

## Bierman

werkkokers, die we nu via de startnotitie proberen met corridors wit te wassen.

Ik ben geen voorstander van dat soort formalisering. We koersen dus af op een landschap van woongeulen en werkgoten, waarbij meer afritten meer ritten creëren en er weer meer uitstoot komt. Ook de ammoniakuitstoot zal toenemen en vervolgens bij de boeren in rekening worden gebracht, omdat ammoniak nu eenmaal niet wordt toegedicht aan de automobilist.

Kortom, dit is niet goed voor de bestaande steden. Deze worden daardoor uitgemergeld en de verpaupering zal toenemen. Verder is het niet goed voor het landelijk gebied. Je hebt hiermee dus al een argument om met andere departementen of mensen die als vliegende keep optreden, te overleggen of je niet gezamenlijk het landelijk gebied dient te beschermen om op deze wijze ook de steden overeind te houden. Ik denk dan in eerste instantie aan de huidige minister voor het grotestedenbeleid.

Voorzitter! Er zijn meer argumenten waarom je deze ontwikkeling niet moet willen. De vermindering van het areaal leidt tot prijsopdrijving, 35% stijging sinds 1990. Een EHS zal steeds duurder worden en de inpassingsproblemen zullen steeds meer toenemen, waardoor hier steeds minder van zal komen. Er is ook sprake van een vergrote barrièrewerking. Wat blijft er over van de doelstelling "grote aaneengesloten gebieden creëren" in de beleidsnotitie? Realisatie van aaneengesloten natuurgebieden, aaneengesloten arealen landbouwgebieden zal steeds moeilijker worden.

Verder is er de schade aan de biodiversiteit. Het rampzalige is dat deze wegen gelegd zijn op gradiëntrijke overgangen. Dat houdt in dat de biodiversiteit al per definitie geschaad wordt. Door uit te bouwen tot corridors breng je een veel grotere onevenredige schade toe dan wanneer de wegen op een andere wijze waren gerealiseerd. Dit alles gebeurt dan ook nog vanuit een zekere mate van overbodigheid, gelet op de ontwikkeling van de bevolking in de toekomst. Ik heb dit bij de algemene beschouwingen al gezegd. De bevolkingsgroei zit hem niet meer in de nieuwkomers, maar in degenen die langer blijven. Degenen die langer blijven houden onevenredig bezet, wat anders door jongeren zou

kunnen worden ingevuld. Er wordt niet meer opgeschikt en ingeschikt. Je zou daar een heel ander beleid, een beleid van optimalisering tegenover moeten zetten.

Mijn vraag is of ik er gegeven deze schets op mag rekenen dat de bewindslieden buitengewoon vasthoudend zullen zijn. Dat zij niet alleen zullen zeggen: geen nieuwe hypotheek op natuurgebieden, maar zelfs: geen nieuwe hypotheek op nog beschikbaar landelijk gebied. En dat zij dit zullen inbrengen bij de discussie over de startnotitie. Ik zou dan al een stuk blijer zijn.

Voorzitter! De structuurveranderingen in het landelijk gebied zelf verlopen nog steeds stormachtig en worden steeds meer versneld. Elke dag verdwijnen er acht boerenbedrijven. Over tien jaar is er nog maar de helft over. In vijf jaar zullen er 16.000 bedrijven verdwenen zijn, vooral gezinsbedrijven. En dat zijn in mijn ogen nu juist de bedrijven die niet weggesaneerd zouden moeten worden in deze koude ontwikkeling. Voor de grote bedrijven is er naar mijn oordeel op lange termijn geen markt. Zij zullen de race internationaal afleggen tegen die bedrijven die in gebieden opereren waar allerlei wettelijke en milieubarrières evenals areaaltekort niet zullen optreden. Het is dus al een verloren race. Waarom hier dan nog overwegen, zoals in de beleidsnotitie staat, daarvoor fiscale maatregelen te gaan introduceren? Ligt het niet veel meer voor de hand om dat juist voor de gezinsbedrijven te doen, omdat zij flexibeler zijn en gemakkelijker kunnen omschakelen? Zij kunnen een belangrijke taak hebben bij de extensieve, biologische landbouw, maar ook bij het beheer en het bewaken van het landelijk gebied. Zoals ik het zie, zou er veel meer geconcurrereerd moeten worden op de krachten die in de gezinsbedrijven aanwezig zijn.

Al met al zijn er redenen genoeg om juist de gezinsbedrijven te beschermen. Ik vraag de bewindslieden of zij het hiermee eens zijn en of die fiscale lastenverlichtingen niet juist voor deze groepen moeten gelden. Als wij extensiveren, blijft er nog steeds een areaaltekort. Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Holdijk of er dan niet een actief, offensief emigratiebeleid op poten moet worden gezet. Nederland is gewoon te klein voor gezond en milieuvriendelijk boeren. Kortom, de

extensivering brengt met zich dat er een heel ander beleid moet worden gevoerd.

30% van het goederentransport is gelieerd aan de agrocluster. In de beleidsnotitie wordt geconstateerd dat er stagnatie optreedt en dat er innovaties in logistiek opzicht moeten worden gepleegd. Men pleit voor ondergronds transport van Aalsmeer naar Schiphol. Ik denk aan andere innovaties die eerder klaar kunnen zijn en die zelfs nog verdergaan dan van Aalsmeer naar Schiphol, bijvoorbeeld van Aalsmeer naar Londen met het luchtschip. Ik verneem graag of de bewindslieden het met mij eens zijn dat dit pas innovaties zijn waar je snel mee vooruit kunt.

Ik heb niet gepleit voor het introduceren van een staatssecretaris voor het landelijk gebied, opdat het ministerie meteen kan worden opgeheven. Ik pleit ervoor dat zij nog even blijven en dat zij alles in het werk stellen om te blijven, zodat die contramal zo meteen goed wordt bewaakt. Als de minister mij zegt hoe het landelijk gebied er straks uitziet, weet ik hoe de steden erbij zullen liggen. Dan kan ik daar in het debat van volgende week bij de begrotingsbehandeling van VROM alvast een voorschotje op nemen.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging over deze wetsvoorstellen tot na de afhandeling van de wetsvoorstellen 25638 en 25925. Het antwoord van de regering zal, afhankelijk van de vraag of de volgende wetsvoorstellen ook uitlopen, pas kunnen aanvragen na de dinerpauze, maar ik streef ernaar om de minister nog voor de dinerpauze te laten antwoorden. Ik kan hier geen zekerheid over geven. Het wordt in ieder geval niet voor zessen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de artikelen 140 en 443 van het Wetboek van Strafrecht (25638).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De CDA-fractie staat uit volle overtuiging achter de verhoging van de strafmaat die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Wij zijn in de schriftelijke voorbereiding al op een aantal kwesties ingegaan betreffende de tekst en uitleg van het wetsvoorstel. In aanmerking nemend de antwoorden die daarop gekomen zijn, is ons voornemen om het wetsvoorstel te steunen niet veranderd. Onze twijfels betreffen vooral de vraag of dit wetsvoorstel voldoende is om te bereiken dat het strafrecht aan de maat is ten opzichte van criminaliteit die in organisaties en netwerken wordt beoefend. Daarbij wijzen wij op een aantal punten en wij vragen de minister om daarop in te gaan.

We hebben net berichten gekregen, juist gisteren, over een nieuwe rapportage van Kleemans, Van den Berg en Van de Bunt over georganiseerde criminaliteit in Nederland. Naast de persberichten was daar gisteren nog niet zoveel over beschikbaar. Ook de internetsite van het ministerie van Justitie bevatte geen mededelingen daarover. Afgaande op die internetsite was er sinds 19 januari trouwens helemaal niets gebeurd. Maar vanochtend kregen we het rapport van de onderzoekers hier in de Eerste Kamer. Reeds door eerste indrukken en na vluchtige lezing van het rapport is er reden om aandacht te besteden aan de inhoud van dat rapport in relatie tot het wetsvoorstel dat voorligt.

In het "Ten geleide" wordt door prof. Fijnaut geschreven: "Waar voor sommigen sprake was van een reële en acute bedreiging voor de democratische rechtsstaat, daar hadden anderen het over een exotische bagatel." Nu, een belangrijke kwaliteit van de rapportage van Fijnaut en anderen voor de parlementaire enquêtecommissie is dat er voor de laatste opvatting, als zou georganiseerde criminaliteit een exotische bagatel zijn, waarbij al snel sprake is van overkill in de strafrechtelijke reacties, geen ruimte meer is. Daarvoor kan nu worden verwezen naar het uitgebreide rapport, waarvoor de enquêtecommissie de middelen en de mogelijkheden beschikbaar heeft gesteld en ook naar het jongste

rapport van Kleemans, Van den Berg en Van de Bunt. Ook dat rapport draagt bij aan precisering van het inzicht. Wie de casus aan het slot doorneemt, kan niet anders dan oordelen dat Justitie hier ten overstaan van de georganiseerde criminaliteit een zware en belangrijke taak moet vervullen.

Ik citeer wat verderop uit het rapport, blz. 8: "De werkelijkheid van de Nederlandse georganiseerde criminaliteit blijkt er veel kleuriger uit te zien dan de stelling van 'etnische specialisatie' doet voorkomen." Er wordt in het rapport gewezen op wisselende samenwerkingsverbanden die voorkomen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit. Wij zouden graag van de minister vernemen hoe hij deze beschrijving van veranderingen in werkwijze bij dit soort misdrijven in georganiseerd verband, in netwerken, beoordeelt in relatie tot het wetsvoorstel dat voorligt. De duurzaamheid van het samenwerkingsverband lijkt immers te gaan ontbreken in een aantal niet onbelangrijke gevallen. Welke consequenties verbindt de minister hieraan voor de uitleg en de toepassing van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht en voor de wenselijkheid van nadere wetwijziging?

