

dat dit binnen de commissies wordt geregeld. Het is een zaak van de nationale overheden. Er worden afspraken gemaakt over wat men internationaal zal gaan doen en wat ieder land gaat doen. Bepaalde kosten die in het ene land gemaakt worden kunnen niet via de Maas-Schelde-commissie verhaald worden op een ander land. Net als in de Rijncommissie maken wij afspraken over wat elk land op zijn eigen terrein gaat doen. Wij zouden overigens best willen dat een aantal kosten die wij hebben door een ander gedragen worden, maar zo is het niet.

De heer Zijlstra heeft gevraagd of wij inzicht hebben in de redenen waarom het niet lukte met Wallonië. Wij hebben er slechts naar kunnen gissen. Het is niet duidelijk waar het vandaan komt. Misschien zijn er stuwmeren uit het verleden. Ik heb al gezegd, dat het lopende het proces heel anders kan uitpakken. Er is in het verleden veel gebeurd, waaraan niet iedereen een plezierige smaak overgehouden heeft. Ik denk, dat Wallonië zegt: laten wij eerst maar beginnen en er niet te veel aan toevoegen. Ik heb het gevoel dat, als wij eenmaal aan het werk zijn en het goed gaat ± het laatste moet er wel bij worden gezegd ± het best mogelijk is dat dit soort belemmeringen weggenomen wordt en wij wel komen tot een integrale aanpak.

Wij gaan ervan uit dat het verdrag niet tot gevolg heeft dat een aantal civielrechtelijke procedures verder vertraagd wordt. Sterker nog, het projectonderzoek Maas is betrokken bij het vooroverleg van de Nederlandse inbreng in de werkgroepen waterkwaliteit en emissies. Met andere woorden: wij nemen aan dat men ons zodanig zal helpen bij de standpuntbepaling dat dit soort zaken wordt voorkomen.

Ik hoop dat ik hiermee de vragen die mij in tweede termijn gesteld zijn naar genoegen heb beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De voorzitter: Voordat ik de vergadering schors voor de dinerpauze heb ik een mededeling aan de Kamer. Er zou nog uitsluitel komen of volgende week behalve een aantal wetsvoorstellen ook de begroting van VROM aan de orde

komt. Dat is het geval. Het wordt dan weliswaar laat, maar als wij die begroting niet behandelen, zijn wij heel vroeg klaar en dat zou op zichzelf weer tot enige onvrede aanleiding kunnen geven.

De vergadering wordt van 18.35 uur tot 20.05 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiwet (herziene gratieregeling en regeling inzake schadevergoeding voor voorlopige hechtenis) (23960).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Glasz** (CDA): Ik wil over twee onderwerpen, voorzitter, van gedachten wisselen. Het eerste is: wat leert ons de meer dan 30% gratiescore? In de tweede plaats wil ik stilstaan bij de ontwikkeling van de schadevergoeding door toepassing van dwangmiddelen door de Staat en de vraag of de wetgever moet ingrijpen.

Ik heb al eerder gepoogd, de gedachtenwisseling in de schriftelijke behandeling te concentreren, maar dat is niet zo bevredigend verlopen. Hoe is dat gegaan? Ik beperk mij tot twee voorbeelden. Nadat ik in het voorlopig verslag had geconstateerd dat in de meeste gevallen op een gratieverzoek gunstig wordt geageerd op grond van financiële omstandigheden, stond ik in de memorie van antwoord te lezen: Anders dan de leden van deze fractie meenden, gaat het voornamelijk om omstandigheden, gebonden aan de persoon van de veroordeelde. Nu meenden de leden van deze fractie niets anders dan wat de minister zelf heeft laten weten in de Tweede Kamer. Ik vermeld de vindplaats: de nota naar aanleiding van het verslag van 27 maart 1995, blz. 7. Daar staat dat de financiële omstandigheden met ruim 21% het hoogste scoren. De minister debatteert dus eigenlijk met zichzelf.

Het tweede voorbeeld. Nadat ik gevraagd had om een beoordeling van het percentage van 30 kreeg ik eerst geen antwoord en na insisteren eigenlijk weer niet. Voor het geven van de kwalificatie dat de minister die score niet verontrustend vindt,

volgt als motivering van dit ons weinig verder brengend antwoord dat het de minister nauwelijks zou passen, een oordeel uit te spreken over de kwaliteit van de rechterlijke advisering. Dit klinkt respectabel, maar de praktijk is anders. Bij het gratieadvies pleegt de rechter vrijwel steeds het advies te volgen van het OM. Ik dacht dat de minister er nu juist naar streefde, mijns inziens terecht, om meer greep op het OM te krijgen en dat het gratieadvies veel te maken heeft met beleid.

Voorzitter! Genoeg hierover. Ik gaf deze voorbeelden om duidelijk te maken dat beantwoording in deze zin niet aanmoedigt om de schriftelijke discussie voort te zetten. Ik vind dat de beantwoording onnodig defensief is en daarom minder productief. Als van de kant van Justitie meer openheid was geboden en vooral meer toegankelijkheid voor een nuttige dialoog, zou wat mij betreft met de schriftelijke behandeling misschien kunnen zijn volstaan. De beantwoording was onnodig defensief, omdat de politieke lading bij dit wetsvoorstel wat ons betreft vrijwel geheel ontbreekt. Mijn fractie steunt immers en stemt in met dit wetsvoorstel. Er zijn echter een paar achtergronden die zo belangrijk zijn dat zij aandacht verdienen en misschien wel tot actie moeten leiden.

