad van toezicht bij het CJIB, die weer toeziet op de procedures bij het CJIB.

Ik denk dat hiermee een systeem is gecreëerd dat in de praktijk goed kan werken, maar wij moeten ook hier de vinger aan de pols houden. Zijn wij te ver doorgeschoten, dan moeten wij daar de consequenties van ondervinden en dan draaien wij het een en ander terug, maar laten wij proberen om het zo te doen. Het gaat om grote aantallen. Het moet uiteindelijk toch op een efficiënte manier blijven gebeuren, daar blijf ik bij. Dat is de motivering waarom ik

het zo heb gedaan. Je doet concessies aan effectiviteit en aan snelheid, en die moeten wij goed in de gaten houden.

De heer Hirsch Ballin heeft een vraag gesteld over de veroordeling in de proceskosten. Voor onredelijk gebruik van procesrecht is aansluiting gezocht bij een regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Het klopt niet helemaal, want in de Algemene wet bestuursrecht gaat het over de rechtbank en hier gaat het over de kantonrechter en in het uiterste geval de Hoge Raad. Het resultaat is hetzelfde, want het gaat over de vergoeding van proceskosten. Ik vind het wel gerechtvaardigd om dit in te voeren, maar wij moeten even zien wat daar in de praktijk van terecht komt. Tot nu toe is de veroordeling in de proceskosten meer een dreiging die boven de markt hangt dan dat zij werkelijk veel voorkomt.

Dan kom ik op de vraag over de rechtspersoon die daar niet mee geconfronteerd kan worden. Er zijn niet zoveel rechtspersonen die op grond van de Wet Mulder worden veroordeeld, of althans die beschikkingen krijgen. Het zijn in het algemeen toch geïndividualiseerde personen. Het kan zijn dat een rechtspersoon een kentekhouder is, maar dat zien wij in de praktijk niet zo vaak. Juist de rechtspersonen zullen niet degenen zijn die onredelijk gebruik van het procesrecht maken. Het is waar dat het voor rechtspersonen niet geldt en voor natuurlijke personen wel. Het kan een discrepantie opleveren, maar ik vraag mij af of het in de praktijk ook inderdaad gebeurt.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik begrijp het antwoord van de minister op dit punt niet helemaal. Zij zei dat rechtspersonen niet zo vaak onredelijk gebruik van het procesrecht zullen maken. Een van de twee punten die ik aan de orde stelde, is juist dat de beperking van de mogelijkheid van de proceskostenveroordeling tot situaties van kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht niet geldt voor rechtspersonen. Beide vragen hebben dus betrekking op de relatie van deze regeling tot artikel 6 van het EVRM: de aanvaardbaarheid van een kostenveroordeling van degene die als verdachte in de zin van de verdragsbepaling zal moeten worden aangemerkt. Bij natuurlijke

Sorgdrager

personen is er een drempel in dat "kennelijk onredelijke gebruik" en bij rechtspersonen is die er juist niet.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt, maar, nogmaals, ik denk dat het een theoretisch probleem is. De vraag kan gesteld worden waarom het wetstechnisch zo geregeld is, maar in de praktijk blijkt gewoon dat het zich met rechtspersonen niet voordoet. Wij hebben overigens niet voor niets een groep die voortdurend de vinger aan de pols houdt. Als zou blijken dat hier discrepanties of onredelijkheden ontstaan, zullen wij bezien of een wijziging noodzakelijk is.

De heer Cohen heeft een vraag gesteld over het instellen van het hoger beroep, niet meer via de griffie van het kantongerecht maar via de officier van justitie. Ook dat is een praktische regeling. Gebleken is dat het via de griffie instellen van het beroep voor de griffie een enorme werklast met zich brengt. Men moet daar dossiers opvragen bij het parket; het parket moet gevraagd worden om een bericht te sturen waarin het zich verweert; en dan gaat de zaak naar de kantonrechter. Het gaat dus om een aantal handelingen en een dossier, die voor een deel verminderd kunnen worden wanneer iemand, heel praktisch, zijn beroep meteen tot de officier van justitie richt.

Daaraan is natuurlijk het risico verbonden dat de officier van justitie, of eigenlijk het parket, niet alert genoeg is om het beroep door te sturen naar de kantonrechter. Er is echter een procedure voorzien waarin het beroep vrij automatisch bij het parket terechtkomt, dat meteen het dossier bijvoegt en de officier van justitie bericht dat hij zijn verweerschrift kan opstellen, en waarin de zaak dan meteen naar de kantonrechter gaat. Er is in totaal acht weken de tijd: twee weken voor de zekerheidstelling en vervolgens nog zes weken. Als een en ander goed georganiseerd is, denk ik dat het ver binnen die termijn moet lukken.