Op blz. 12 van het rapport wordt melding gemaakt van een aantal negatieve effecten van het laten ontstaan van een schemerzone. In feite worden daar ook kritische woorden gesproken over het wetsvoorstel waarmee de minister onlangs in de Tweede Kamer bezig is geweest, betreffende de opheffing van het bordeelverbod, en wordt er gewaarschuwd tegen het ontstaan van een schemerzone en ontwijkingsstrategieën als gevolg van legalisering. Inzake het gedoogbeleid voor softdrugs wordt er evenzeer gewaarschuwd tegen het schemergebied waarvan criminele samenwerkingsverbanden profiteren. Uiteraard reiken de rechtspolitieke implicaties van datgene wat daar onder de aandacht wordt gebracht, verder dan het wetsvoorstel dat nu voor ons ligt. Het zijn argumenten tegen het laten ontstaan van een schemerzone. Voor onze fractie is de conclusie die eraan moet worden verbonden, niet dat het allemaal maar moet worden gelegaliseerd en verder moet worden gelegaliseerd. Integendeel, naar onze mening is er reden om strakker op te treden tegen

activiteiten in de schemerzone. Onze collega's in de CDA-fractie in de Tweede Kamer hebben eerder al indringend gepleit voor verhoging van de strafmaat voor de handel in softdrugs. Ook hierover willen wij het oordeel van de minister vernemen. Wij vragen hem, hierbij in te gaan op de beperkingen die verbonden zijn aan artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht, en op de waarneming dat de duurzaamheid aan samenwerkingsverbanden meer en meer lijkt te ontbreken, blijkens de rapportage van Kleemans, Van den Berg en Van de Bunt.

Het Wetboek van Strafrecht heeft een sterk individueel uitgangspunt. Dat is historisch verklaarbaar en begrijpelijk. Omdat het altijd om persoonlijke verantwoordelijkheid moet gaan, kan niemand worden gestraft voor wat buiten zijn of haar verantwoordelijkheid in de omgeving is gebeurd. Dat is terecht. Waarvoor iemand verantwoordelijk wordt gehouden, heeft echter ook te maken met de manier waarop de een op de ander invloed uitoefent of juist aantoonbaar hierin tekortschiet. Daarom betreuren wij het dat de wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht, over de openlijke geweldpleging, zo moeizaam verloopt. Hierdoor wordt er voor criminaliteit die wordt gepleegd in verbanden, in turba, zoals het met een Latijnse term nogal eens ook op het ministerie wordt genoemd, verwezen naar de mogelijkheden van een rekkelijke interpretatie van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Dit is ook in praktijk gebracht rondom de eurotop. De discussies daarover hoef ik niet in herinnering te roepen bij de minister.

De vraag is of de wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht niet naast een adequate vormgeving van artikel 140 wat meer tempo en aandacht moet krijgen. De minister heeft op 5 november in de Tweede Kamer meegedeeld dat het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht daags daarna in de ministerraad zou worden behandeld. Artikel 306 is, als wij het goed begrijpen, daarin niet meegenomen. Een paar weken later, op 24 november, zei de minister in een overleg in de Tweede Kamer dat het wetsvoorstel toen bij de Raad van State lag, maar dat het na advies van de Raad van State weer in de ministerraad aan de orde zou komen. Wat is er aan de hand? Zo'n

## Hirsch Ballin

hernieuwde behandeling die wordt afgesproken voordat de Raad van State advies heeft uitgebracht, wijst op twijfel of verdeeldheid in de ministerraad. Kan de minister dit toelichten? Is het advies van de Raad van State er inmiddels? Het belang van dit wetsvoorstel hoef ik na enkele jaren van schokkende geweldpleging in en om het uitgaansleven niet toe te lichten.

Wij zijn ermee bekend dat artikel 140, mede door het ontbreken van tijdige verandering van artikel 141, op ruime schaal wordt toegepast. Onze collega's uit de fractie van de PvdA hebben in de schriftelijke voorbereiding al blijk gegeven van hun mening, dat er dan maar wettelijke beperkingen zouden moeten worden aangebracht ten aanzien van de delicten waarbij artikel 140 van toepassing zou kunnen zijn. Wij zouden die weg niet willen inslaan. Dat zal ook blijken uit eerdere stellingname van onze kant.

Wij zouden eerder de problemen die in een rekkelijke interpretatie van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht zijn gelegen, willen oplossen door ervoor te zorgen dat er met andere strafbepalingen adequaat kan worden opgetreden tegen wangedrag dat nu maar onder artikel 140 wordt gebracht. Uiteraard moet dat gecombineerd worden met een goede beoordeling ervan in het kader van het beleid van het openbaar ministerie. Vandaar dat wij, een- en andermaal en ook bij deze gelegenheid, uitdrukkelijk wijzen op het belang van die andere bepalingen en op de wenselijkheid dat de handel in softdrugs strafbaar wordt gesteld op een niveau dat in verhouding staat tot de ernst en de ontwrichting die er maatschappelijk van uitgaat en tot alles wat daarmee verweven is.

Wij wijzen ook op het belang van de afstemming in het kader van de Europese Unie. Daarover is een akkoord bereikt, zij het vrij moeilijk, in het kader van de Raad van ministers van justitie en van binnenlandse zaken. Is er intussen zicht op dat die afstemming in het kader van de Europese Unie voldoende geschiedt in ons land en in andere lidstaten? Is een nadere wijziging van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht deswege nodig of is naar het oordeel van de minister hiermee voldaan aan wat er ook voor de Europese harmonisatie dient te worden gedaan? Wij zouden

ook in dit verband met nadruk willen wijzen op de wisseling in de samenwerkingsverbanden die intreedt.

Wij zouden de minister ten slotte willen vragen om in te gaan op de uitleg van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht op het punt van, wat men wel noemt, de witteboordencriminaliteit. Denk bijvoorbeeld aan een organisatie die op zichzelf geen doelstelling heeft die haar in de criminele sfeer brengt, maar die wel stelselmatig met illegale of zwarte arbeidskrachten werkt.

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

□

De heer **Talsma** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ook mijn fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel gezegd, dat zij gaarne bereid is het te steunen. Het heeft ook maar een heel beperkte strekking: de strafmaxima worden iets verhoogd, van vijf naar zes jaar, en het begrip leiderschap, leider, komt erin. Ook betreft het nog een paar andere punten: het strafrechtelijk financieel onderzoek wordt gemakkelijker en de preventieve hechtenis ook iets.

Wij hebben er daarbij op gewezen dat er toch ook nogal wat punten in de praktijk zijn die aandacht behoeven. Zo hebben de Nationale ombudsman en ook de rechter uitspraken gedaan in gevallen waarin, naar hun mening, artikel 140 niet goed was toegepast. Bij de voetbalrellen met dodelijke afloop in Beverwijk is door de rechtbank Amsterdam gezegd, dat artikel 140 een zwaar machtsmiddel vormt waarmee voorzichtig moet worden omgegaan. De rechtbank heeft toen in een aantal gevallen gemeend – het is nogal feitelijk; daar ga ik dus niet op in – dat het hier niet kon worden toegepast. De ombudsman heeft in een uitvoerig rapport naar aanleiding van de politie- en justitiehandelingen tijdens de Eurotop gezegd, dat in vele gevallen politie en justitie hun bevoegdheden duidelijk hebben overschreden. Naar mijn mening, voorzitter, klare taal.

Nadat wij hierop hebben gewezen, hebben wij de minister gevraagd welke wetswijziging of aanvulling van de wet de minister overwoog. Enigszins tot onze verbazing kwam toen het antwoord dat de minister

helemaal geen wetswijzigingen overwoog. Hij zegt dan verder wel dat hij bezig is met artikel 141, de openlijke geweldpleging: daar gaat het hier niet om, maar het hangt er nauw mee samen. Daarmee ben ik het eens. Door mijn fractie is zelfs een jaar geleden al aangegeven hoe de moeilijkheid daar op een vrij eenvoudige manier is op te lossen. Het ging erom dat de strafverzwaring alleen gold voor de dader die het totale feit van A tot Z had begaan, zulks in afwijking van de normale regeling ten aanzien van het mededaderschap in onze strafwet. Ik heb toen voorgesteld het artikel zodanig te wijzigen dat niet alleen wordt gesproken over "door hem is begaan", maar over "door hem en/of zijn mededader(s) is begaan". Dan is de hele zaak opgelost.

Ik ben blij dat de minister daarmee bezig is. Het duurt naar mijn mening nog vrij lang. Om mij niet duidelijke redenen zegt de minister dat het zo'n moeilijk vraagstuk is. Het is al weer anderhalf jaar geleden dat die zaken speelden en het wordt tijd dat in dit geval ook de bevolking merkt dat er iets gaat veranderen.

Terug naar het onderhavige wetsvoorstel. Ik heb een brief gelezen van de voorganger van deze minister, gedateerd 19 november 1997 (25419, nr.6) over de aanhoudingen in Amsterdam tijdens de Eurotop. Daarin zegt de vorige minister dat bij het begrip "criminele organisatie" het bewijs van een voldoende coherentie nodig is, dat er sprake moet zijn van een gestructureerd samenwerkingsverband. Elders lezen wij dat er gemeenschappelijke naam zou moeten zijn, dat men regelmatig moet vergaderen. Ik zet daarbij enige vraagtekens. Men zou zelfs een gemeenschappelijk budget moeten hebben. Er wordt in elk geval een aantal eisen gesteld. De toenmalige minister zegt letterlijk: "De grens van wat onder dit begrip gebracht kan worden bij grootschalige ordeverstoringen, biedt onvoldoende zekerheid dat artikel 140 een adequate basis biedt, al is het onder omstandigheden toepasbaar." Eenvoudiger geformuleerd wordt daar dus gezegd: je kunt er soms wel mee werken, maar in een groot aantal gevallen is de bepaling criminele organisatie niet van toepassing bij grootschalige ordeverstoringen.

