

Netelenbos

zij weten dat hun inbreng serieus wordt genomen.

Daarnaast hebben wij te maken met andere processen. Met interactieve besluitvorming loopt Verkeer en Waterstaat voorop in Nederland. Andere departementen beginnen deze nu ook toe te passen. Ik heb in de Tweede Kamer al gezegd dat deze op zichzelf lastig is. Ik ben geen naïeve politicus. De belangen lopen niet altijd parallel. Het lastige is dat interactieve besluitvorming uiteindelijk tot definitieve besluiten dient te leiden. Dan is de vraag hoe je al die eindjes van zo'n interactief proces aan elkaar bindt. Dat is heel ingewikkeld. Er is geen opperste wijsheid aan de orde.

De heer Van der Lans zegt dat een gemeente nu kan claimen en dat straks onverhoopt niet meer kan doen. Als ik een gemeente was, zou ik ook claimen en kijken hoe ver je daarmee komt. Ik wil wel decentraliseren bij tal van infrastructuurbeslissingen, niet zijnde rijkszaken, opdat het claimgedrag verdwijnt, maar dat is een heel andere incentive. Bij het besteden van het eigen budget wordt er anders mee omgegaan dan wanneer alleen aan het Rijk hoeft te worden gevraagd of er nog een tunneltje of een extra inpassingsvariant mag komen.

Het is ook helemaal niet erg dat zij dat maximaal doen – it's all in the game – maar dat heeft niets te maken met interactieve besluitvorming. Ik vind dat het proces heel erg vastligt. Ik vind dat het ons algemeen belang is, en dat heeft niets met economie te maken, maar soms ook met ecologie. Het versterken van de rijkswegen en het ontlasten van het onderliggend wegennet heeft zeker ook met leefbaarheid en ecologie te maken.

Kortom, als het erom gaat de lagere overheden en maatschappelijke organisaties erbij te betrekken, centraliseren wij niet. Integendeel. Ik decentraliseer tal van beleidsbeslissingen, maar deze hebben dan weer niets te maken met de tracébesluiten die toch genomen moeten worden. Daarbij is iedereen sowieso al zeer betrokken. Je kunt nu het bestemmingsplan ook niet gebruiken om het tracébesluit te wijzigen.

Dan kom ik op de kwestie van sectorale of projectmatige wetgeving. Deze is sectoraal, maar binnen de grotere kaders van de ruimtelijke ordening, zoals ik al zei. Ik ben in

principe niet voor projectwetgeving. Ik sluit die echter ook niet uit. Ik kan garanderen dat er ruimtelijk gebouwd wordt via de Vijfde nota ruimtelijke ordening, het Nationaal verkeers- en vervoersplan en het economisch-ruimtelijk structuurbeleid. Wij wegen daarna op de hand hoe investeringsbeslissingen uiteindelijk kunnen leiden tot verbetering van de ruimtelijke, ecologische en economische situatie in dit land. De economie is immers een voorwaarde om de ecologie binnen handbereik te houden.

Voorzitter! Ik vind het een wetsvoorstel in balans. Dat is volgens mij dan ook eerder de reden dat er vandaag maar één spreker is over dit onderwerp dan het feit dat ik drie maanden over de antwoorden heb gedaan. Dat hoop ik in ieder geval. Ik vrees dan ook dat ik de heer Van der Lans niet kan overtuigen.

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.

Aangezien ik veronderstel dat de minister van Justitie nog in de Tweede Kamer verblijft, en de Kamer de tot half drie geboden gelegenheid om de minister te ondervragen tot het uiterste zal gebruiken, schors ik de vergadering tot half drie.

De vergadering wordt van 14.16 uur tot 14.30 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen) (26114).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Timmerman-Buck** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De mogelijkheden die het wetsvoorstel "Taak-

straffen" biedt om meer maatwerk in de sanctieoplegging te bewerkstelligen, worden door de CDA-fractie positief gewaardeerd. De waardering op dit punt heeft mijn fractie al in het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie geuit, maar daarbij is tevens een aantal vragen gesteld over de wijze waarop een en ander in het wetsvoorstel is bepaald. De meest van belang zijnde betroffen de verhouding met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in het bijzonder de artikelen 4 en 5. Om die reden zal ik allereerst en voornamelijk daarop ingaan.

Aanvankelijk was in artikel 22b van het wetsvoorstel bepaald dat een taakstraf niet kan worden opgelegd dan met instemming van de verdachte. Dit instemmingsvereiste is geschrapt doordat in de Tweede Kamer het daartoe strekkende amendement-Niederer (stuk nr. 17) is aangenomen. Daarmee doet zich de vraag voor of het op dit punt gewijzigde wetsvoorstel spoort met artikel 4 EVRM, in het bijzonder het tweede lid dat bepaalt dat van niemand mag worden verlangd dat deze dwangarbeid of verplichte arbeid verricht.