De sanctie daarop is niet wettelijk geregeld maar is aan de kantonrechter overgelaten; dat klopt. Het is namelijk moeilijk om in de wet een sanctie te regelen. De enige sanctie in de wet die ik zou kunnen bedenken, is dat de officier van justitie buiten spel wordt gezet zodra hij de termijn overschrijdt, en dat het

beroep dus is gehonoreerd en de beslissing van de baan is. Dat zou je in de wet kunnen regelen, maar het is de vraag of dat redelijk is. Daarom hebben wij afgesproken om de sanctie niet te regelen. De kantonrechter kan de beslissing ongedaan maken, maar hij kan ook een matiging aanbrengen.

Ik geef toe dat het wel erg vergezocht is om op dit punt de Hoge Raad als rechtseenheidsverzorger in te roepen. Bovendien moet dat niet te vaak gebeuren, want dat zou afbreuk doen aan de gedachte dat de Hoge Raad zich niet te veel met dit soort dingen moet bezighouden. Maar ik denk dat het, ten eerste, in de praktijk niet zo vaak zal voorkomen dat de officier van justitie de zaak niet binnen acht weken keurig naar de kantonrechter heeft gestuurd en, ten tweede, dat het zich in de praktijk wel "settelt" wat er de sanctie op is als hij dat niet doet.

Ik denk dus dat het probleem in de praktijk niet zal voorkomen. Nogmaals, deze regelingen zijn om redenen van efficiency ingevoerd. Als ze achteraf minder efficiënt blijken te zijn dan wij hadden gedacht, moet ook daar verandering in komen. Het moeilijke van dit wetsvoorstel is eigenlijk, dat wij proberen de grenzen van wat efficiënt en in overeenstemming met ons idee van bescherming is op te zoeken. Wat keert zich uiteindelijk tegen je? Ik geef toe dat er langzamerhand een grens bereikt is.

De heer Cohen zei dat de matiging van de zekerheidstelling niet is opgenomen. Dat is juist. Ik vind ook echt dat dit niet moet, want dan ontstaat een voortdurende strijd welke zekerheidstelling er eigenlijk moet zijn. Die zekerheidstelling ligt nu vast. Wel kun je op grond van een arrest van de Hoge Raad een probleem krijgen juist bij cumulatie, bijvoorbeeld in combinatie met de omstandigheid dat mensen op een bijstandsniveau leven. Dan zul je uiteindelijk wel via artikel 6 EVRM een beslissing moeten kunnen nemen.

De heer Holdijk vroeg of wij niet toe zijn aan een algehele herziening van de Wet Mulder. Uiteindelijk vindt hij van niet. Ik denk het ook niet. In principe hoeft het in elk geval niet, maar ik heb al laten weten in antwoord op andere vragen, dat er een relatie is met een aantal andere wetten. Er is een relatie met de

tweede fase herziening rechterlijke organisatie. Er is een relatie met de uitkomsten van de commissie-Haak. Er is een relatie met de Algemene wet bestuursrecht. Wij moeten die relaties in de gaten houden en uiteindelijk beslissen wat onder Mulder valt. Geldt dat alleen maar voor verkeer? Het is de vraag of andere dingen kunnen worden toegevoegd. Wat mij betreft, is de Wet Mulder er voor eenvoudige overtredingen, voor niet te hoge sancties, die een efficiënte en geloofwaardige rechtshandhaving mogelijk maken.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden. Een enkel punt is tussen de wal en het schip terechtgekomen.

Aan het slot van mijn bijdrage in eerste termijn heb ik een vraag gesteld over de verhoging van de politietransacties bij misdrijven van f 500 naar f 750. Daar ontbreekt een overgangsbepaling, terwijl die wel is aangebracht bij andere onderdelen van het wetsvoorstel, in de Wet Mulder als zodanig. Verder herinner ik aan het arrest van 17 juli 1995, betreffende de vraag wat er in de verzetprocedure aan de orde kan komen. Ik noem deze punten vooraf, omdat wij het uiteraard op prijs stellen alsnog een antwoord te krijgen.

De vraag over de overgangsbepaling brengt mij bij het eerste onderwerp dat de minister in antwoord op onze vragen heeft besproken, de kwestie van het opnieuw advies vragen aan de Raad van State. Het viel mij op dat de minister een net iets andere formulering gebruikte in haar antwoord dan wij lezen in aanwijzing 377 voor de regelgeving. Zij zei namelijk dat als een wijziging zeer ingrijpend is opnieuw advies van de Raad van State moet worden gevraagd. Dat "zeer" is nieuw. Is dat een beleidswijziging?