Ik leg nu graag mijn twee punten aan de minister voor. Ik vind een honoreringspercentage van gratieverzoeken tot gemiddeld 32,5 over de jaren 1990-1994 verrassend hoog. Vanuit de invalshoek van de justitiabelen is een kans van 1 op 3 er een die men niet gauw laat liggen. Zij wordt dan ook bijna stelselmatig aangegrepen. Dat is ook de indruk bij de rechtbank te Amsterdam, waar op mijn verzoek een kleine rondvraag is gedaan onder de vice-presidenten. De kosten voor de aanvragers zijn minimaal. Een simpel briefje ± een advocaat is daarbij niet nodig ± is genoeg om de gratiemachine in beweging te zetten.

Is dit nu verontrustend? Het hangt er maar vanaf hoe je het bekijkt. Het levert het justitiële apparaat een stroom werk op, van politie tot OM, van de rechter tot de top van justitie, en het duurt minstens een half jaar. En het gekke is dat naar de perceptie van de door mij informeel geselecteerde vice-presidenten in navolging van het OM zelden positief wordt geadviseerd. Over de hoge score van

Glasz

meer dan 30% was men dan ook buitengewoon verbaasd. Mijn zegsman voegde er overigens aan toe dat na advisering nooit het uiteindelijke resultaat gerapporteerd werd. Misschien verdient dit toch aanbeveling; ik geef dit maar door, het is kennelijk een wens bij de justitie. Er werden wel algemene overzichten van de afdoening van gratieverzoeken verstrekt, als bijlage bij de memorie van toelichting bij de begroting van Justitie. Ik zeg "werden", want ik meen dat dit bij de begroting voor 1996 niet meer zo is. Ik weet het niet zeker, ik kon een dergelijk overzicht niet vinden. Ingeval ik mij niet vergis, vraag ik de minister naar de reden van het achterwege laten van het gebruikelijke overzicht, want cijfermatige analyses zijn belangrijk voor het beleid. Zo zoek ik naar een verklaring voor de hoge gratiescore.

Wat bij mijn Amsterdamse rondgang wel als een zich geregeld voordoend verschijnsel te herkennen is, is de gang van zaken bij de adviezen van het OM tot omzetting van gevangenisstraf in dienstverlening. Het gaat dan met name om lang gestraften die niet voor dienstverlening in aanmerking komen en die nog zes maanden hebben te gaan. Het gratiemiddel wordt dan door het OM aangegrepen, zij het op oneigenlijke wijze, om die laatste zes maanden om te zetten. Wat de bedoeling daarvan kan zijn, kan ik slechts raden, maar ik denk dat het gaat om verlichting van het capaciteitstekort in het gevangeniswezen. En als dat raden realiteitswaarde heeft, rijst dus de vraag of er bewust beleid schuilgaat achter de hoge gratiescore.

Deze veronderstelling wordt zeker gevoed als je de samenhang beziet met de problematiek van de "lopende vonnissen". Het duurt gemiddeld minstens een jaar voordat er aan veroordeelden die bij gebrek aan plaatsruimte nog niet gedetineerd zijn, een reserveringsdatum bekend kan worden gemaakt. Dit genereert natuurlijk gronden voor gratie, want zolang men nog op vrije voeten is, doen zich altijd wel omstandigheden voor waarmee de rechter ten tijde van de strafoplegging geen rekening heeft kunnen houden. Dat dit intussen naar mijn idee tot rechtsongelijkheid leidt tussen lopende vonnissen en al afgewikkelde vonnissen en dat dit zelfmelding niet lijkt te bevorderen,

laat ik nu maar buiten beschouwing. In verband met de krappe tijd zal ik dit niet verder uitwerken.

Voor zover het beleid de hoge gratiescore verklaart, zal de minister die score niet verontrustend vinden. Het cijfer blijkt dan tevens een indicator voor het capaciteitstekort in het gevangeniswezen. Ik verwerp deze verklaring niet, maar het lijkt in ieder geval goed om deze analyse uit te voeren, om na te gaan of dit inderdaad een bevestiging is waarmee de verbazing misschien geneutraliseerd kan worden.

Voorzitter! Mijn tweede onderwerp vloeit voort uit de aanpassing van de regeling voor schadevergoeding ter zake van voorlopige hechtenis. Kan de wetgever met bekwaame spoed orde brengen in een problematiek, die overigens niet beperkt blijft tot de voorlopige hechtenis, maar die ook de toepassing van dwangmiddelen betreft en uitdijt naar het civielrechtelijke leerstuk van de onrechtmatige daad? Je kunt de vraag ook anders stellen: moet het optreden van de politie en het OM, aanvankelijk gebaseerd op redelijke vermoedens van schuld en dus rechtmatig, later, als van schuld toch niet of onvoldoende is gebleken, alsnog tot schadevergoeding door de Staat leiden? En in de literatuur buigt men zich daarbij over het probleem of het indertijd op goede gronden rechtmatig geoordeelde optreden al dan niet alsnog voor onrechtmatig moet worden gehouden.