De Amsterdamse driehoek bestaande uit burgemeester Patijn,

## Talsma

politie en justitie wil in de toekomst uitdrukkelijk meer specifieke bevoegdheden hebben om deugdelijk te kunnen optreden bij dreigende ordeverstoringen. Zij uiten de wens dat tijdens het Europees kampioenschap in 2000 – dat is dus volgend jaar al – een wettelijk instrumentarium – ik onderstreep wettelijk instrumentarium – ter beschikking komt dat dit mogelijk maakt.

Dan keer ik terug naar het antwoord van de minister die met zijn medewerkers in een soort olympische rust verkeert en zegt: ik doe niets en ik hoef ook niets te doen. Als de rechter, de ombudsman en de driehoek in Amsterdam met deze kampioenschappen in het verschiet, die zeker zware eisen zullen stellen aan de handhaving van de openbare orde zoals tijdens de Eurotop het geval was, om een wettelijk instrumentarium vragen, is het dan niet nodig dat de minister daaraan iets doet? Ik begrijp dat ook de heer Hirsch Ballin enigszins in die richting denkt, misschien iets anders dan ik.

Het begrip criminele organisatie zou niet toepasselijk moeten zijn op grootschalige ordeverstoringen en groeperingen die dat voorbereiden c.q. van plan zijn. Er zou een apart artikel moeten komen – bijvoorbeeld 140a – voor groeperingen die acties voorbereiden. Dan is de eis veel lichter. Dan zijn supporters die in een autobus van A naar B rijden, in B uitstappen en daar al roepend over straat lopen, al een groepering. Die zouden eronder kunnen vallen. Dat lijkt mij zeer goed mogelijk. Zou de minister dit in het licht van alles wat ik zojuist heb, willen overwegen?

Tot slot nog een opmerking van een andere aard, voorzitter. Ik heb al vaker gezegd dat de inwerkingtreding van een wet een beetje voorzichtig moet gebeuren. Nu staat ook hier weer: "De wet treedt in werking de dag na publicatie in het Staatsblad." Dat is in de praktijk niet te hanteren. Ik weet dat op het departement wordt gezegd, dat de officieren van Justitie en de advocaten in de stukken kunnen lezen dat het eraan komt. Maar zo is de praktijk niet. Die praktijk kent de dingen van de dag. Er zijn zoveel wetswijzigingen aan de orde. De ene duurt lang en de andere kort. Dat kan men op die kantoren niet allemaal bijhouden. Men is er pas mee bezig als de wet in het Staatsblad staat.

Het is volstrekt onjuist als zo'n wet dan de volgende dag al in werking treedt. Ook in de aanwijzingen voor de regelgeving wordt gezegd, dat bij het invoeren van nieuwe wetten altijd rekening gehouden moet worden met een redelijke termijn om de praktijk daarmee kennis te laten maken.

Ik stel het bijzonder op prijs als de minister zou willen toezeggen, dat hij voor de toekomst wil overwegen deze invoeringstermijn belangrijk ruimer te maken. De Wet op de bekendmakingen zegt, dat, als er geen andere bepaling is, een wet ingaat op de eerste dag van de tweede maand na de bekendmaking in het Staatsblad. Dat zou hier ook kunnen worden toegepast.



**Mevrouw Le Poole (PvdA):** Voorzitter! Het gaat hierbij om een wetsvoorstel van beperkte strekking. Beoogd wordt de maximum-gevangenisstraf gesteld op deelneming aan een criminele organisatie te verhogen van vijf naar zes jaar en de maximaal mogelijke geldboete te verhogen. Verder wordt verhoging van de strafmaat voor oprichters en bestuurders met zoveel woorden ook toepasselijk op leiders. Ten slotte wordt artikel 443 Strafrecht gelijkgetrokken met artikel 154 Gemeentewet. Over de wijziging van artikel 443 hebben wij geen opmerkingen. Dat ligt anders wat artikel 140 betreft.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel begint met een aantal passages over de ernst van georganiseerde criminaliteit en de rol van artikel 140 in de aanpak daarvan. De PvdA-fractie is het natuurlijk eens met de regering en met de andere fracties die hierover hebben gesproken dat georganiseerde criminaliteit in de werkelijke zin van het woord een ernstig kwaad is, dat met inzet opgespoord en vervolgd moet worden en adequaat bestraft moet worden. Wij betwijfelen echter of de nu voorgestelde wetswijziging nodig is om dit doel te dienen. Wij zijn geneigd deze wetswijziging als symboolwetgeving te beschouwen, waarmee de politiek een vuist balt, maar geen wezenlijke bijdrage levert aan de bestrijding van de misstand waar het om gaat. Het rapport van het WODC over georganiseerde criminaliteit, waarover collega Hirsch Ballin al het een en ander heeft

gezegd, hebben wij vanmorgen gezien. Ik heb het niet echt grondig kunnen doornemen, maar na oppervlakkige lezing daarvan constateerde ik dat dit rapport ons niet tot een andere conclusie zou brengen. Wat de aan te pakken schemerzones betreft, denk ik dat onze conclusie tegenovergesteld zou zijn aan die van de CDA-fractie. Wij zouden eerder de andere suggestie van het rapport volgen, dat er misschien dingen gelegaliseerd moeten worden die dat nu niet zijn.

Wij willen ons standpunt adstrueren dat deze wetswijziging eigenlijk niet zoveel bijdraagt. Ook nu al kunnen aanzienlijke straffen worden opgelegd aan deelnemers van criminele organisaties, die verhoogd kunnen worden voor leiders en als artikel 140 wordt bewezen tezamen met een ander feit. Het wordt vaak in die vorm ten laste gelegd. Verder voegt de introductie van het begrip "leiders" niets wezenlijks toe, aangezien de interpretatie van het begrip "bestuurders" door de Hoge Raad al ruim genoeg is om meer informele vormen van leiderschap daaronder te vatten. Wij vragen ons verder af hoe wezenlijk artikel 140 is in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, nu wij uit de antwoorden van de minister op onze vragen begrijpen dat het aantal bij het parket ingeschreven zaken in de periode 1994-1996 met een kwart is afgenomen. Zijn er inmiddels meer recente cijfers beschikbaar over het gebruik van het artikel?

In het algemeen vinden wij het niet wenselijk dat van tijd tot tijd als reactie op een incident het strafmaximum voor een bepaald delict wordt verhoogd, zoals hier gebeurt naar aanleiding van een losse opmerking in het Hakkelaarproces. Wij hebben in de schriftelijke voorbereiding al opgemerkt dat wij het beter zouden vinden als de strafmaxima zo nodig worden herzien, nadat de onderzoeken zijn voltooid die nu plaatshebben naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer. Wij zijn trouwens benieuwd hoe het met die onderzoeken staat.

Aan de andere kant baart het ons zorgen dat artikel 140 zich leent voor een heel ruime toepassing, ook wanneer er vrij brede overeenstemming is dat dit niet zou moeten gebeuren. Collega Talsma heeft al gerefereerd aan de kritiek op de

## Le Poole

brede toepassing van dit artikel door onder anderen de ombudsman. Een recent voorbeeld, dat ook in de Tweede Kamer uitvoerig is besproken, is de toepassing tegen de demonstranten bij de Eurotop. Er zijn blijkens een artikel van het ministerie van Justitie zelf ook nog andere voorbeelden, die al tijdens de schriftelijke voorbereiding zijn aangehaald. Zo is artikel 140 ingezet tegen vredesactivisten en ook tegen groepen die zich bezighouden met het zonder vergunning verkopen van wafels of die zich bezighouden met graffiti, om er maar een paar te noemen.

De toepassing van artikel 140 op deelnemers aan organisaties die zich bezighouden met minder ernstige delicten, leidt tot het resultaat dat een deelnemer aan een organisatie, die verder geen strafbaar feit heeft begaan, hoger gestraft kan worden dan degene die het delict werkelijk gepleegd heeft. Dat is strafrechtelijk een heel ongebruikelijk resultaat. Wij realiseren ons dat door de regering uitdrukkelijk is gesteld, dat de strafverhoging niet voor dit type organisaties is bedoeld. Dat laat vaag voor wat voor een type organisaties de verhoging van het strafmaximum wel bedoeld is. Gaat het wellicht om het soort organisaties dat ook wordt bestreken door het wetsvoorstel bijzondere opsporingsmethoden? Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Wil collega Le Poole aangeven welke soorten minder ernstige misdrijven zij nu in gedachten heeft? Gaat dat nog steeds over toestanden vergelijkbaar met de Eurotop, of denkt zij wellicht aan criminele organisaties die zich specialiseren in inbraken en dergelijke? Wat bedoelt zij met de soorten misdrijven die hierbuiten zouden moeten worden gehouden?

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik kom zo meteen op een voorstel voor beperking van de reikwijdte van het artikel. Als ik mijn betoog afmaak, heb ik ongeveer aangeduid hoe ik dat zie. Daarbij steun ik op een proefschrift van iemand die gepromoveerd is aan een universiteit waarmee collega Hirsch Ballin nauwe banden heeft.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik maakte zelfs deel uit van de

promotiecommissie van mevrouw De Vries-Leemans. Maar misschien is het goed dat de collega dadelijk ook mijn vraag naar voorbeelden beantwoordt.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Goed. Ik ga verder met mijn betoog. Wij vinden dat de nu voorgestelde strafverhoging ertoe noopt om nog eens het vraagstuk van de ruime reikwijdte van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht aan de orde te stellen. Al een aantal malen is door verschillende strafrechtgeleerden, die allerminst van heethoofdigheid beschuldigd kunnen worden, zoals prof. D.H. de Jong te Groningen, voorgesteld de reikwijdte van het artikel te beperken. Zeker wanneer de strafmaat verhoogd wordt, lijkt het ons zinvol dat dergelijke voorstellen nog eens serieus bekeken worden. Zo lijkt bijvoorbeeld het voorstel van mevrouw De Vries-Leemans, de promovenda over wie ik het net met collega Hirsch Ballin had, in haar proefschrift om de strafbaarstelling te beperken tot organisaties die zich bezighouden met misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, een zinnige inperking. Enerzijds kan daarmee misbruik worden voorkomen, anderzijds maakt dat ingrijpen mogelijk in een aantal gevallen waarin werkelijk ingegrepen moet worden voordat het misdrijf gepleegd is.