De volgende vraag is uiteraard of de nota van wijziging zeer ingrijpend of minstens ingrijpend is. Die vraag moet bevestigend worden beantwoord, ook bij het criterium "zeer ingrijpend" dat de minister net in haar antwoord gaf. Je kunt daarbij kwantitatieve criteria hanteren. Het gaat om een nota van wijziging van 23 bladzijden, waarvan 15 toelich-

Hirsch Ballin

ting. In de nota van wijziging wordt op een aantal punten gezegd, dat het gaat om een onderdeel dat slechts van technische aard is. Maar voor de rest geldt dat kennelijk ook naar het oordeel van de regering niet. En ook uit de vragen die in dit debat naar voren zijn gebracht, niet alleen door onze fractie, maar ook door mijn collega's Cohen en Holdijk, blijkt dat er wel degelijk belangrijke dingen aan de orde zijn in die nota van wijziging. Die vormde voor de minister ook de reden om te wachten met haar reactie op het verslag van de Tweede Kamer. Het punt waarop wij zojuist wezen, de wijziging van het Wetboek van Strafrecht, is er toen aan toegevoegd. Ik noem ook de kwestie van het mandaat en eigenlijk betreft vrij veel van wat er vandaag naar voren is gebracht, de nota van wijziging. De aanwijzing vormt geen wet van Meden en Perzen ten aanzien van het opnieuw horen van de Raad van State – dat zien wij zeker niet over het hoofd – maar als wij moeten constateren dat het om meer dan techniek gaat en dat "haast" niet het beslissende punt was, zoals de minister uitdrukkelijk heeft gezegd, wat was dan eigenlijk wel het doorslaggevende punt? Zou het bijvoorbeeld niet geholpen hebben om een paar van de vragen die mijn collega's en ik naar voren hebben gebracht, aan de orde te stellen toen er eventueel nog iets aan het wetsvoorstel kon worden veranderd? Hierbij is natuurlijk de kwestie van het opschrift dat niet helemaal meer klopt, het minst belangrijk. Dat is weliswaar een oneffenheid, een slordigheid, maar het heeft geen rechtsgevolgen en het zou hooguit tot een enkel misverstand kunnen leiden. De echt belangrijke vragen zijn de vragen die overigens naar voren zijn gebracht. Tot zo ver over het opnieuw advies vragen aan de Raad van State, een onderwerp dat niet alleen voor dit wetsvoorstel van belang is, maar ook meer in het algemeen.

De reden waarom wij vroegen naar het rapport van de werkgroep-restyling en wezen op het moment waarop de Leemtetwet Algemene wet bestuursrecht vaststond, was niet dat wij zelf die data van zo'n beslissende betekenis zouden vinden, maar omdat de minister er in de inleiding van de nota naar aanleiding van het verslag uitdrukkelijk naar heeft verwezen als redengevend voor de wachttijd.

Wij hebben er geen behoefte aan, de discussie over het puntenstelsel op dit moment ten gronde te voeren, maar er zijn relaties met de afbakening waaraan de minister een flink deel van haar antwoord heeft gewijd, dus die van de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke benadering van dit onderwerp. In het wetsvoorstel dat de regering heeft afgevoerd, werd het stelsel van de Wet Mulder gerespecteerd: de strekking ervan bleef beperkt tot de verkeersdelicten die niet in het systeem-Mulder in te passen zijn. De ernstige snelheidsovertredingen zouden daarvan deel kunnen uitmaken, en daarin ligt de overeenkomst met wetsvoorstel 24112, dat nu bij de Tweede Kamer ligt. Maar wij willen geen anticiperende behandeling van dat wetsvoorstel. Uit de schriftelijke voorbereiding zal voldoende zijn gebleken, op welke punten wij bedenkingen en twijfels hebben bij dat wetsvoorstel.

Wij zouden wel graag opgehelderd zien of de bestuurlijke handhaving waarvan zo krachtig wordt gesproken in de jongste stukken over de verkeersveiligheid, nu is uitgeput met wetsvoorstel 24112 of dat de aangekondigde overheveling van taken naar het bestuur, waarbij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincies en de gemeenten worden genoemd, nog meer zal omvatten. Op die vraag zouden wij graag alsnog een antwoord hebben. Is het alleen wetsvoorstel 24112 of is er nog meer te verwachten?

Wij hebben begrepen dat de minister zich nog beraadt over de kwestie van het rapport van de commissie-Haak en dat zij alternatieven overweegt. Wanneer is er op dit punt een standpunt van haar te verwachten? En roept koppeling aan de tweede en de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie niet het risico op dat de Hoge Raad te lang met het door hemesignaleerde ernstige werklastprobleem blijft zitten?