Tussen haakjes, ik ga er bij deze vraagstelling van uit dat politie en OM optimaal zorgvuldig zijn opgetreden. Ik zeg dit omdat ik in een vorig leven als deken van de Nederlandse orde van advocaten het openbaar ministerie ernstig heb bekritiseerd vanwege de publiciteit waarmee men zich toen bij zijn optreden placht te omgeven, waardoor verdachten op voorhand al onnodig schade leden. Ik verloochen dat leven niet, ik sta onverminderd achter dat standpunt; optimale zorgvuldigheid blijve dus het uitgangspunt. Maar de problematiek waarom het gaat, is de vraag of wat toen rechtmatig was, nu onrechtmatig kan worden. Deze problematiek vraagt dringend om duidelijkheid, want de praktijk om de Staat aan te spreken voor schade als gevolg van vervolging en hechtenis neemt onheilspellende vormen aan. In ~~de~~ week hebben wij kennis kunnen

nemen van de aankondiging van wel drie forse claims, die dan ook breed zijn uitgemeten in de media. Men zie het Parool van 10 januari over de Octopus-groep, die de Staat heeft gedagvaard. Het tweede voorbeeld was gisteren op de televisie te zien en vandaag in de ochtendbladen te lezen, het geval van twee journalisten van de stichting Opstand die 0,5 mln. zeggen te claimen. En ten slotte kon men eveneens gisteren via de televisie en vandaag uit de ochtendbladen vernemen dat de heer Van den Nieuwenhuyzen een claim aankondigde die wel wat hoger zal uitpakken, nadat de officier in de RDM-zaak alsnog vrijspraak requireerde.

Een mogelijke overmaat aan claims gedijt in een sfeer van onduidelijkheid. Landsadvocaat De Wijkerslooth spreekt in nr. 7 van het rechtsgeleerdenmagazine Themis uit 1993, waarin hij de rechtspraak en de literatuur op dit punt onder de loep neemt, van steeds ingewikkelder wordende constructies in de sfeer van de onrechtmatige daad die zich opeenstapelen. De praktijk verkeert in onzekerheid, evenals de rechter. Die onzekerheid is zeer geschikt voor een fnuikende werking op het functioneren van de politie en het OM. Ik deel de mening van Corsten in een noot onder de uitspraak van de Hoge Raad NJ95, nr. 512, dat het moeilijk te verteren is dat optreden van politie en justitie dat ex tunc redenerend rechtmatig is en dat meestal zelfs geboden is, achteraf het etiket "onrechtmatig" krijgt opgedrukt. Hij concludeert dat ingrijpen door de wetgever geboden is. Dit is een gezaghebbend geluid van Corsten en terecht is deze noot bij het genoemde arrest in de stukken van de regering aangeroerd.

Ik heb begrepen, voorzitter, dat het departement op dit onderwerp studeert. Dat is goed, maar de tijd dringt. Ik geef de minister dan ook in overweging, hieraan hoge prioriteit toe te kennen. Verder ben ik zeer belangstellend naar haar reactie op hetgeen ik heb aangeroerd.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA):
Voorzitter! Ik heb niet echt een toespraak voorbereid. Mijn fractie is het eens met het wetsvoorstel. Het is heel goed dat daarmee knelpunten verholpen worden.

Le Poole

De vragen die de heer Glasz stelt, zijn weliswaar terzijde, maar toch heel interessant. Het komt mij inderdaad voor dat een gratieverzoek voor mensen een makkelijk middel is om na te gaan of zij iets aan hun straf veranderd kunnen krijgen. Ik ben persoonlijk wat minder verontrust over het percentage toewijzingen van gratieverzoeken dan de heer Glasz. Naar mijn idee is de rechter daar namelijk zelf bij. Hij is er absoluut niet aan gehouden om het openbaar ministerie te volgen. Hij moet dat ook niet doen, als hij of zij een afwijkende mening heeft. In mijn ervaring zal dat ook niet gebeuren. Kennelijk is de rechter in die verzoeken waarbij hij toewijzing geadviseerd heeft, van mening dat het achteraf gezien beter is om het zo te doen als in het gratieverzoek aan de orde wordt gesteld.

Het omzetten van gevangenisstraf in dienstverlening is volgens mij ook geen slecht idee. In het algemeen moet, wanneer met een ander middel dan gevangenisstraf volstaan kan worden, dit namelijk de voorkeur hebben. Ik meen dat in de strafrechtspleging een haast algemeen aanvaard uitgangspunt is dat gevangenisstraf een ultimum remedium moet zijn. Mijn fractie vindt dat ook een goed beleid. Overigens interesseert het mij wel of de minister nader kan ingaan op de vraag van de heer Glasz hoe het komt dat er zoveel gratieverzoeken worden toegewezen.