Wij hebben ook bij de schriftelijke voorbereiding al gevraagd hoe de minister hiertegenover staat. Tot nu toe is zijn antwoord afwijzend. Hij wijst daarbij op de ernst van de omstandigheid, dat misdrijven in georganiseerd verband worden begaan. Het probleem met dit antwoord is volgens ons dat artikel 140 nu juist deelneming aan organisaties strafbaar stelt, zonder dat enig misdrijf is begaan of zelfs maar aannemelijk is dat enig misdrijf zal gebeuren. Als het misdrijf begaan is, dan is op grond van de regeling van deelneming al strafverzwaring mogelijk. Wij hechten eraan ook nu nog eens dringend aan de orde te stellen dat het ons wenselijk voorkomt, dat een dergelijke beperking van de reikwijdte van artikel 140 tot stand komt. Daarmee kom ik op de interruptie van collega Hirsch Ballin. Het lijkt mij dat wij kunnen denken aan misdrijven waarop voorlopige hechtenis staat. Mogelijk kan men ook denken aan

een aantal strafbare feiten waarop onvoldoende straf staat om voorlopige hechtenis te kunnen toepassen, maar die wel van bijzonder belang zijn in de context van criminele organisaties. Dat ontleen ik ook aan het proefschrift van mevrouw De Vries-Leemans. Er zou nog eens kunnen worden nagedacht over de wijze waarop dat precies moet, want een precies voorstel daartoe kan ik nu niet formuleren. Maar het lijkt mij dat je hiermee een heel eind kunt komen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik hoor graag van collega Le Poole wat de redenen zijn voor haar voorstel. Heeft zij voorbeelden voor ogen van gevallen waarin artikel 140 is toegepast en die volgens het door haar gehanteerde criterium terecht buiten de justitiële boot zouden zijn gevallen?

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik noem bijvoorbeeld de aanhoudingen in het kader van de Eurotop. Ik ben niet de eerste die opmerkt dat artikel 140 daarbij is misbruikt. Verder heb ik net een aantal voorbeelden genoemd van zaken waarbij het volgens mij te ver voert om de enkele deelname aan een organisatie te vervolgen, op te sporen en strafbaar te stellen, zonder dat het strafbare feit dat daarachter zit, gepleegd is.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Het laatste is een abstracte omschrijving. Waar het gaat om een gang van zaken als bij de Eurotop, is het volgens mijn fractie beter om ervoor te zorgen dat er in het Wetboek van Strafrecht een adequate strafbepaling voor dit soort wangedrag tot stand wordt gebracht. Daarmee kan de behoefte om naar artikel 140 te grijpen, worden weggenomen.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik ben ook erg benieuwd naar het antwoord van de minister op de vragen die collega Hirsch Ballin en collega Talsma hebben gesteld over de plannen met betrekking tot wijziging van artikel 141. Ik ben geneigd om het ermee eens te zijn dat het nogal ingewikkeld is om dat te doen. Er wordt kennelijk aan gewerkt. De minister heeft natuurlijk ook een heel departement achter zich staan om hem te helpen om artikel 141 en, als het aan mij ligt, ook artikel 140 nog eens goed door te lichten en tot verstandige voorstellen te komen.

## Le Poole

Beide Kamers kunnen daar dan nog eens heel goed over nadenken. Ik wacht dus met belangstelling de antwoorden van de minister af.

□

Mevrouw **Zwerver** (GroenLinks): Voorzitter! Mijn fractie wil bij de behandeling van dit wetsvoorstel volstaan met een korte verklaring, zo u wilt een stemverklaring. Onze collega Femke Halsema heeft bij de behandeling van dit wijzigingsvoorstel in de Tweede Kamer in haar maidenspeech het standpunt van GroenLinks glashelder verwoord. Wij hebben daar weinig aan toe te voegen. De wijziging van artikel 443 is in onze ogen een verbetering. De wijziging van artikel 140 echter niet. De onderbouwing van de verhoging van de strafmaat is zwak. Behalve voor het aanpakken van de georganiseerde misdaad kan artikel 140 nog steeds gebruikt worden bij groot-schalige ordeverstoringen. Ook al hoopt de regering dat dit in de toekomst niet of nauwelijks zal gebeuren, toch worden geen waarborgen geschapen om dat uit te sluiten. Onduidelijk blijft of de reikwijdte van de wet nu al dan niet wordt uitgebreid tot voorbereidings-handelingen. Ook de gronden waarop voorlopige hechtenis mogelijk is, zijn niet scherp geformuleerd. Dit alles geeft onze fractie niet de ruimte om steun aan de wijziging van artikel 140 te geven. Omdat de wijziging van beide artikelen in een wetsvoorstel wordt aangeboden, vervalt hiermee ook de steun voor wijziging van artikel 443.

De **voorzitter**: In verband met het afscheid van de heer Harteveld schors ik de vergadering. Daarna wordt de beraadslaging over dit wetsvoorstel voortgezet.

De vergadering wordt van 16.53 uur tot 17.25 uur geschorst.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik dank de leden voor hun inbreng. Het is geen groot wetsvoorstel, maar het is het wel waard om op deze wijze te bespreken.

De georganiseerde criminaliteit vormt een grote bedreiging voor de Nederlandse samenleving. Met name dat is uit het onderzoek door de parlementaire enquêtecommissie

gebleken. Artikel 140 Wetboek van Strafrecht speelt bij de bestrijding van die georganiseerde criminaliteit een belangrijke rol. Het stelt het enkele deelnemen aan een organisatie die het plegen van misdrijf tot oogmerk heeft, strafbaar.

Het wetsvoorstel dat wij vanmiddag bespreken, beoogt deze functie van artikel 140 Wetboek van Strafrecht te versterken door het artikel op twee punten te wijzigen. In de eerste plaats wordt voorgesteld de wettelijke strafmaxima op het deelnemen te verhogen. Voorts wordt het begrip "leider" – ik kom daar nog op terug – in het derde lid ingevoegd. De gedachte om de strafmaat van artikel 140 Wetboek van Strafrecht te verhogen, is destijds opgekomen naar aanleiding van het proces tegen de Hakkelaar.

Mijn ambtsvoorganger kwam, mede op basis van geluiden uit het OM, tot de conclusie dat, gelet op de bedreiging die van de georganiseerde criminaliteit kan uitgaan, de maximale gevangenisstraf van vijf jaar onvoldoende is. Ik deel die conclusie. De ernst van de feiten die onder artikel 140 Wetboek van Strafrecht kunnen vallen, rechtvaardigt naar mijn mening de strafverhoging. Het hoofdmotief van dit wetsvoorstel is derhalve strafverhoging. Dat doet de vraag rijzen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het onderzoek naar de strafmaxima, waar de Tweede Kamer in de motie-Dittrich/Kalsbeek-Jasperse om heeft gevraagd. Ook in uw Kamer, voorzitter, bestaat grote interesse voor dit onderzoek. Zo hebben de leden van de fracties van de PvdA en D66 bij de voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel al naar dit onderzoek gevraagd.

Inmiddels is het onderzoek beschikbaar gekomen. Ik heb het gistermiddag in ontvangst mogen nemen. Enkele leden zijn al zover dat zij bijna gedetailleerd op de inhoud daarvan konden ingaan. Daarover ben ik verheugd. Ikzelf zal na een nadere studie een definitief standpunt bekendmaken. Op sommige elementen ga ik overigens dadelijk wel in. Op uw verzoek, voorzitter, zal ik het onderzoek zo spoedig mogelijk rechtstreeks aan uw Kamer toezenden. De belangrijkste uitkomst ervan wil ik echter niet onvermeld laten. De onderzoekers concluderen dat het rationele patroon van de strafmaxima zich

door de jaren heen redelijk heeft gehandhaafd. Het was verrassend dat er over een periode van 113 jaar eigenlijk weinig schommelingen zijn geweest in de strafmaxima en dat die relatief weinig zijn gewijzigd. Wat dat betreft is daarin een constante te ontdekken.

Wordt in het onderzoek betreffende de wettelijke strafmaxima ook aandacht besteed aan dit wetsvoorstel? In het onderzoek wordt inderdaad concreet aandacht besteed aan dit wetsvoorstel. De opmerkingen daarover behoren naar mijn mening helaas echter niet tot de sterkste onderdelen van het rapport. In de slotbeschouwing wordt gesteld dat de onderhavige wetswijziging rechtstreeks verband houdt met de behoefte aan een effectievere bestrijding van de handel in softdrugs. Dat is echter niet het argument dat voor mij en mijn ambtsvoorganger centraal heeft gestaan. Dat blijkt ook uit het onderzoeksrapport zelf. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat bij dit wetsvoorstel de objectieve ernst van het feit als argument wordt benadrukt. Zo staat er dat op het leiden van een criminele organisatie, als de betrokkene tevens deelneemt aan concrete misdrijven, een gevangenisstraf van meer dan tien jaar dient te staan. Daarmee komt deze opmerking in het onderzoeksrapport mijns inziens in de lucht te hangen. In het rapport wordt ook nog opgemerkt dat de voorgestelde strafverhoging een doorbreking van de consistentie van de strafmaxima in titel V van het Wetboek van Strafrecht zou betekenen. Deze stelling wordt naar mijn oordeel echter onvoldoende onderbouwd. Geconstateerd wordt slechts dat de strafbedreigingen in deze titel zeer sterk variëren. Dat hangt samen met het feit dat ook de strafbepalingen in deze titel sterk variëren. In deze titel staan strafbaarstelling van openlijke geweldpleging en van draagmoederschap, van opruiming en van grafschennis, van deelneming aan een criminele organisatie en van godslastering. Het is niet goed mogelijk de strafbedreigingen in deze delicten te vergelijken, laat staan op consistentie. Hoe zou men moeten bepalen hoe de straf gesteld op openlijke geweldpleging en die op godslastering zich tot elkaar moeten verhouden? Dat komt neer op het vergelijken van appels en peren. Het is mij een raadsel hoe de