Wat de kwestie van het mandaat betreft heeft de minister nogmaals onderstreept dat de regeling in de Algemene wet bestuursrecht vereist dat de officier van justitie er zelf bij betrokken is. Wij zouden er graag inzicht in krijgen wat dit in de praktijk betekent, ook gelet op de doelstellingen van het mandaatverbod op dit punt. Is dat alleen maar het geven van algemene regels of betekent dat inderdaad een voorleggen aan de

officier van justitie, en niet slechts als tekenstuk van wat de officier van justitie in dezen te doen heeft in administratief beroep?

Wat de proceskosten betreft begreep ik het antwoord niet goed in het licht van de benadering in de toelichting bij de nota van wijziging op blz. 23. Als één van de argumenten voor de overgangsbepaling wordt gegeven, dat die er moet zijn om te voorkomen dat de indiener van een beroepschrift achteraf met een proceskostenveroordeling in zijn nadeel geconfronteerd wordt. Dan is het dus blijkbaar niet alleen maar een kwestie van theorie, maar kan zich dit in de praktijk voordoen. Als het zich in de praktijk voordoen – het wetsvoorstel voorziet tenslotte in die mogelijkheid – is er reden om de vraag te stellen of dit zich verdraagt met artikel 6 van het EVRM. Het zou voor de wetgeschiedenis en de toepassing van deze bepaling over de proceskostenveroordeling goed zijn om de visie van de minister op de relatie tussen de proceskostenveroordeling en artikel 6 van het EVRM te horen.

□

De heer **Cohen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ook ik ben de minister erkentelijk voor de beantwoording van de ook door mij gestelde vragen. Ik heb in eerste termijn opmerkingen gemaakt die enerzijds betrekking hadden op de wijze waarop onze schriftelijk gestelde vragen beantwoord waren en anderzijds op de inhoudelijke kant van de zaak. Ik wil mij nu verder beperken tot het laatste.

Ik ben de minister erkentelijk dat zij met zoveel woorden de door mij genoemde problemen erkent en dat zij zegt dat daarover niet het laatste woord gesproken is. Zij zal dit verder bekijken en als het nodig is, zal zij daarop terugkomen. Ik vind dat een opstelling die bepaald bevredigend is, zeker in het licht van de wijze waarop zij de positie van deze wet in het straf- en bestuursrecht heeft geschilderd. Dat is een erkenning van de spanning tussen de efficiëntie aan de ene kant, die zo van belang is in verband met de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving, en de rechtsbescherming aan de andere kant en van de kunst om daartussen een balans te vinden. Vanuit dat perspectief zal mijn fractie het wetsvoorstel uiteindelijk steunen.

Cohen

Ik wil nog een paar opmerkingen maken over de door mij aangedragen punten. Dat betreft allereerst de kwestie van het mandaat en met name de mandatering door de officier van justitie aan het CJIB. De minister geeft voor deze gang van zaken vooral een praktisch antwoord. Zij denkt dat dit de meest praktische gang van zaken is, terwijl mijn bezwaren meer van theoretische aard zijn. Ik kan daar wel mee leven, zeker waar de minister heeft gezegd dat zij ook op dit punt de vinger aan de pols wil houden. Ik nodig haar daar heel nadrukkelijk toe uit, en bovendien om binnen een niet al te lange termijn tot een evaluatie te komen hoe dit werkt, zeker ook omdat niet uitgesloten moet worden dat van deze vorm van mandatering een voorbeeldwerking zou kunnen uitgaan.

Over het ontbreken van een sanctie tegen het overtreeden van de zeswekentermijn zegt de minister dat de enig voorstelbare sanctie eigenlijk is een niet-ontvankelijk verklaren door de officier van justitie. Zij vraagt zich af of dat niet te ver gaat. Dat vind ik toch niet. De minister heeft zelf gezegd dat het een kwestie is die zich buitengewoon zelden zal voordoen, dat dit vrijwel niet het geval zal zijn wanneer de zaak goed georganiseerd is. Dan vind ik er eerlijk gezegd des te meer reden voor, wanneer dit niet zo is, dat degenen die er de oorzaak van zijn dat de zaak niet goed geregeld is, de pin op de neus wordt gezet. Als het gaat over het vinden van een balans, vind ik dat die hier met het niet aanwezig zijn van deze sanctie naar de verkeerde kant doorslaat.