De heer Glasz heeft gesproken over schadevergoeding, toegewezen na gebruik van dwangmiddelen. Daarbij gaat het in het bijzonder om voorlopige hechtenis. Inderdaad is het aantal verzoeken om schadevergoeding verontrustend. Dit geldt ook voor de bedragen die daarbij aan de orde zijn. Ik denk dat dit vraagstuk niet beperkt is tot de strafrechtspleging; dat is in het algemeen aan de orde, dus ook in het bestuursrecht en algemeen civielrecht. Daarbij worden steeds meer schadevergoedingen toegewezen naar aanleiding van overheids-optreden dat achteraf onrechtmatig blijkt te zijn, zo is mijn indruk, hoewel ik er geen onderzoek naar gedaan heb. Het lijkt mij een goed idee dat daar in heel algemene zin naar gekeken wordt en dat dit niet beperkt wordt tot de strafrechtspleging.

Ik heb dus grote belangstelling voor het antwoord van de minister op de vragen van de heer Glasz.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Belangrijke punten van geschil bestaan er wat dit wetsvoorstel betreft, niet meer tussen de minister en de drie protestant-christelijke fracties. De beantwoording van vragen en opmerkingen onzerzijds in twee termijnen was adequaat te noemen. Dit betekent echter nog niet dat wij in alles overeenstemmen.

Daar is in het kader van de herziening van de gratieverlening het door ons aangesneden punt van de benedengrens van 1 500 voor geldboeten. Dit in onze ogen principiële punt is door de regering beslist op argumenten van praktische aard. Gegeven de omvang van de problemen waarmee wij in de strafrechtspleging worden geconfronteerd, kan ik mij echter geenszins veroorloven deze praktische gronden te negeren, zo zegt de minister in de memorie van antwoord aan deze Kamer. Met nadruk voegt zij hieraan toe dat budgettaire overwegingen bij dit voorstel geen rol hebben gespeeld. De grens van 1 500 wordt verdedigbaar geacht, gezien het huidige consumptie- en bestedingsniveau.

Dat aan de keuze van de arbitraire grens een afweging van het belang van de veroordeelde bij kwijtschelding tegen de lasten en de kosten van de gratieprocedure voor de overheid ten grondslag ligt, blijkt reeds uit de memorie van toelichting. Wij hebben en houden onze reserves, uitgaande van de stelling dat gratie een fundamenteel instrument van de overheid is om een verandering aan te brengen in een strafoplegging, indien de billijkheid zulks op grond van bijzondere of nieuwe omstandigheden met zich brengt. Aan een gratieverzoek kan een zeer principiële overtuiging van iemands pretentie van onschuld ten grondslag liggen en zeker niet in de eerste plaats het financiële belang.

Een algemeen verschijnsel in de rechtspraak is evenwel dat de ultieme graad van rechtvaardigheid soms moet worden opgeofferd aan de eisen van doelmatigheid. In zulke gevallen komt het echter wel zeer aan op de zuiverheid van argumentatie, zeker wanneer wij ons in de sfeer

van het strafrecht bevinden. Aan financiële afwegingen van de zijde van de overheid komt in die context niet de grootste overtuigingskracht toe, zo wil ons voorkomen.

Tegen het andere deel van het wetsvoorstel inzake schadevergoeding voorlopige hechtenis hebben wij geen bedenkingen meer, nu vaststaat dat verrekening van een toegekende schadevergoeding alleen mogelijk is met geldsommen die verschuldigd zijn op grond van een vonnis of arrest dat is gewezen in een strafzaak (artikel 90, derde lid, Wetboek van Strafvordering).

De onderhavige wijziging van de regeling betreffende schadevergoeding wegens gebruik van dwangmiddelen bij strafvordering geeft ons aanleiding de vraag aan de minister voor te leggen, of zij geen argumenten aanwezig oordeelt om zich binnen afzienbare tijd eens grondig te bezinnen op de regeling, vervat in de artikelen 89 en 90 "Strafvordering". Ontwikkelingen in de jurisprudentie en beschouwingen in de literatuur zouden die aanleiding kunnen vormen. De heer Glasz heeft al een aantal feiten genoemd. Hij heeft ook naar literatuur verwezen. Ik moge onder andere wijzen op het mijns inziens fundamentele artikel van de heer De Kok in Regtsgeleerd Magazijn Themis van november 1993, pagina's 435 en volgende. De regeling zou eens moeten worden gezien in relatie tot algemene principia van ons (overheids) aansprakelijkheidsrecht en de uitgangspunten van de artikelen 5 en 6 van het EVRM. Graag verneem ik hierop de reactie van de minister.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! De vragen van de leden vallen eigenlijk uiteen in drieën. De heer Glasz heeft twee punten aangedragen. Hij vroeg hoe het zit met het percentage van 30 en de gronden die daarbij horen. De heer Holdijk vroeg zich nog eens af hoe het zit met de grens van 1 500 en de principiële overwegingen daarbij. Wat de schadevergoedingsmaatregel betreft uitte de Kamer haar zorg over de enorme toename van de bedragen en de toename van het aantal ingestelde vorderingen tot schadevergoeding. Ik neem aan dat het laatste er ook bij hoort. In het algemeen gesproken concludeer ik met vreugde dat de Kamer instemt met het wetsontwerp als geheel. Ik

Sorgdrager

zal dan ook verder ingaan op de specifieke vragen.