## Korthals

onderzoekers, deze appels en peren vergelijkend, kunnen oordelen dat dit wetsvoorstel tot inconsistentie in titel V leidt.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de reikwijdte van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Gedachten in die richting zijn wel geopperd. Zo is wel voorgesteld om de reikwijdte – ik zeg dit met name in de richting van mevrouw Le Poole – te beperken tot deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waar vier jaar gevangenisstraf of meer op staat. Het is voor mij de vraag of wij die kant op moeten gaan. Ook misdrijven waar niet vier jaar gevangenisstraf op staat, kunnen in georganiseerd verband worden begaan. Te denken valt aan zaakbeschadiging, waar twee jaar gevangenis op staat, of oplichting, waar drie jaar gevangenis op staat. Het georganiseerde karakter van de zaakbeschadiging of oplichting en het verwijt dat daarmee samenhangt zouden, als dit voorstel wordt gevolgd, niet in de tenlastelegging tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Dat lijkt mij onwenselijk. Artikel 140 Wetboek van Strafrecht brengt heel in het algemeen tot uitdrukking dat wij het strafwaardig vinden wanneer mensen in georganiseerd verband misdrijven beramen en plegen. Ik zie niet in waarom het in georganiseerd verband begaan van zaakbeschadiging of oplichting niet meer strafwaardig zou zijn. Met het voorgaande hoop ik in ieder geval voldoende duidelijk te hebben gemaakt waarom dit wetsvoorstel zich beperkt tot een aanpassing van de strafmaat alsmede het invoegen van het begrip "leider" in het derde lid.

Van verschillende kanten is gevraagd hoe het staat met de wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht. Deze wijziging strekt ertoe elke persoon die als medepleger van openlijke geweldpleging kan worden aangemerkt, daar strafrechtelijk aansprakelijk voor te kunnen stellen. Dit wetsvoorstel is thans aanhangig bij de Raad van State. Beide wijzigingen worden afzonderlijk voorgesteld, omdat zij een verschillende strekking hebben. De wijziging van artikel 140 Wetboek van Strafrecht beoogt geen wijziging te brengen in de reikwijdte van dit artikel. Beoogd wordt slechts een passender bestraffing mogelijk te

maken in de zwaarste gevallen die onder dit artikel vallen. De voorgestelde wijziging van artikel 141 beoogt een betere strafrechtelijke bestrijding mogelijk te maken van openlijke geweldpleging, gepleegd bijvoorbeeld door krakers of bij voetbalrellen.

Daaraan gekoppeld was de vraag waarom dit wetsvoorstel terugkomt naar de ministerraad. Daar was gewoon een vraag over gesteld. Ik zal niet zeggen door wie, want dan zou ik klappen uit de ministerraad. Het gebeurt overigens wel vaker dat na advies van de Raad van State wetsvoorstellen terugkomen bij de ministerraad. De werkelijke reden daarvan is dat het een principiële aspect heeft. Over het algemeen zijn individuen in het strafrecht strafbaar, maar hier gaat het om het strafbaar stellen van een groep. Na advies van de Raad van State leek het de ministerraad verstandig daar nog een keer naar te kijken.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Wetsvoorstellen komen vaak terug in de ministerraad omdat dat moet op grond van het dictum van het advies van de Raad van State en incidenteel als de behandeling in de ministerraad in de eerste ronde aanleiding geeft tot verschil van inzicht en men behoefte heeft dat verschil van inzicht opnieuw te bespreken met het advies van de Raad van State erbij. Mag ik uit de mededelingen van de minister afleiden dat het laatste hier het geval was?

Minister **Korthals**: Nee, ik kan mij niet herinneren dat er duidelijke verschillen van mening waren. Zoals ik reeds zei, heeft men het raadzaam geacht om na ommekomst van het advies van de Raad van State het wetsvoorstel nog eens in de ministerraad te bespreken. Wellicht gaat het onmiddellijk en vlot door. Dat hoop ik, maar misschien leidt het advies tot nadere overweging binnen de ministerraad.

Voorzitter! De heer Hirsch Ballin heeft ook gevraagd hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het initiatief tot gemeenschappelijk optreden tegen de georganiseerde criminaliteit dat in het kader van de Europese Unie is aangenomen. Beide initiatieven komen voort uit de gedachte dat de georganiseerde criminaliteit een grote bedreiging vormt. Voor het

overige kunnen beide initiatieven los van elkaar worden gezien en beoordeeld. Het gemeenschappelijk optreden tegen de georganiseerde criminaliteit dwingt overigens niet tot een wijziging van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Aan de strafbaarstellingsverplichting die in dit gemeenschappelijk optreden besloten ligt, wordt door artikel 140 Wetboek van Strafrecht reeds voldaan.

De heer Hirsch Ballin vroeg voorts hoe artikel 140 zich verhoudt tot de witteboordencriminaliteit. Artikel 140 Wetboek van Strafrecht is naar mijn mening ook bij witteboordencriminaliteit onder omstandigheden toegestaan. Indien bijvoorbeeld sprake is van een complexe fraude met EU-gelden zal dikwijls ook sprake zijn van een gestructureerd samenwerkingsverband dat in de termen van artikel 140 Wetboek van Strafrecht valt. Het kan naar mijn mening ook zeer wel in de rede liggen, artikel 140 Wetboek van Strafrecht in die situatie toe te passen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Betekent dit dat artikel 140 ook toegepast kan worden als een onderneming met in het algemeen illegale activiteiten op de manier die de minister zo-even omschreef fraudeert met EU-gelden, tegen de financiële belangen van de gemeenschap? Betekent dit ook dat artikel 140 toegepast kan worden als in een geheel legale bedrijfstak stelselmatig wordt gewerkt met illegale of zwarte arbeid?

Minister **Korthals**: De eerste vraag van de heer Hirsch Ballin kan ik bevestigend beantwoorden. Dat is het geval. De tweede vraag vind ik moeilijker te beantwoorden, want dat gestructureerd samenwerkingsverband is niet gericht op illegale activiteiten. Toepassing van artikel 140 in de door de heer Hirsch Ballin geschetste situatie is mogelijk, maar daar kan ik nu geen stellige uitspraak over doen.

Voorzitter! Gevraagd is naar mijn visie op de verandering in samenwerking binnen georganiseerde verbanden in relatie tot dit wetsvoorstel. Ik leg er nog eens de nadruk op dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging in de reikwijdte van artikel 140 Wetboek van Strafrecht brengt. Onder artikel 140 Wetboek van Strafrecht vallen overigens ook

## Korthals

thans reeds wisselende samenwerkingsverbanden, zo heeft de Hoge Raad uitgemaakt. Het rapport bevat echter inderdaad veel interessante informatie die de komende weken nader bestudeerd zal worden.

In dit verband wees de heer Hirsch Ballin erop dat er sprake kan zijn van ontwijkingsstrategie. Over het algemeen zullen criminelen geen strijd aangaan met de overheid. Als de overheid waakzaam is, zullen criminelen ontwijkend gedrag vertonen en zich naar het buitenland begeven. Dat is voor mij reden om dit internationaal sterker te willen aanpakken. Als het aan Nederland ligt zullen wij daar hoge prioriteit aan geven.

De heer Hirsch Ballin heeft verder gevraagd hoe het staat met de strafmaat voor de softdrugs. Ik dacht dat in deze Kamer een wetsvoorstel ligt waarin de strafmaat voor de beroepsmatige hennephandel verhoogd wordt tot vier jaar.

De heer Hirsch Ballin waarschuwt tegen het gedoogbeleid. Over het gedogen is indertijd een rapport geschreven. Ik ben zelf ook geen groot voorstander van gedogen. Er zal bij het drugsbeleid voorlopig echter sprake zijn van enig gedogen, bijvoorbeeld bij de coffeeshops. Mijn standpunt is dat wij op het gebied van de drugs op het ogenblik een beetje pas op de plaats moeten maken, niet met wilde plannen verdergaan en een beetje afwachten hoe het zich internationaal ontwikkelt. Wij zullen verder werken aan een uitgebreide uitwisseling van gegevens over de resultaten die er internationaal zijn. Gemeentes die daar behoefte aan hebben, kunnen, waar dit mogelijk is, op basis van een gemeentelijk beleid het aantal coffeeshops terugdringen.

De heer Talsma heeft heel duidelijk gewezen op het rapport van de ombudsman, waarin staat dat artikel 140 niet altijd goed wordt toegepast. Ik ben het in dezen overigens met de ombudsman eens. Ook ik heb indertijd als Kamerlid gevonden dat artikel 140 Strafrecht in het geval van de gebeurtenissen tijdens de Eurotop in Amsterdam niet moest worden toegepast. Overigens was het aan de rechter om dat te beoordelen. Artikel 140 is niet bestemd voor handhaving van de openbare orde. Ik ben dus met de heer Talsma van mening dat artikel 140 Strafrecht, in gevallen van grootschalige ordeverstoringen, niet altijd een adequate basis biedt. Er zal

in dergelijke gevallen immers dikwijls geen sprake zijn van een gestructureerd samenwerkingsverband. Naar mijn mening is artikel 141 Strafrecht meer geschikt voor de strafrechtelijke afhandeling van dergelijke ordeverstoringen. Daarin wordt strafbaar gesteld het openlijk met verenigde krachten geweld plegen tegen personen of goederen. Problematisch aan de strafbaarstelling van artikel 141 Strafrecht is evenwel dat van elke deelnemer moet worden bewezen dat hij zelf een gewelddadige handeling heeft verricht. Zoals ik al zei, is aan de Raad van State een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Strafrecht ter advies voorgelegd. Daarin wordt voorgesteld, de strafbaarstelling op dit punt enigszins te verruimen.

Samenvattend kan ik de heer Talsma antwoorden dat er derhalve inderdaad een wetswijziging wordt overwogen. Een verdere aanpassing van artikel 140 Strafrecht wordt op dit moment evenwel niet overwogen.