Over de matigingsmogelijkheden van de zekerheidstelling zei de minister dat je een probleem schept als je dat in de wet opneemt, omdat dat bij de uitvoering onduidelijkheid schept. Ik ben ook op dat punt bereid te zeggen, dat wij daar dan maar eens even mee moeten leven. Maar ook op dit punt zou ik, gegeven de uitbreiding die de Wet Mulder geeft, de minister uitdrukkelijk willen uitnodigen om hier de vinger aan de pols te houden.

Ten slotte is er – maar ik kan niet zeggen dat dit wereldschokkend is – één vraagje waar de minister geen antwoord op heeft gegeven. Dit had betrekking op de richtlijnen van de raad van toezicht bij het CJIB. In de schriftelijke stukken was sprake van niet-openbare administratieve

richtlijnen; die niet-openbaarheid had te maken met het feit dat wel openbaarmaking licht tot misbruik aanleiding zou kunnen geven. Ik zou de minister nog een keer willen vragen om te vertellen waarom dat zo is.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Gaarne wil ik namens de drie fracties namens welke ik in eerste instantie het woord gevoerd heb, de minister dankzeggen voor haar reactie. Ik heb er wel behoefte aan om in deze tweede termijn uitdrukkelijk nog eens te verklaren dat onze fracties het een gelukkige ontwikkeling vinden, dat de Wet Mulder tot stand gekomen is en dat hij ook efficiënt blijkt te werken, niet het minst en niet in de laatste plaats vanwege de ook door de minister genoemde geloofwaardigheid van de rechtshandhaving. Anderzijds – daarop heb ik een beetje de nadruk willen leggen in mijn inbreng in eerste termijn – hebben de massaliteit van verkeers-overtredingen en het instrument van de Wet Mulder tot gevolg dat die efficiency een zekere tol vraagt. Om die reden verheugt het mij dat de minister zegt: wij willen de vinger aan de pols houden en wij willen ook ten aanzien van dat aspect, met name de tol die de efficiency eist, bezien wat de verdere ontwikkelingen moeten zijn. Ik heb begrepen dat de minister mijn opvatting deelt die ik aan het slot van mijn bijdrage verwoord heb, namelijk dat nadere aanpassingen van de Wet Mulder in de rede liggen.

Ik wilde nog op het aspect van de rechtsbescherming ingaan. De enige vraag die ik in deze tweede termijn zou willen voorleggen, is of de minister zelf een idee heeft in welke richting dat moet gaan. Moet dat meer de kant van het bestuursrecht uit, als het gaat om de rechtsbescherming: richting Algemene wet bestuursrecht? Of moet toch op een gegeven moment de keus gemaakt worden voor een zwaarder accent op strafrechtelijke elementen, zoals dat, zo heb ik begrepen, bij wetsvoorstel 24112, betreffende de invordering van rijbewijzen, het geval is? Daar is welbewust gekozen voor als het ware het afkoppelen van een stukje verkeerstoezicht uit de Wet Mulder, naar het strafrecht. Maar mijn vraag heeft vooral betrekking op de kwestie hoe binnen de Wet Mulder het

aspect rechtsbescherming tot ontwikkeling gebracht zal worden: ofwel via meer strafrechtelijke elementen, dan wel via bestuursrechtelijke elementen.

Tot slot, voorzitter, kom ik bij de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad, de werkgroep-Haak. Op dat punt heeft de minister gezegd dat daar nog een beslissing over genomen moet worden: daar moet nog een standpunt over ingenomen worden. Alternatieven, andere dan aangedragen door de werkgroep, zijn in overweging. Ik sluit mij dan toch aan bij de vraag van de heer Hirsch Ballin, naar ik meen, namelijk of het niet te lang duurt. In het voorlopig verslag is onzerzijds aangegeven dat in de toelichting op de jaarcijfers 1993-1994 de Hoge Raad dit punt al als een uiterst nijpende kwestie heeft aangedragen. Wij zijn nu in 1997 en ik denk dat wij niet te lang mogen wachten om in dezen beslissingen te nemen.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Enkele vragen van de heer Hirsch Ballin zijn niet beantwoord. Dat betreft allereerst zijn vraag over het arrest van de Hoge Raad van 17 juli 1995. Daarin is beslist, dat de officier van justitie in een verzetzaak in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur handelt wanneer hij het verzet doorzet, terwijl de gedraging niet is begaan.

Ik kan mij die beslissing wel voorstellen. Dat is natuurlijk volstrekt normaal. Ik vraag mij af, of dat een praktijkprobleem zal worden. Dit is een geval wat zich heeft afgespeeld en wat zich niet behoort af te spelen. Wij moeten ons richten op de onherroepelijke beschikking. Over dat uitgangspunt gaat het. Ik denk dat het hier een uitzonderingssituatie betreft, waarvoor wij niet iets speciaals hoeven te creëren.