Eerst de schriftelijke voorbereiding. Het geheel nog eens nalezende, moet ik de heer Glasz gelijk geven dat hierin wat ons betreft adequater gereageerd had kunnen worden. Dat ben ik met hem eens. Mijn excuses hiervoor. Ik zal proberen, dit in de toekomst te voorkomen.

Dan wat de 30% betreft. Op het eerste gezicht lijkt het een hoog percentage. Maar als wij de uitsplitsing zien en als wij zien wat de gratieverlening inhoudt en op basis waarvan het gebeurt, dan moet ik tot de conclusie komen dat wij ons daar niet echt veel zorgen over hoeven te maken, anders dan wanneer het het gevolg is van een te lang verloop van tijd tussen vonnis en executie. Het laatste geef ik iedereen die dit zou zeggen onmiddellijk toe. Het is nogal eens gebeurd dat er een te lang verloop in tijd was. Ik vind dat dat in ieder geval teruggedrongen moet worden. Het duurt echter soms wel enige tijd voordat een straf geëxecuteerd wordt, zowel een geldboete als een vrijheidsstraf.

Ik ga nu in op de geldboete. Een flink percentage van de gunstige adviezen betreft de financiële omstandigheden. Het gaat dan om kwijtschelding of vermindering van een geldboete. Dat heeft niets te maken met celcapaciteit. Het heeft ook niet te maken met andere niet principieel strafrechtelijke overwegingen, maar gewoon met de vraag of iemand in nieuwe omstandigheden verkeert, vergeleken met het moment van de zitting, waardoor het niet meer redelijk zou zijn om de straf van de geldboete nader te executeren. Het kan inderdaad zo zijn dat iemand in een bepaalde tijd in financiële moeilijkheden terecht is gekomen of iets dergelijks. Dat is dan de reden voor kwijtschelding. Mevrouw Le Poole heeft natuurlijk volledig gelijk als zij zegt dat de rechter heel wel in staat is om zich een oordeel te vormen. Ik denk dat de rechterlijke macht, de zittende magistratuur, het niet leuk zal vinden als de indruk ontstaat dat zij hierin slaafs het OM volgt. Ik heb eerlijk gezegd ook niet de indruk dat dit gebeurt. Het feit dat het advies van het OM en de rechter en vervolgens van het ministerie ± formeel van mij dus ± in dezelfde lijn ligt, kan alleen maar aantonen dat in dergelijke

gevallen gratieverlening iets heel redelijks is. Zo wil ik dat ook zien.

Een andere grond voor gratieverlening wordt gevormd door medische omstandigheden. Dat kan men ook zien in het staatje op pagina 7 van de nota naar aanleiding van het verslag. Het gebeurt dan meestal op basis van een advies van de geneeskundig inspecteur, die vaak naar aanleiding van signalen van een huisarts de situatie onderzoekt. Als iemand medisch ongeschikt wordt bevonden door de geneeskundig inspecteur van het ministerie, willen wij een vrijheidsstraf niet executeren. Dat is niet de bedoeling van de strafoplegging. Hierbij gaat het ook om een flink percentage.

Er is ook een percentage, zoals de heer Glasz aanhaalde, waarbij de vrijheidsstraf wordt omgezet in een alternatieve straf. Vaak is dat mogelijk als een deel van de straf is uitgezeten, terwijl er nog een restant is dat korter is dan zes maanden. Als iemand een tijd in vrijheid is geweest en als het goed gaat, vind ik dat er alle redenen zijn om op dat moment te zeggen dat die persoon niet nog een keer in detentie moet, maar dat hij of zij een kans moet krijgen om door middel van een alternatieve straf aan de strafoplegging te voldoen. Het kan hierbij ook gaan om een strafoplegging van minder dan zes maanden sec. Dat zie je nogal eens gebeuren als iemand niet op de zitting is verschenen. Dan kan geen alternatieve straf opgelegd worden. Later komt men dan, geconfronteerd met het vonnis, tot de conclusie dat het beter is om een alternatieve straf voor te stellen. Als men daar moeite voor doet, is het alleszins redelijk om daaraan tegemoet te komen. Maar nogmaals, als het is op basis van een tijdsverloop dat onredelijk is en dat te wijten is aan de overheid, dan zeg ik dat het verkeerd is. Ik ben bezig, dat terug te dringen. Als het gaat om het tijdsverloop dat te wijten is aan het gedrag van de veroordeelde, zal er in het algemeen minder reden zijn voor gratieverlening op grond van het argument tijdsverloop.

Met andere woorden, het is niet zo dat er een beleid achter schuilt van het manipuleren met celcapaciteit en dergelijke. Dat is absoluut niet waar. Iedere zaak wordt op haar eigen merites bekeken. Als er geen reden is voor gratie op grond van de zaak zelf, wordt er geen gratie verleend, ook niet op grond van het argument dat het weer een cel scheelt. Men

moet maar van mij aannemen dat dat niet de bedoeling is.