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is onder meer ingegaan op de aanvankelijk opgenomen eis van instemming van de verdachte met een taakstraf en de relatie tussen dat instemmingsvereiste en artikel 4 EVRM. Ik citeer de minister van Justitie die op pagina 4 van de memorie van toelichting stelt: "De Europese Commissie voor de rechten van de mens gaat ervan uit dat een gegeven toestemming aan de dwangarbeid of verplichte arbeid zijn dwangkarakter ontnemt. Nu in het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, Sr de instemming van de verdachte wordt vereist, is er geen strijd met het EVRM." Mijn fractie kan dit, de brief van 21 januari 2000 van de minister aan de Tweede Kamer ten spijt, toch echt niet anders lezen dan dat daarmee wordt aangegeven dat het oorspronkelijke artikel 22b WvSr nodig was om te voldoen aan de verdragsverplichting. Van meer belang is echter welke argumenten de minister aandraagt voor zijn standpunt dat het gewijzigde wetsvoorstel spoort met het EVRM.

In de memorie van antwoord besteedt de minister voornamelijk aandacht aan de opmerkingen van het NJCM met betrekking tot de

voorzienbaarheid van de straf in verstekzaken. Het NJCM-commentaar gaat inderdaad hoofdzakelijk daarop in, omdat op dat moment in het wetsvoorstel uitsluitend de eis dat de verdachte een aanbod tot dienstverlening moet doen, was geschrapt en het instemmingsvereiste nog in het wetsvoorstel was opgenomen. Door het schrappen van het instemmingsvereiste is met name het door het EVRM verboden dwangkarakter van de arbeid van belang geworden. Daarover stelt de minister in de memorie van antwoord, dat de veroordeelde na een veroordeling tot een taakstraf bij verstek vrij is om al dan niet aan te vangen met het werk. Hij zal, aldus de minister, niet door lichamelijke of politiedwang worden gedwongen alsnog te gaan werken. Deze op zichzelf juiste stelling geeft echter nog geen antwoord op de vraag of de veroordeelde geheel vrij is van de in het EVRM bedoelde dwang, gegeven de automatisch volgende vrijheidsontneming bij weigering om de werkzaamheden aan te vangen.

In de ook door de minister genoemde uitspraak van het Europees Hof van 1983 (de Van der Mussele-zaak) ging het om de verplichting van jonge advocaten om een aantal cliënten te verdedigen zonder dat daar een toelage tegenover stond. In die zaak nam het Europees Hof als uitgangspunt voor de interpretatie van gedwongen arbeid de definitie in artikel 2 van de ILO-Conventie no. 29. In deze definitie was opgenomen de dreiging van "any penalty" bij het niet verrichten van de verlangde werkzaamheden. Uit dat arrest kan worden afgeleid dat minder snel sprake is van vrijwilligheid wanneer de toestemming gegeven wordt onder druk van een dreigende strafrechtelijke sanctie. In het voorliggende wetsvoorstel is vrijheidsontneming automatisch het gevolg van weigering van de veroordeelde om de werkzaamheden aan te vangen. De CDA-fractie heeft een reactie van de minister op dit punt gemist. Daarom vraag ik bij dezen een toelichting op de verhouding van het schrappen van het instemmingsvereiste tot de genoemde uitspraak van het Hof. Aangezien de minister tot nu toe nog niet is ingegaan op de kern van de vraag, inhoudend of de bij verstek veroordeelde tot een taakstraf vrij is van de in het EVRM bedoelde dwang

vanwege de automatisch volgende vrijheidsbeneming bij weigering de werkzaamheden aan te vangen, is twijfel gerechtvaardigd of het voorliggende wetsvoorstel voldoet aan de verdragsrechtelijke verplichting zoals neergelegd in artikel 4, tweede lid, van het EVRM. Althans, als kan worden uitgegaan van de toepasselijkheid van dit tweede lid. Op dat punt verzoekt de CDA-fractie de minister nog om een nadere toelichting. De minister gaat er kennelijk voetstoots van uit, dat de taakstraf valt onder de reikwijdte van artikel 4, tweede lid, EVRM. Zoals hij echter terecht heeft vastgesteld, spitst de jurisprudentie van het Hof met betrekking tot dit artikel-onderdeel zich vooral toe op beroepsuitoefening in de vrije maatschappij en de beperkingen die daarbij worden gesteld. Een strafrechtelijke casus heeft zich nog niet voorgedaan. De vraag is nu of bij het door de rechter opleggen van een taakstraf niet sprake zou kunnen zijn van een situatie die spoort met de strekking van het derde lid van artikel 4 EVRM. Daarin is bepaald dat geen sprake is van dwangarbeid of verplichte arbeid in de zin van artikel 4 EVRM, als het werk betreft dat wordt vereist van iemand die is gedetineerd of werk gedurende een voorwaardelijke invrijheidstelling. Ten tijde van het opstellen van deze verdragstekst was weliswaar nog geen sprake van het bestaan van taakstraffen zoals in het wetsvoorstel bedoeld. Geredeneerd zou evenwel kunnen worden dat een taakstraf, dus arbeid als vrijheidsbeperking op grond van een rechterlijk oordeel, eerder aansluit bij arbeid tijdens vrijheidsontneming op grond van een rechterlijk oordeel zoals bedoeld in het derde lid, dan bij beroepsuitoefening in de vrije maatschappij zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 4 EVRM. Zou de minister hierop nader kunnen ingaan?