Vervolgens kom ik bij de vraag over de rechtspersoon. Daar is dezelfde formulering gekozen als bij de Algemene wet bestuursrecht. Ook hierbij speelt de discussie over de relatie van de Algemene wet bestuursrecht met artikel 6 EVRM, alleen op een wat andere manier dan in het strafrecht. Ik denk dat wij ons wat dit betreft kunnen aansluiten bij de discussie die destijds bij de Algemene wet bestuursrecht is gevoerd.

Sorgdrager

Bij het transactiebesluit in de bijlage zijn geen misdrijven opgenomen met een transactiebedrag van f 500. Het zit allemaal lager. Wij hebben het nu opgenomen om voorbereid te zijn op de toekomst. Wij krijgen een indexering van de transactiebedragen, waardoor uiteindelijk wel boven die bedragen uitgekomen zal worden. Dat is op het ogenblik nog lang niet aan de orde. Daarom is hier geen overgangsbepaling nodig.

De heer Hirsch Ballin vroeg ook naar het standpunt van de commissie-Haak. Wij zijn nu bezig gedachten te vormen over de tweede en derde fase herziening rechterlijke organisatie. Wij zullen de Tweede Kamer binnenkort een brief sturen over de manier waarop wij denken dat wij ermee moeten omgaan. U weet waarschijnlijk dat er nogal wat discussie is over de vraag, hoe de tweede fase verder moet gaan, over de integratie van de kantongerechten, over de derde fase en over de rechtsprekende taak van de Raad van State. Kortom, daarover willen wij een standpunt innemen. Het hangt een beetje af van wat wij wel en niet gaan loskoppelen. Daarbij speelt natuurlijk de belasting van de Hoge Raad een rol. Daaraan moet vrij snel iets gebeuren. Het kan zijn, dat wij vrij snel proberen dat weg te halen. Het is echter niet zo eenvoudig. Dan zullen er maatregelen getroffen moeten worden. Als wij zouden doen wat de commissie-Haak voorstelt, dan is de vraag aan de orde, of er een volledig hoger beroep ingevoerd wordt of een mengeling van hoger beroep en cassatie. Daarover moeten gedachten gevormd worden. Een beslissing in dezen heeft ook invloed op de manier waarop wij met de tweede en derde fase omgaan. Voor de zomer zullen wij in elk geval beslissen, of wij de voorstellen van de commissie-Haak apart zullen behandelen, of dat wij een en ander corporeren in een onderdeel van bijvoorbeeld de tweede fase. Dat hangt ook af van de wijze waarop wij de tweede fase zullen behandelen. Vandaar dat u nog even moet wachten.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mogen wij aannemen dat wij daarover een brief krijgen?

Minister **Sorgdrager**: Ik zal die beslissing ook aan uw Kamer meedelen, voorzitter.

Een interessante vraag is wat wij met de bestuurlijke handhaving bedoelen. Zoals u weet, is in het begin van mijn ambtsperiode een commissie ingesteld die in de praktijk luistert naar de naam commissie-Korthals Altes, die zich bezighoudt met rechtshandhaving in het algemeen en alternatieven voor het instrumentarium. Daarbij is de bestuurlijke handhaving heel duidelijk als een optie genomen. Wij bestuderen wat je daarmee zou kunnen doen en welke feiten je daarin zou kunnen onderbrengen.

Je ziet dat de verkeershandhaving erg veel politiecapaciteit vraagt. Dan heb ik het niet over snelheids-overtredingen, want dan kun je met elektronische middelen een hoop doen. Parkeren en andere eenvoudige overtredingen vragen vrij veel inzet van de politie. De vraag is of je de politie daarvoor moet gebruiken. Nu is een deel van het parkeren al gefiscaliseerd, maar een deel wordt nog geconstateerd door de politie. De vraag is of het mogelijk is om een aantal toch redelijk eenvoudige verkeersovertredingen in de bestuurlijke handhaving onder te brengen in plaats van de strafrechtelijke handhaving met politie en alles erbij, omdat dat soms een onevenredige inzet van de politie vergt. Wij bestuderen dat. Zoals is geciteerd uit de stukken, wordt erover nagedacht of je dat kunt overlaten aan een wegbeheerder of aan een gemeente. Wij zijn daarmee bezig. Het is best mogelijk dat het uiteindelijk niet veel oplevert, maar ik vind wel dat wij die verkenningen in elk geval moeten doen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! De minister maakt duidelijk dat er behalve de Wet Mulder nog een andere vorm van bestuurlijke handhaving als alternatief voor het strafrecht op het gebied van het verkeersrecht wordt overwogen, mede naar aanleiding van het rapport van de commissie-Korthals Altes. Kan zij aangeven op welk moment wij op dit punt een brief met de beleidsconclusies mogen ontvangen?