Ik kom bij de grens van 500. Het is inderdaad waar dat hierbij in hoofdzaak argumenten van praktische aard een rol hebben gespeeld. Voor ieder vonnis geldt dat de rechter bij het opleggen van de straf rekening houdt met de draagkracht van de veroordeelde. Het zal bij de zitting worden meegenomen dat iemand in moeilijke financiële omstandigheden verkeert. Feit is wel dat zich daarna, net als bij iedere andere zaak, veranderingen in de omstandigheden kunnen voordoen. De vraag is dan hoe je dat weegt. Er is het principiële argument dat iemand altijd de gelegenheid moet kunnen hebben om gratie aan te vragen. Dat gebeurt overigens niet op grond de onschuldpretentie, want daar is het middel van gratie niet voor. Als iemand alleen maar aanvoert dat hij eigenlijk onschuldig is, wordt het gratieverzoek altijd afgewezen, omdat het een zaak is die bij de zitting aan de orde is geweest. Het kan echter ook zijn dat er nieuwe omstandigheden zijn die dat zouden moeten aantonen. Daar is dan een andere procedure voor, namelijk die van de herziening. Dat argument geldt dus niet. Het gaat er meer om of de persoonlijke omstandigheden bij het bedrag dat lager is dan 500, geen reden meer zijn voor de gratie, omdat die gratieverlening onmogelijk is geworden. Ik denk dat je dit met elkaar moet afwegen. Vaak gaat het om kleinere bedragen. Dan mag je dat argument wel doorslaggevend laten zijn, zeker omdat wij weten dat in de lex Mulder, waarin dit soort bedragen ook als maximum gelden, ook geen gratiemogelijkheid aanwezig is. In die zin zijn beide met elkaar vergelijkbaar. Wat de heer Holdijk zei, namelijk dat het principe het hierbij moet afleggen tegen het praktische argument, is inderdaad waar. Wij hebben die keuze gemaakt, omdat een gratieverzoek ook ontzettend veel werk betekent. Het verzoek gaat naar de politie. Die moet een verslag uitbrengen, na onderzoek of de feitelijke grondslag juist is. Er moet onderzocht worden of de omstandigheden inderdaad zijn zoals is opgegeven. Er moet een huisbezoek gebracht worden, enz. Daarna moet het OM een verslag uitbrengen. Daarna doet de rechter dat. Dan komt het bij ons. Dat is toch een hoop werk. Je kunt daartegen

Sorgdrager

inbrengen dat het strafproces duur is en dat je daar verder niet naar moet kijken. Dat kan ik mij voorstellen. Het is in wezen ook zo, maar het moet niet tot het uiterste doorgevoerd worden, vind ik.

De schadevergoeding aan gewezen verdachten is een zaak die vaak moeilijk verteerbaar is. Als je ziet dat bepaalde maatregelen in het begin van de fase van het proces toch terecht zijn genomen en als achteraf blijkt dat er een vrijspraak volgt, kun je je afvragen of het wel terecht is dat zulke hoge bedragen geclaimd en toegewezen mogen worden. De laatste jaren zien wij dat er sprake is van een enorme stijging van het aantal toegewezen zaken en van de hoogte van de bedragen. Tegelijkertijd zie je ook dat rechters niet sowieso een hoge claim honoreren. Er wordt wel degelijk gematigd, waarbij op grond van redelijkheid en billijkheid een bedrag wordt toegewezen. Op zich moet het principe van artikel 89 en van artikel 591a van het Wetboek van Strafvordering wel overeind blijven. De vraag is wel of je het moet doortrekken naar de rechtmatige overheidsdaad die achteraf onrechtmatig is gebleken. Er is echter ook de mogelijkheid van schadevergoeding bij een rechtmatige overheidsdaad. Dat hele complex zijn wij aan het bestuderen. Ik vraag mij ook af of het allemaal zo moet, maar het gaat meer om de hoogte van de bedragen en de mogelijkheden dan om het principe. Als jou door overheids-optreden iets is aangedaan wat ten opzichte van jou als particuliere persoon niet terecht is, moet je ook de mogelijkheid hebben, hiervoor een schadevergoeding te krijgen. De vraag is alleen hoeveel en in welke gevallen. Ik heb bij de begroting aangekondigd dat de Kamer een voorstel hiervoor kan tegemoetzien. Laat ons nog even studeren. Er zit heel veel aan vast en het is, zoals mevrouw Le Poole heeft gezegd, heel algemeen. Het gaat niet alleen om strafrecht. Het gaat heel veel om civiel recht, maar ook om bestuursrecht. Wij willen het graag in een groot geheel bekijken.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik dank de minister zeer voor haar antwoord. Ik ben blij met haar mededeling dat ook zij meent dat de schriftelijke beantwoording niet

optimaal is geweest. Wij zitten wat dit betreft geheel op één lijn.

Ik heb gezien dat cijfers niet meer bij de begroting worden geleverd. Misschien wil de minister dit laten nakijken, want ik heb niet van haar begrepen dat er enige bedoeling achter ligt. Cijfers zijn toch goed voor de analyse.