Voorzitter! De heer Talsma heeft erop gewezen dat de inwerkingtredingsbepalingen vaak te snel van kracht worden. Hij heeft gevraagd of ik daarop zou willen letten. Ik vrees dat hier een misverstand in het spel is. De onderhavige inwerkingtredingsbepaling is in overeenstemming met het model dat onder b. is opgenomen in aanwijzing 178 van de aanwijzingen voor de regelgeving, editie 1998. Dat neemt niet weg dat ik zijn waarschuwing ter harte neem, want in sommige gevallen is dat inderdaad te snel. In dit geval waarin het vrijwel uitsluitend om een verhoging van de strafmaat gaat, denk ik dat het geen enkel bezwaar is, wanneer deze wet een dag na publicatie in het Staatsblad inwerking treedt.

Voorzitter! Mevrouw Le Poole heeft in haar bijdrage aangegeven, deze wetswijziging als een symboolwetgeving te beschouwen, waarmee de politiek een vuist balt maar geen wezenlijke bijdrage levert aan de bestrijding van de misstand waar het om gaat. Op zichzelf kan ik mij deze reactie wel voorstellen. Inderdaad is het wetsvoorstel een uitvloeisel van een concrete strafzaak, namelijk die tegen de Hakkelaar. Inderdaad moet men geen overdreven verwachtingen koesteren omtrent de bijdrage die dit wetsvoorstel aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zal leveren.

Het wetsvoorstel is zeer bescheiden van opzet. Kern is dat de maximumstraf van een bestaand delict met een jaar wordt verhoogd. Toch geloof ik dat mevrouw Le Poole dit wetsvoorstel enigszins onrecht doet, als zij het enkel als symboolwetgeving zou willen betitelen. De centrale gedachte achter dit wetsvoorstel is niet dat de georganiseerde misdaad pas effectief kan worden bestreden, als de straf op artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht een jaar omhoog gaat. De centrale gedachte is dat het bij artikel 140 Wetboek van Strafrecht om zodanig ernstige feiten kan gaan dat het geldende strafmaximum niet passend is. Ik hoop dat die gedachte mevrouw Le Poole wel aanspreekt, want zij geeft ook aan het met de regering eens te zijn dat de georganiseerde criminaliteit een ernstig kwaad is, dat adequaat bestraft moet worden.

Verder gaat het er voor mijn gevoel niet zozeer om of een incident de directe oorzaak is. Het gaat om de maatschappelijke oorzaak die achter het incident ligt. Die maatschappelijke oorzaak achter dit wetsvoorstel is dat artikel 140 Wetboek van Strafrecht mede een ander soort criminaliteit is gaan bestrijden, namelijk de georganiseerde criminaliteit. Dat is ook in de geschiedenis een verandering. Mijs inziens is het wetsvoorstel ook niet een overspannen reactie op die maatschappelijke oorzaak. De maximumstraf wordt uiteindelijk maar met één jaar verhoogd.

Verder heeft mevrouw Le Poole aangegeven dat de ruime toepassing van artikel 140 Wetboek van Strafrecht haar zorgen baart. Zij noemt in dit verband de inzet van dit artikel bij de Eurotop. Ik ben daar al diepgaand op ingegaan. Tenzij er een heel duidelijk gestructureerd verband kan worden aangetoond, zal het in analoge gevallen in dergelijke situaties niet moeten worden toegepast.

Toepassing van artikel 140 Wetboek van Strafrecht op deelnemers van organisaties die zich met minder ernstige delicten bezighouden, heeft tot resultaat dat een deelnemer aan een organisatie die geen strafbaar feit heeft gepleegd, hoger gestraft kan worden dan degene die het delict daadwerkelijk heeft gepleegd. Op zichzelf zie ik daar geen bezwaar in. Wanneer je werkelijk de moeite neemt om je te



## Korthals

organiseren, bijvoorbeeld tot vernielingen en dergelijke, is het inderdaad mogelijk, op grond van artikel 140 Wetboek van Strafrecht, een grotere gevangenisstraf toegewezen te krijgen door de rechter dan wanneer je alleen de vernieling toepast.

Overigens is dat minder ongebruikelijk dan het lijkt, als bedacht wordt dat artikel 140 Wetboek van Strafrecht een zelfstandig delict betreft. Het is goed om hier te benadrukken dat de rechter in de concrete situatie vanzelfsprekend is gerechtigd om rekening te houden met alle omstandigheden die bij het delict een rol hebben gespeeld. Dat zal hij gewoonlijk ook doen.

Voorts vraagt mevrouw Le Poole voor welk type organisaties de verhoging van dit strafmaximum bedoeld is. Zij veronderstelt terecht dat het gaat om de criminele organisaties in de zin van de parlementaire enquêtecommissie die ook aan de orde kunnen komen in het wetsvoorstel Bijzondere opsporingsmethoden.

Mevrouw Le Poole heeft verder gevraagd naar recente cijfers over de toepassing van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Die heb ik niet. Wat ik wel weet, is dat er een behoorlijke schommeling over de jaren plaatsvindt. Soms wordt het gebruikt bij ordeverstoringen, zoals bij de Eurotop in Amsterdam, en dan stijgen de aantallen enorm. Andere keren is het weer een beetje uit. Je kunt dus vaststellen dat er een schommeling is in het gebruik van artikel 140. Ik denk dat die schommelingen er een beetje uitgehaald zullen worden, wanneer artikel 141 Wetboek van Strafrecht, dat meer op ordeverstoringen ziet dan artikel 140, kracht van wet heeft.

Tot slot heeft mevrouw Le Poole gevraagd hoe het begrip "leider" geïnterpreteerd moet worden en of dat nu wel zoveel bijkomende waarde heeft.

Uitgangspunt bij de interpretatie van dit begrip is het spraakgebruik, de feitelijke betekenis die dit begrip in het dagelijks leven heeft. Daarbij is van belang of de betrokkene het voor het zeggen heeft. Dat is ook de term die de Hoge Raad gebruikt in de Hoge Raad 18 januari 1994. Daarin wordt degene die het voor het zeggen heeft door de Hoge Raad als bestuurder aangemerkt. Het is echter wat merkwaardig om iemand als de Hakkelaar als bestuurder aan te

merken. Daarbij wordt gewoonlijk vooral gedacht aan een bestuurder van een rechtspersoon. De invoering van het begrip "leider" zorgt ervoor dat degene die het voor het zeggen heeft als zodanig ook strafbaar wordt gesteld. Bij de beantwoording van de vraag of iemand het in een organisatie voor het zeggen heeft, spelen vervolgens een aantal omstandigheden een rol. Van belang is de macht die de betrokkene in de organisatie heeft en zijn gezag over andere deelnemers. Macht en gezag kunnen bijvoorbeeld blijken uit de omstandigheid dat de betrokkene initiatieven neemt, waarnaar de anderen zich richten. Van belang is ook of de betrokkene anderen bevelen geeft.

Tot slot heeft mevrouw Zwerver heel duidelijk aangegeven wat haar redenen zijn om tegen het wetsvoorstel te stemmen, evenals de fractie van GroenLinks aan de overzijde. Zij heeft ook de duidelijke motivering van mevrouw Halsema in haar maidenspeech aangehaald. Zij heeft erop gewezen dat artikel 443 voor haar een verbetering is. Ik ben het met haar eens dat artikel 140 en de verhoging van de strafmaat van vijf naar zes jaar het hoofdbestanddeel van dit wetsvoorstel zijn. Als zij daar om principiële redenen bezwaar tegen heeft, kan ik niet anders dan respecteren dat zij tegen het wetsvoorstel zal stemmen.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Wij danken de minister voor zijn antwoord, ook omdat hij ons het gevoel heeft gegeven dat hij verder wil werken in de goede richting. Dat betekent dat hij het niet laat bij dit zeer beperkte wetsvoorstel, maar dat hij in het oog houdt op welke plaatsen in het Wetboek van Strafrecht er verder nog veranderingen nodig zijn om adequaat te reageren op de georganiseerde en zware criminaliteit, ook als daarbij nieuwe verschijningsvormen aan de orde zijn. Dat betekent ook dat we dit punt van gesprek tussen ons en de regering vandaag met de behandeling van dit wetsvoorstel niet als afgesloten beschouwen. Wij zullen uiteraard volgen of dat metterdaad en op de vereiste punten gebeurt en wij zullen de minister daar in voorkomende gevallen op aanspreken.

Het was ook uit dat oogpunt dat wij het rapport over de georgani-

seerde criminaliteit dat gisteren de publiciteit en vanochtend ons bereikte aan de orde hebben gesteld. Daarin is in ieder geval een aantal aanknopingspunten te vinden om te zeggen dat het niet kan blijven bij deze beperkte wijziging van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. We zullen moeten afwachten wat er wordt voorgesteld op het punt van artikel 141. Dat ligt nu bij de Raad van State. Misschien kan de minister aangeven wanneer het advies van de Raad van State wordt verwacht. Dat zou ook kunnen gelden voor artikel 306 van het Wetboek van Strafrecht.

Dat geldt ook voor het optreden tegen de handel in softdrugs. Ik heb op dat punt in eerste termijn ook verwezen naar het recente rapport. Dat geeft nog eens alle argumenten weer om niet te berusten in de schemerzone. De minister zei in zijn antwoord iets over het wetsvoorstel 25325 tot verhoging van de strafmaat bij beroeps- en bedrijfsmatige hennepcultuur. Ik meen dat hij op dat wetsvoorstel doelde. Ik zie hem instemmend knikken. Ik wil daarvan aangeven dat het in ons gezichtspunt wel een stap in de goede richting is, maar dat het niet ten volle dekt wat wij naar voren hebben gebracht over het optreden tegen de handel in softdrugs. Er zal meer nodig zijn om de schemerzone die door de onderzoekers is geschetst, weg te nemen.