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Dat kan ik u nog niet zeggen, omdat wij nog aan het studeren zijn, ook in overleg met andere organisaties, wat wel en niet mogelijk is. Wij zijn nog niet zover. Het zijn gedachten en richtingen waarin wij denken. Je

moet allerlei mogelijkheden verkennen. Wanneer er werkelijk iets concreets te melden is, zal ik dat zeker doen.

De heer Cohen geeft nog eens het spanningsveld aan tussen een praktische benadering en de theorie. Ik ben het daarmee eens. Ik heb het al gezegd. Ik heb ook begrepen dat wat ik heb gezegd goed is overgekomen. Ik zeg toe dat ik heel nauwkeurig de vinger aan de pols zal houden op twee punten waarop de heer Cohen heel duidelijk wijst; ik ben het er ook mee eens. Het betreft het mandaat van dwangmiddelen aan het CJIB door de officier van justitie – ik vind dat ook een punt; ik zal er goed naar kijken – en de sanctie bij de zeswekentermijn. Het zou mij niet verbazen dat, als het voorkomt, de kantonrechter gewoon zegt: niet ontvankelijk, punt. Ik heb daar ook vrede mee. Als het echter anders blijkt en er allerlei tussenmogelijkheden zouden zijn of ontstaan, dan is er een reden om je af te vragen of je het misschien anders moet doen. Wij zullen goed in de gaten moeten houden of die termijnen worden overschreden en zo ja, wat het gevolg daarvan is.

Ik kom bij de richtlijnen van de raad van toezicht CJIB inzake administratieve procedures. De heer Cohen vraagt een beetje nieuwsgierig welk misbruik je daarvan zou kunnen maken. Er zijn bijvoorbeeld richtlijnen voor versoepeling van betalingstermijnen. Ik wil niet dat men precies weet welke richtlijnen daarvoor worden gehanteerd. Als men dat weet, krijg je toch een aanzuigende werking: voortdurend brieven over hardheidsclausules. Laten wij er een beetje mee oppassen. Wij proberen zo nu en dan, als het echt nodig is, mensen tegemoet te komen, maar laat het niet weer een recht worden waarop iedereen een beroep probeert te doen.

De heer Hirsch Ballin vraagt wat het uitsluiten van het mandaat van de officier van justitie bij beroep nu voorstelt. Is het alleen domweg een handtekening zetten of wordt ook de inhoud bekeken? Wat mij betreft, wordt ook de inhoud bekeken en is het niet alleen het zetten van een handtekening. U moet het vergelijken met het voorleggen van een strafzaak door een secretaris aan een officier van justitie: dit is voorbereid, wat is uw beslissing; akkoord, zet u

Sorgdrager

dan uw handtekening. Zo stel ik mij die procedure voor.

De heer Holdijk heeft gevraagd of en, zo ja, in welke richting de Wet Mulder zich zal ontwikkelen, in de richting van het bestuursrecht of in de richting van het strafrecht. Hij gaf een niet geheel juiste voorstelling van zaken over de invordering van de rijbewijzen. Het wetsvoorstel dienaangaande is geen afkoppeling van de Wet Mulder. Het gaat om snelheidsovertredingen boven de 30 km/uur, die vielen noch vallen onder de Wet Mulder. De verandering is dat strenger wordt opgetreden bij dit soort excessieve snelheidsovertredingen. Dat zelfde geldt voor het rijden met drank op. Er is dus geen relatie met de Wet Mulder. Het is en blijft een strafrechtelijk traject. Ik weet niet wanneer de Wet Mulder zich verder zal ontwikkelen. Voorlopig kies ik voor een ontwikkeling in de richting van de Wet Mulder. Dat is een beetje flauw antwoord, maar het gaat om een kruising tussen straf- en bestuursrecht. De aard van de Wet Mulder wil ik bewaren. Anders kunnen wij haar net zo goed onderbrengen in het straf- of bestuursrecht. Het is mogelijk dat de rechtsbescherming toch weer wat meer wordt ingevoerd, maar dan in het Muldersysteem. Het is best mogelijk dat het een beetje lijkt op het strafrecht of op het bestuursrecht. Zo stel ik mij dat voor de toekomst voor.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regels met betrekking tot de geestelijke verzorging in instellingen in de zorgsector, in justitiële inrichtingen en in de krijgsmacht (Wet geestelijke verzorging zorginstellingen, justitiële inrichtingen en krijgsmacht) (23720).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA):
Mijnheer de voorzitter! Ruim een jaar geleden hebben wij hier de Kwaliteitswet zorginstellingen behandeld. Het was een goede zaak dat toen kamerbreed nogmaals werd