Mijnheer de voorzitter! Kan voor wat betreft artikel 4 EVRM, althans uitgaande van de veronderstelling van de minister dat het tweede lid van dat artikel van toepassing is, in ieder geval gesproken worden van een mogelijk spanningsveld met het voorliggende wetsvoorstel, op een ander punt ziet de CDA-fractie nog meer reden om strijdigheid met het EVRM te duchten. Het betreft de beslissingsbevoegdheid om tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis over te gaan als de

taakstraf niet of niet naar behoren is verricht. Thans mag uitsluitend de rechter beslissen of tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis wordt overgegaan. In het wetsvoorstel wordt die bevoegdheid de rechter ontnomen en gelegd bij het openbaar ministerie.

Artikel 5, eerste lid, EVRM bepaalt, voorzover hier van belang, dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen behalve a) indien hij is gedetineerd na veroordeling door een rechter en b) indien hij is gedetineerd wegens het niet-naleven van een overeenkomstig de wet door een gerecht gegeven bevel of teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren. Van belang is het onderscheid tussen hetgeen bij dit eerste lid sub a en b wordt vermeld. Bij het eerste lid sub a gaat het om detentie na veroordeling door de rechter. Een beslissing tot vrijheidsbeneming in de zin van dit artikel-onderdeel moet genomen worden door de onafhankelijke rechter. Dat is anders als het gaat om situaties die vallen onder artikel 5, lid 1, sub b, EVRM. Daar gaat het om detentie wegens het niet-nakomen van een bevel dat door de rechter overeenkomstig de wet is gegeven of van een andere wettelijke verplichting. Deze beslissing tot vrijheidsbeneming hoeft niet door een rechter te worden genomen.

De minister stelt in de memorie van antwoord in reactie op vragen van mijn fractie op pagina 9, dat artikel 5, lid 1, sub b, van toepassing zou kunnen zijn, omdat sprake zou kunnen zijn van een overeenkomstig de wet door de rechter gegeven bevel. De minister schrijft: "Bij de oplegging van een taakstraf beveelt de rechter immers dat de veroordeelde werkzaamheden moet verrichten dan wel een leerproject moet volgen." Voorzitter! Een dergelijke redenering impliceert dat elke veroordeling van de rechter moet worden beschouwd als een bevel in de zin van artikel 5, lid 1, sub b, om die sanctie te ondergaan waartoe hij de verdachte heeft veroordeeld. Daarmee zou echter artikel 5, lid 1, sub a, overbodig zijn. Daarenboven betreft het argument van de minister niet de kern van de zaak. Het gaat niet om verdragsverplichtingen bij de oplegging van een taakstraf door de rechter. Het gaat om de vraag of de onafhankelijke rechter degene is die uiteinde-

Timmerman-Buck

lijk) beslist of vervangende hechtenis mag worden ten uitvoer gelegd als de taakstraf niet of niet naar behoren is verricht.

Voorzitter! Het Europees Hof heeft in 1976 in de zaak-Engel en in 1980 in de zaak-Guzzardi uitgesproken dat artikel 5, lid 1, sub b, EVRM restrictief dient te worden geïnterpreteerd. Ik licht dit toe. Is sprake van vrijheidsontneming met een punitief karakter, dan valt dat niet onder artikel 5, lid 1, sub b, EVRM en dient daarover een onafhankelijke rechter te beslissen. Is daarentegen sprake van vrijheidsontneming die niet punitief van aard is maar bedoeld is om de betrokkene te dwingen een verplichting na te leven of een bevel op te volgen, dan hoeft geen sprake te zijn van rechterlijke bemoeienis vooraf. Voorbeelden hiervan in de jurisprudentie van het Hof zijn de weigering op bevel van de rechter als getuige in een zaak op te treden en de weigering een civiel vonnis uit te voeren. De minister heeft niet betwist dat volgens het Europees Hof artikel 5, lid 1, sub b, EVRM restrictief moet worden geïnterpreteerd. Hij heeft evenmin bestreden dat de jurisprudentie van het Europees Hof met betrekking tot een overeenkomstig de wet gegeven bevel zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, sub b, EVRM zich tot nu toe heeft toegespitst op zaken waarin detentie wordt toegepast om de betrokkene te dwingen alsnog aan verplichtingen te voldoen en dat deze vrij komt zodra aan deze verplichting is voldaan. De conclusie van de minister, dat vervangende hechtenis na het niet of niet naar behoren verrichten van een taakstraf onder artikel 5, lid 1, sub b, EVRM zou kunnen vallen, overtuigt mijn fractie derhalve niet.