Ik neem er kennis van dat achter de hoge score geen beleid schuilt, zoals in mijn gedachten misschien opkwam doordat ik geen goede verklaring ervoor kon vinden. Dan blijft het punt over dat de betrokken rechters in Amsterdam er verbaasd over zijn. Misschien kan dit worden verholpen door wat terugrapportage. Ik weet niet of het er in de procedure nog bij kan dat de rechters uiteindelijk horen wat er met hun advies gebeurd is.

Terecht wees mevrouw Le Poole erop dat de claimcultuur een fenomeen is dat in veel breder verband aan de orde is. Wij hebben net van het WODC een boekje gekregen over Amerikaanse toestanden, waarin overigens dit aspect nu net niet belicht wordt. Hierover hebben wij al eens bij een wetsvoorstel gevraagd wanneer de regering denkt zekere sectoren te limiteren met gebruikmaking van artikel 120 of daaromtrent van Boek 6. Ik meen dat ik deze vraag ook weer gesteld heb bij een overigens niet verschrikkelijk belangrijk wetsvoorstel over de aansprakelijkheid van de binnenschippers. De regering neemt tot dusver het standpunt in dat de ontwikkeling van de jurisprudentie moet worden afgewacht om te zien of het echt ongewenste vormen zal aannemen, alvorens ingrijpen wordt overwogen. Het is best mogelijk dat het moment daarvoor komt. Dit is een beperkt onderdeel, maar het is wel van belang. De praktijk vraagt om ordening. Ik zeg nogmaals: claims gedijen binnen onduidelijkheid. Kan de minister er dus iets naders over zeggen wanneer de vruchten van de studie er komen en wanneer het duidelijk is of de wetgever hier iets aan gaat doen?

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter! Het enige wat ik in tweede termijn nog wil zeggen, is dat ik de studie over schadevergoeding voor rechtmatig en onrechtmatig overheidsoptreden met belang-

stelling tegemoet zie, maar dat ik vind dat het een genuanceerd verhaal moet zijn. Je kunt niet zeggen dat mensen die schade hebben ondervonden door overheids-optreden, helemaal geen schadevergoeding mogen hebben. Zoals het nu is, vind ik het echter verontrustend.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik zal nakijken of de cijfers aan de begroting ontbreken. Daar zit geen bedoeling achter. Als zij ontbreken, kan ik de Kamer de cijfers bij de behandeling van de begroting van Justitie in deze Kamer verstrekken. Dan kan het op die manier rechtgezet worden.

Mij staat bij dat er wel aan de rechters teruggerapporteerd wordt, maar ik ben er niet geheel zeker van. Ook dit zal ik nakijken, want het is redelijk om het wel te doen. Ik vind het volstrekt logisch dat iemand die een advies heeft uitgebracht, later te horen krijgt wat er met dat advies gebeurd is. Ik zal het nazien en, als het niet gebeurt, bekijken of er mogelijkheden zijn om het in de procedure op te nemen.

In het strafrecht is een matiging van de claimcultuur in ieder geval wel mogelijk. Artikel 89 geeft voor de voorlopige hechtenis een mogelijkheid. Dat is langzamerhand een vast bedrag, maar het gaat natuurlijk meer om de andere kosten die geclaimd worden. Die moeten dan wel een gevolg zijn van het ondergaan van die voorlopige hechtenis. Als iemand ten onrechte in de publiciteit is gekomen, is dat in feite niet het gevolg van het ondergaan van voorlopige hechtenis. Dit soort problemen speelt altijd een rol in de discussie en worden vaak weer in mindering gebracht op het totale geclaimde bedrag. Ik ben het er geheel mee eens dat de praktijk om ordening vraagt.

Ik zal de Kamer binnenkort in elk geval laten weten wanneer zij een wetsvoorstel hierover kan tegemoetzien. Ik vind het een beetje moeilijk om het nu te zeggen, omdat het nogal ingewikkeld is en er nogal wat materiaal aan onderzoek bij nodig is.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sorgdrager

De vergadering wordt van 20.50 uur tot 21.05 uur geschorst.

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

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996 (24400-VII);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1996 (24400-C);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1996 (24400-D);**

- **Wijziging van hoofdstuk VII (Ministerie van Binnenlandse Zaken) van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten voor het jaar 1994 (slotwet/rekening) (24301);**

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1994 (Slotwet/rekening) (24314);**

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1994 (Slotwet/rekening) (24315).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Dijkstal**: Ik heb met grote belangstelling geluisterd naar de inbrengen van de kant van de Kamer, voorzitter. Ik vond dat sommige woordvoerders zeer interessante invalshoeken hebben gekozen voor hun betoog. Ik zal daarop uitgebreid ingaan. Er is natuurlijk altijd sprake van een zekere willekeur ten aanzien van de vraag, aan welke kant je begint in de opbouw van je betoog. Ik heb ervoor gekozen aan te sluiten bij de heer Van Dijk en mevrouw Schoondergang. Die hebben beiden enige aansluiting gezocht bij het motto van de memorie van toelichting op de begroting "Raamwerk voor maatwerk". Wij vonden dat zelf nogal aardig gekozen. Wij hebben geprobeerd dat in de toelichting uit te leggen, mede omdat er aan onze kant telkens weer behoefte bestaat, aan te geven waar het ministerie van Binnenlandse Zaken wel over gaat en waarover het

niet gaat. Het ministerie van Binnenlandse Zaken behoort in velerlei opzichten voorwaarden te scheppen voor anderen die beleidsmatig en uitvoerend het werk doen.