Het antwoord van de minister over de toepasbaarheid op witteboorden-criminaliteit en organisaties met op zichzelf legale activiteiten riep bij mij enige twijfel op. Ik denk dat het vooral zal aankomen op een inschatting van het oogmerk. Uiteraard is hierbij casuïstiek aan de orde, die door de rechter is beoordeeld en zal worden beoordeeld. Ook hierin ligt echter een reden om het feitelijke functioneren van de strafbepalingen in het oog te houden.

Wij hebben ook in de schriftelijke procedure naar voren gebracht dat wij wat twijfel hadden over de toevoeging van "leiders" in verhouding tot de bestaande jurisprudentie. Ik kan mij wel het volgende voorstellen, en misschien wil de minister in tweede termijn hierop ingaan, in bevestigende zin zou ik suggereren. Ik kan mij voorstellen dat het toevoegen van het begrip "leiders" betekenis heeft in relatie met het door de onderzoekers wier rapport ik eerder aan-

## Hirsch Ballin

haalde, gesignaleerde fenomeen van flexibilisering in de criminele organisaties. Ook daar is er flexibilisering. De uitleg van het begrip "bestuurders" mag het flexibiliseren van de organisatiepatronen niet tot een ontsnappingsroute maken. Ik kan mij voorstellen dat het begrip "leiders" het mogelijk maakt, een meer incidenteel leiderschap onder artikel 140 te brengen. Ik bepleit ook om het zo op te vatten.

Ten slotte maak ik een opmerking over het onderzoek naar de strafmaxima, waarmee de minister zijn antwoord begon. Daar hebben wij niet over gesproken. Ook de evaluatie van de strafmaxima was nog niet waarneembaar op de internetsite. Ik dank de minister toch voor de beschouwingen erover. Bij de strafmaxima moet wel uitdrukkelijk onder ogen worden gezien dat in Nederland met het automatisme van de vervroegde invrijheidstelling zoiets is ingetreden als een grote leugen over de werkelijke hoogte van de straffen die worden opgelegd. Het eervorige kabinet heeft het initiatief genomen voor het doorbreken van dit automatisme. De voorgangster van de huidige minister is op dit punt een andere koers ingeslagen, maar heeft in een van haar laatste ontmoetingen met deze Kamer laten weten dat zij bij nader inzien misschien toch wel wilde werken aan het doorbreken van het automatisme. Het zou goed zijn als de minister dit punt zou meenemen bij de beoordeling van het rapport en wil bevestigen dat het automatisme en de hieraan verbonden onwaarschijnlijkheid onderhanden worden genomen.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat de dinerpauze zal vallen na de afhandeling van het wetsvoorstel goedkeuring van het protocol inzake het verbod of de beperking van het gebruik van mijnen. Dit houdt in dat het antwoord van de minister en van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij pas na de dinerpauze zal aanvangen.

## Voorzitter: Schuyer

□

De heer **Talsma** (VVD): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn duidelijke antwoorden. Dit impliceert niet dat ik

er tevreden mee ben. Ik denk dat wij een beetje langs elkaar heen praten.

De minister zegt dat wij het bij ordeverstoringen maar moeten zoeken in de openlijke geweldpleging. Ik wijs erop dat artikel 140 ervan uitgaat dat men behoort tot een organisatie die criminele feiten voorbereidt. De minister zegt hierop dat artikel 140 voortaan maar niet moet worden toegepast op ordeverstoringen. Dit betekent dat de voorbereiding van een ordeverstoring niet kan worden aangepakt. Ik heb net al het voorbeeld genoemd van een autobus met supporters die zich gedragen zonder enige openlijke geweldpleging, maar luid racistische kreten roepen. De politie ziet in de bus een paar mensen die zij ook de vorige keer heeft gezien, maar kan er niets tegen doen in de zin van politiematregelen. Het gaat dus om een groepering die geen blijvend organisatorisch verband hoeft te hebben en die roepend optrekt naar een stadion. Voor mijn part staan zij ook daar een kwartier alleen maar te roepen. Je voelt echter aan dat het kan ontaarden in het gooien en smijten met voorwerpen en het molesteren van burens en spelers. In de gedachte van de minister kan hierbij in de toekomst artikel 140 niet meer worden toegepast. Ik wilde nu juist hem en vooral ook burgemeester Patijn helpen, die uitdrukkelijk zegt: wij willen een wettelijk instrumentarium om bij dreigende ordeverstoringen... Immers, dat is het punt: voor die dreigende ordeverstoringen heeft de minister geen soelaas geboden.

Dan de opmerking over het in werking treden. Ik heb de tekst van de "aanwijzingen" zo niet bij de hand, maar ik weet wel zeker dat er een bepaling in staat, dat de praktijk er redelijk op moet kunnen inspelen. Al zou het alleen maar om een jaar méér straf gaan, het is tegenover het complete justitiële apparaat een buitengewoon onheuse bejegening, zo vind ik, om het te laten ingaan op een moment dat men het Staatsblad hoogstwaarschijnlijk nog niet eens heeft gezien. De normale gang van zaken moet dus zijn, dat er ten minste een aantal weken tussen zit. Als de minister vindt dat het, ervan afgezien of het nu kan of niet, een goede zaak is om het zo snel te doen, dan hoor ik daar graag de redenen voor.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording. Wij zijn er nog niet helemaal van overtuigd dat het geen symboolwetgeving is.

Wij zijn verheugd te horen dat het onderzoek over de strafmaat er is. Dat onderzoek heb ook ik nog niet gezien – collega Hirsch Ballin vermeldde het ook al – maar ik ben er uitermate in geïnteresseerd hoe het eruit ziet. Ik begrijp overigens dat het nogal kritisch is over de onderhavige strafverhoging, om verkeerde redenen, maar dat kan ik dus niet meenemen bij de behandeling van dit wetsontwerp. Dat vind ik wel jammer.

Verder was ik blij dat de minister nog eens uitdrukkelijk heeft gezegd, dat het bij die verhoogde strafmaat alleen maar gaat om wat ik de georganiseerde criminaliteit in werkelijke zin heb genoemd. Dan gaat het om de georganiseerde criminaliteit waar de parlementaire enquêtecommissie het over had en waar ook het wetsvoorstel bijzondere opsporingsmethoden het over heeft. Dat is volgens mij iets duidelijker dan wat er tot nu toe gezegd is over waar die verhoogde strafmaat nu precies voor bedoeld is.

Ik betreurt het dat de minister ook nu weer heeft gezegd, dat hij geen noodzaak ziet tot zelfs maar het bestuderen van de vraag of je de reikwijdte van het artikel zou dienen te beperken. Het lijkt mij nog steeds dat het nuttig zou zijn. Ook nu weer valt mij op dat de minister zegt: het is helemaal niet zo erg, als die straf hoger is dan voor het grondfeit – om het zo maar te noemen; ik denk dat de minister wel begrijpt wat ik bedoel – want het begaan van feiten in georganiseerd verband is zo erg. Maar die feiten worden helemaal niet begaan, als er alleen maar dit feit ten laste wordt gelegd: het enige feit dat dan begaan wordt, is het meedoen aan een criminele organisatie. Dat is nog steeds iets wat toch ook een beetje lijkt op een poging of in ieder geval op iets dat normaal gesproken een stap is vóór het begaan van het eigenlijke strafbare feit. Daar is men in het strafrecht altijd heel voorzichtig mee geweest en mijns inziens terecht. Ik vind dat nog steeds een punt dat mij dwarszit en ik zou graag hebben dat het ministerie met alle middelen die het ter beschikking

## Le Poole

heeft, nog eens kijkt of je de reikwijdte van het artikel niet zou moeten beperken.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik ben blij met de opmerking van de heer Hirsch Ballin, dat dit eigenlijk een stap is op een weg van meerdere stappen – ik vertaal het maar even – die genomen moeten worden om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Dat doen we. In uw Kamer komt binnenkort ook de BOB, die dan besproken gaat worden. Dat is ook een stap en die heeft eveneens z'n nadelen. Ik denk dat ook heel belangrijk is de organisatie van zowel het openbaar ministerie, als de politie en uiteindelijk ook de organisatie van de rechterlijke macht, zodat die sneller tot uitspraken komt. Waar het mij om gaat – daar zijn de heer Hirsch Ballin en ik het volledig over eens – is dat er allemaal stappen genomen moeten worden om de georganiseerde criminaliteit daadwerkelijk aan te pakken. Ik heb gereageerd op zowel het rapport Georganiseerde criminaliteit alsook op het rapport met betrekking tot de strafmaxima. Ik had begrepen dat beide rapporten in uw bezit waren. Dat blijkt niet het geval te zijn. Ik zeg u in ieder geval toe, dat u ook het rapport over de strafmaxima krijgt. Daarna komt op een gegeven moment het standpunt van de regering. Ik denk dat u uit het rapport over de georganiseerde criminaliteit haalt, dat er ook wat meer opgetreden zou moeten worden tegen de handel in softdrugs omdat er zo'n belangrijke schemerzone is.

Wij zijn het erover eens dat de strafmaat moet worden verhoogd voor het beroepsmatig telen van hennep. Dat wetsvoorstel ligt in de Eerste Kamer. Ik ben het volledig met de heer Hirsch Ballin eens, dat er adequaat moet worden opgetreden tegen de handel in softdrugs. Dat betekent in eerste instantie dat ook het OM en de politie daaraan meer aandacht zullen moeten geven om vervolgens te komen tot opsporing, vervolging en veroordeling.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mag ik uit dit antwoord van de minister afleiden dat hij nog steeds positief staat tegenover verandering van de wetgeving? Ik breng dit even ter sprake, ook naar aanleiding van

wetsvoorstel 25325, dat de minister in eerste termijn heeft genoemd. Dat had meer kunnen omvatten als het amendement-Van de Camp was aanvaard in de Tweede Kamer. Ik meen dat de minister dat in een andere rol ook ondersteunde. Ik heb dat echter niet kunnen nagaan. Dat kan hij waarschijnlijk zelf nog in herinnering roepen. Zou een dergelijke benadering nog steeds op een positieve instelling van de minister van Justitie mogen rekenen?