vastgesteld dat geestelijke verzorging een integraal onderdeel dient uit te maken van verantwoorde zorg. Anders gezegd, geestelijke verzorging behoort een geïntegreerd onderdeel te zijn van een kwalitatief hoogwaardige hulpverlening: de kwaliteitswet als garantstelling voor een zorg van verantwoord niveau over de volle breedte van alle hierbij in het geding zijnde aspecten. Juist in een samenleving die in de zorg de patiënt/cliënt centraal wil stellen is het vanzelfsprekend dat deze de geestelijke verzorging krijgt die hij of zij wenst, dit in overeenstemming met het pluriforme karakter van onze samenleving.

Dit alles heeft geresulteerd in het vastleggen van de beschikbaarheid van geestelijke verzorging in de zorginstellingen waar mensen langer dan een etmaal verblijven. Afgezien van de indringende discussies die zich over de concrete uitwerking hebben voltrokken, heeft de minister beklemtoond dat de essentie van de kwaliteitswet door amendering niet was aangetast. Ook geestelijke verzorging behoorde impliciet eigenlijk al tot het domein van de kwaliteitswet. De minister stelde dat dit door amendering alleen maar explicieter was geworden.

Het is van belang om dit nog eens in herinnering te roepen in verband met enige specifieke vragen die ik straks in het licht van de antwoorden op de vragen van Tweede-Kamerlid Bremmer over de geestelijke verzorging in verpleeg- en verzorgingshuizen zal stellen.

Het wetsvoorstel beoogt op een aantal bijzondere terreinen vast te leggen dat geestelijke verzorging een wezenlijk onderdeel is van de verschuldigde zorg. Het gaat er dan om, dusdanige waarborgen te scheppen dat artikel 6 van de Grondwet geen dode letter is: "Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging individueel of in vrijheid met anderen vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet." Dat is een grondrecht van bijzondere orde. Het behoeft geen nader betoog dat de CDA-fractie met dit wetsvoorstel instemt. Het sluit nauw aan bij het CDA-gedachtegoed, waarin de grote betekenis van het scheppen van voorwaarden door de overheid voor een toereikende geestelijke verzorging wordt erkend. Of iemand nu verblijft in een instelling voor de gezondheidszorg of in de gevange-

nis, in beide gevallen zal het veelal gaan om een min of meer langdurig gedwongen verblijf waardoor de band met de eigen geloofsgemeenschap, welke dan ook, soms onder spanning kan komen te staan. Dit laat onverlet dat kerkgenootschappen of andere denominaties hier een eerste verantwoordelijkheid voor dragen.

Gezien de genoemde gemeenschappelijke kenmerken en bijzondere omstandigheden, is het uniformeren van minimale waarborgen een goede zaak. Deze waarborgen behoeven na de gewisselde stukken en de plenaire behandeling in de Tweede Kamer nauwelijks nog enige discussie. Een vraag die echter tot op het laatste moment is blijven spelen, althans bij de VVD-collega's, is de vraag die ook door de Raad van State is gesteld, namelijk of de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de geestelijke verzorging moest worden geregeld in deze overkoepelende wet of toch liever per deelsector en of het dus geen dubbeling is. Het kabinet heeft onze inziens toch wel enige overtuigende argumenten gegeven voor de nu gekozen opzet. Gelet op het aanvaarde uitgangspunt met betrekking tot de geestelijke verzorging als onlosmakelijk deel van de totale zorg, had de andere koepelwet, de Kwaliteitswet zorginstellingen, hier ook voor kunnen dienen, edoch niet in het kader van de wet, zoals deze intussen is aanvaard. De kwaliteitswet blijft ook op andere onderdelen beperkt tot het aanbieden van de zorg. Het regelen van de toegankelijkheid, zoals in het voorliggende wetsvoorstel heeft plaatsgevonden, is in deze wet nu een wezensvreemd element en zou dan ook tot aanpassing van andere elementen moeten leiden. Laten wij de kwaliteitswet nu dus maar de kwaliteitswet laten, zoals die nu is, al was het alleen maar vanwege zijn deregulerende impact. Het laatste zal mevrouw Van den Broek-Laman Trip ongetwijfeld aanspreken.

Verder legt het kabinet sterke nadruk op de bijzondere omstandigheden waarbij, naast het min of meer gedwongen verblijf, ook de specifieke behoefte aan geestelijke verzorging juist in die bijzondere omstandigheden een rol speelt. Ook de verschillen tussen de bestaande regelingen rechtvaardigen deze koepelwet. De minimum-