Laat ik u daarvan twee voorbeelden geven. Als ik bijvoorbeeld praat over het zeer belangrijke integratiebeleid minderheden, dan coördineert de minister van Binnenlandse Zaken dat beleid. Het zijn echter veelal anderen die daarmee beleidsmatig of in de uitvoering bezig zijn; óf het zijn andere departementen ± neem het belangrijke onderwerp onderwijs ± óf het zijn gemeenten, provincies en andere organisaties die dat uitvoeren. Het is dan vooral zaak om vanuit Binnenlandse Zaken het raamwerk te leveren waarbinnen anderen het maatwerk kunnen voeren.

Datzelfde geldt zeker ± dat betreft de traditionele rol van Binnenlandse Zaken ± voor het binnenlands bestuur. Een van de bijzonder aardige kenmerk van ons land is, dat er brede overeenstemming is dat het hart van het openbaar bestuur vooral het lokale bestuur is: gemeenten, provincies, waterschappen. Het is een primaire taak van Binnenlandse Zaken om in een aantal opzichten ± bestuurlijk, financieel, juridisch ± het kader te scheppen waarbinnen aldaar het werk kan worden gedaan. Daarvan is inderdaad de politie een beetje een voorbeeld geworden. De nieuwe Politiewet heeft immers het zwaartepunt verlegd naar de regionale korpsen en alles wat daarmee annex is. Binnenlandse Zaken en Justitie in dit geval scheppen daarvoor meer het kader dan dat zij het werk zelf en detail doen. Dat geldt ook voor de beleidsmatige aspecten daarvan. Dat is de reden waarom wij voor dat motto hebben gekozen. Wij proberen dat in een aantal terreinen verder uitwerking te geven. Zeker het punt van de relatie tussen Binnenlandse Zaken en het binnenlands bestuur ± een onderwerp dat bij uitstek bij het ministerie thuishoort ± is bij uitstek een onderwerp dat op dit moment ons aller aandacht verdient.

Ik vond de invalshoek van de heer Van den Berg erg interessant. Ik was het niet altijd met hem eens. Hij trachtte vanuit het Europese niveau door te redeneren naar hetgeen in Nederland aan de gang is en vroeg zich af, hoe je de relatie daartussen moest zien. Ik denk dat, behalve de

zelfstandige betekenis die het heeft om een behoorlijk openbaar bestuur te hebben, het, naarmate wij meer op het Europese c.q. mondiale niveau gaan doen, des te belangrijker wordt om de ontwikkelingen van ons staatsbestel en alles wat daarmee annex is, in dat perspectief te zien. Ook van onze kant zijn wij, veel meer dan in het verleden het geval was, zeer nadrukkelijk met Europa bezig.

Ik begrijp natuurlijk wel wat de heer Van den Berg bedoelt met zijn opmerking dat Europa bezig is binnenland te worden. Ik denk echter dat wij het iets nauwkeuriger moeten uitspinnen en eens moeten bekijken, wat precies de betekenis van die woorden is. Ik was het niet helemaal eens met zijn opmerking, dat in brede zin de Europese Unie primair een werkerterrein is voor de economische integratie. Dat is volgens mij niet meer zo. Natuurlijk, de economische integratie is heel lang het hart geweest van het Europese denken. Ik dacht echter dat juist in de afgelopen jaren zo nadrukkelijk een hele hoop andere beleidsterreinen in beeld zijn gekomen. Ik denk daarbij aan het sociale beleid, het financiële beleid, het buitenlands beleid, het defensiebeleid, het vreemdelingenbeleid en de criminaliteitsbestrijding. Bij elk van deze onderwerpen kan men zich afvragen, of dat al dan niet wenselijk is. Dan kom je midden in de discussie over de subsidiariteit. Die discussie moeten wij nu niet voeren. Het ging in de afgelopen jaren in Europa over een hele reeks van beleidsterreinen. Ik weet dan ook niet precies wat de heer Van den Berg bedoelt als hij zegt, dat op allerlei terreinen het nationale politieke stelsel onverwacht en onverhoopt zijn verlangde bewegingsvrijheid verliest. Dan zitten wij midden in een politieke discussie over de vraag, wat er wel en wat er niet op Europees niveau moet gebeuren. Die discussie heeft het kabinet met de vier nota's in het kader van de IGC proberen te starten. Daarover heeft in het parlement gelukkig al een hele discussie plaatsgevonden. Juist die discussie wordt de komende jaren rondom de IGC ook zeer relevant. Die discussie is ook zeer relevant voor Binnenlandse Zaken en het binnenlands bestuur. Bij de besluitvorming daarover komt onmiddellijk de opmerking aan de orde: als het niet Europees is, is het kennelijk nationaal. Nationaal kan bij