Minister **Korthals**: Ik ben van oordeel dat het er niet altijd om gaat, dat je de strafmaxima verhoogt, maar dat men als het verkeerd gaat sneller tot opsporing en vervolging komt. Sterker nog, ik ben van oordeel dat je moet oppassen te vaak strafmaxima te verhogen. Als de heer Hirsch Ballin mij in de mond wil leggen dat ik ook vind dat die strafmaat verhoogd zou moeten worden, moet ik zeggen dat dat nu juist is wat ik niet wil zeggen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik wilde de minister niets in de mond leggen, maar een uitlokken dat er wat uit zijn mond komt.

Ik zou in verband met de redengeving voor het wetsvoorstel dat wij nu bespreken, erop willen wijzen dat die redengeving mede is gevonden in de behoefte om de grootschalige handel in softdrugs beter te kunnen bestrijden. Daarop is dan hetgeen wij in eerste termijn naar voren hebben gebracht van toepassing, namelijk dat het niet alleen een kwestie van de strafmaat van artikel 140, maar ook van de delictomschrijvingen. Wat ik zo-even interrumperend naar voren bracht, ziet dus ook niet op de strafmaat zonder meer, maar op een delictomschrijving die daarop betrekking heeft naast artikel 140 in combinatie met een adequate strafmaat.

Minister **Korthals**: Precies! Het is dan ook zo, dat op basis van de verhoging van de strafmaat voor de georganiseerde criminaliteit – artikel 140 Strafrecht – een leider van een organisatie, in aanmerking nemend dat hij een delict begaat zoals handel in softdrugs, door allerlei cumulaties een gevangenis zal kunnen gaan krijgen van tien jaar.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Nu de

heer Hirsch Ballin zo uitvoerig ingaat op de strafmaat voor de handel in softdrugs, wil ik opmerken dat mijn fractie het wel eens is met hetgeen de minister op dat punt gezegd heeft. Het leek mij nuttig dat naar voren te brengen.

Minister **Korthals**: Zo ziet u, ik krijg steun.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik zou erop willen wijzen dat het rapport over de georganiseerde criminaliteit dat gisteren is gepubliceerd, in ieder geval aangeeft dat er reden is voor nader beraad over dit onderwerp.

Minister **Korthals**: Dat ben ik op zichzelf eens met de heer Hirsch Ballin. Wij spreken nu al over twee rapporten die gisteren aan mij zijn aangeboden en waarop ik een eerste reactie heb gegeven. Uiteraard komt er een uitgebreid standpunt van de regering.

Het ingevoegde begrip "leider" hoeft wat de heer Hirsch Ballin betreft eigenlijk niet, want de jurisprudentie van de Hoge Raad bevatte dat eigenlijk al. Met het oog op het nieuwe rapport zegt hij evenwel dat het wel eens een betekenis kan krijgen: je kunt het incidenteel leiderschap als gevolg van de flexibilisering van de criminaliteit misschien niet vangen onder het begrip "bestuurder" in artikel 140, maar wel door het begrip "leider" in te voegen. Ik vind dat een interessante gedachte. Het was uiteraard niet de reden om dat begrip in te voegen, maar het is wel een prettig bijkomend effect.

De heer Hirsch Ballin vraagt of ik bij het rapport over de strafmaxima wil ingaan op de vervroegde invrijheidstelling. In het verleden heb ik daarover vaak mijn mening gegeven. Het is er in de Kamer altijd op neergekomen dat wij het huidige systeem van de vervroegde invrijheidstelling handhaven. Dat heeft veel voor- en nadelen. Overigens ben ik best bereid om er naar aanleiding van dat rapport nog eens naar te kijken.

De heer Hirsch Ballin vraagt naar de misdaadonderneming. Het misdadige oogmerk van de organisatie behoeft volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad niet het enige of belangrijkste oogmerk van de organisatie te zijn.

De heer Talsma zegt dat het bij grote ordeverstoringen kennelijk niet

## Korthals

voldoende is om gebruik te maken van artikel 140, terwijl daar wel behoefte aan is. Op het ogenblik bekijken wij, ook in het kader van het EK 2000, in hoeverre wij instrumenten kunnen aanreiken aan het openbaar bestuur om te kunnen optreden tegen dergelijke gemeenschappelijke ordeverstoringen. Overigens kan ik nu al zeggen dat het geen gemakkelijke discussie is. Ik kan alleen maar met de heer Talsma onderschrijven dat een verder wettelijk instrumentarium nodig is voor dreigende ordeverstoringen. Wij zijn doende te bekijken of wij dat instrumentarium ook kunnen leveren. Het is een zeer moeilijk vraagstuk.

De heer **Talsma** (VVD): Voorzitter! Ik probeer de zaken zo eenvoudig mogelijk te houden. Ik heb de suggestie aangedragen om het woord "groepering" in te voegen. Daar valt iedere groepering in, ook met een bus aankomende voetbal-supporters of actievoerders. Ik ben het met de minister eens dat artikel 140 lang niet altijd kan worden toegepast. Ik begrijp echter dat hij daarin berust en de oplossing meer zoekt in een instrumentarium in de sfeer van ordehandhaving door de burgemeester. Er kleven allerlei moeilijkheden op juridisch gebied, waarover de heer Hirsch Ballin en mevrouw Le Poole hebben gesproken, aan de vraag: wat is een criminele organisatie en welke criteria gelden daarvoor? Een eenvoudige supportersclub is dat niet. Ik draag een middel aan om met artikel 140a om ook die groepen in hun voorbereidende werk juridisch te kunnen aanpakken. Ik vind het jammer als de minister daar niet aan wil, maar dan moet ik mij daarbij neerleggen. Ik zie echter niet welk instrumentarium hij dan gaat uitzoeken, waarvan hij zegt dat het allemaal zeer moeilijk is. Ik heb het woord "groepering" aangedragen voor artikel 140a.

Minister **Korthals**: Wij denken na over alle mogelijkheden, dus ook over het vastleggen van het woord "groepering" in artikel 140a. Maar dan kom ik terug op hetgeen ik in het begin heb gezegd, te weten dat het strafrecht primair is gericht op het individu. Met het begrip "groepering" haal je iets anders binnen. Datzelfde probleem hebben wij overigens bij artikel 141 Strafrecht. Daarom hebben wij

gevraagd om na het advies van de Raad van State dit wetsvoorstel nog eens in de ministerraad te bespreken. Dat geeft aan dat er sprake is van een principiële punt, dat heel goed moet worden bekeken.

Wat de inwerkingtreding betreft, heb ik de heer Talsma al in die zin gelijk gegeven, dat een wetsvoorstel niet onmiddellijk in werking moet treden als de hele praktijk er nog niet op is voorbereid. Ik heb alleen gezegd dat het in dit geval wel kan, omdat het nu uitsluitend gaat om een verhoging van de strafmaat van vijf naar zes jaar. Voor de toekomst zullen wij daar dus wel naar kijken.

Mevrouw Le Poole is ook geïnteresseerd in het rapport over de strafmaxima. Ik heb al gezegd dat daaruit bleek dat hierover door de eeuw heen vrijwel hetzelfde werd gedacht. Dat neemt niet weg dat de rechter wel minder en zwaarder is gaan straffen op basis van de strafmaxima die gesteld waren. Je ziet nu dat de rechter wel zwaarder straft, maar dat kan binnen de bestaande strafmaxima.

Mevrouw Le Poole blijft kritisch over de onderhavige strafmaatverhoging. Ik heb zo goed mogelijk uitgelegd waarom dat toch nuttig, functioneel en noodzakelijk is. Ik zeg de Kamer bij dezen toe dat ik nog eens zal kijken naar de reikwijdte van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Dat kan ook in het kader van al die bepalingen gebeuren. Ik heb wel grondig aangegeven dat ik daar op dit ogenblik geen bezwaar zie en dat ik het een goede zaak vind, maar niettemin wil ik best nog eens naar de reikwijdte kijken.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

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

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Genève tot stand gekomen**

**Protocol inzake het verbod of de beperking van het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen, zoals gewijzigd op 3 mei 1996 (Protocol II zoals gewijzigd op 3 mei 1996), en van het op 13 oktober 1995 te Wenen tot stand gekomen Aanvullend Protocol inzake blindmakende laserwapens (Protocol IV), gehecht aan het Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben (25925, R1614).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter! Een verrassend gezicht achter de regeringstafel bij dit intermezzo in het landbouwdebat dat wij hier jaarlijks voeren. Daar zal de minister van Buitenlandse Zaken misschien nog wel enige warme herinneringen aan hebben. De link is dat de landmijnen, waarover wij nu spreken, landbouwgebieden elders in de wereld onveilig maken. Zo heeft alles toch weer met alles te maken.

Door allerlei NGO's in de wereld is een redelijk effectieve campagne tegen landmijnen opgezet. In allerlei gremia, internationaal en nationaal, is intensief over deze problematiek gesproken. Landmijnen zijn wel het zaad van de duivel genoemd. Zij verwonden en doden als geduldige sluipmoordenaars, terwijl de oorlog al lang afgelopen is. Wekelijks worden nu nog steeds 500 mensen, vooral vrouwen en kinderen, het slachtoffer. Mensen die in de vooruitgang van de beschaving geloofden, zullen wat gedesillusioneerd zijn door de volgende feiten.

- In 64 landen van de wereld liggen 110 miljoen mijnen te wachten op dood en verderf of, beter, op opsporing en vernietiging.
- In allerlei wapenarsenalen over de hele wereld liggen zo'n 100 miljoen mijnen.
- Elk jaar worden er nog steeds 2 miljoen mijnen geproduceerd.
- Opruimen kost tot nu toe zo'n f 1700 per mijn, terwijl de productie ervan slechts een paar gulden kost.

Als je in de krant leest van de slachtpartij in Kosovo en kennis neemt van wat nu zinloos of