Uit hetgeen ik hiervoor heb betoogd volgt dat de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis volgens mijn fractie valt onder de werkingsfeer van artikel 5, lid 1, sub a, EVRM. Zoals gezegd is bij die vrijheidsontneming rechterlijke bemoeienis vereist. Nu stelt de minister in de memorie van antwoord dat, ook al zou artikel 5, lid 1, sub a, van toepassing zijn, toch aan het verdragsrechtelijk vereiste van rechterlijke bemoeienis is voldaan. Hij geeft daarvoor twee redenen. De eerste luidt: "Bij het opleggen van de taakstraf bepaalt de rechter immers hoe lang de vrijheidsontneming duurt wanneer

de taakstraf niet of niet naar het behoren wordt verricht." Voorzitter! Het gestelde kan niet als argument dienen. Immers, niet is aan de orde het gegeven dat de rechter reeds in zijn vonnis de duur van de vervangende hechtenis heeft bepaald, maar de vraag of zonder rechterlijke bemoeienis kan worden overgegaan tot tenuitvoerlegging van die vervangende hechtenis. Wellicht heeft de minister bedoeld te zeggen dat de rechter met zijn vonnis heeft bepaald dat de vervangende hechtenis zonder meer ten uitvoer dient te worden gelegd als de taakstraf niet of niet naar behoren is verricht en dat daarmee de voorgaande rechterlijke bemoeienis is gegeven. Dit zou mogelijk kunnen opgaan ingeval sprake is van het niet uitvoeren van een taakstraf. Dan immers dringt de vergelijking zich op met tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis bij het niet betalen van de geldboete. Echter, bij het niet naar behoren uitvoeren van een taakstraf kunnen de feiten en omstandigheden terzake specifieke weggingen vergen, waardoor met het oorspronkelijke vonnis niet is voldaan aan de door het EVRM vereiste rechterlijke bemoeienis bij de beslissing tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis.

Het tweede argument van de minister luidt: "Bovendien biedt het wetsvoorstel een regeling om, in geval van verschil van mening of een taakstraf al dan niet of niet naar behoren is uitgevoerd, dit voor te leggen aan de rechter." Inderdaad biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de veroordeelden om een bezwaarschrift in te dienen en inderdaad is het daarmee uiteindelijk de rechter die beslist ten aanzien van tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. De desbetreffende EVRM-bepaling zou echter van haar betekenis worden ontdaan, als de rechter slechts corrigerend zou kunnen optreden doordat de vrijheidsontneming al geheel of ten dele zou hebben plaatsgevonden. Daarom is het van belang of het indienen van een bezwaarschrift tegen tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis schorsende werking zou hebben. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dat het geval (artikel 22g, derde lid, derde volzin). Vanwege het aannemen van het amendement-Dittrich (stuk nr. 16) in de Tweede Kamer is die schorsende werking echter

geschrapt en is het beginsel geaccepteerd dat op bevel van het openbaar ministerie daadwerkelijk tot vrijheidsontneming kan worden overgegaan nog voordat de rechter terzake een uitspraak heeft kunnen doen. Op grond van het voorgaande lijkt het de CDA-fractie dat niet te ontkomen valt aan de conclusie dat het wetsvoorstel taakstraffen zoals dit nu voorligt in strijd is met het bepaalde in artikel 5, eerste lid, sub a, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Met meer dan bijzondere belangstelling wacht mijn fractie daarom de reactie van de minister af.

Voorzitter! Ik ga over naar de leerstraf die ingevolge het wetsvoorstel een hoofdstraf wordt. In het voorlopig verslag heeft mijn fractie laten weten de redenering van de minister te volgen, dat vanwege de systematiek van de wetgeving de leerstraf niet meer, zoals thans, kan worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. De stelling van mijn fractie dat daarmee de mogelijkheid om vroegtijdig adequaat te kunnen ingrijpen vervalt en moet worden betreurd, wordt echter door de minister in de memorie van antwoord bestreden. Zijn eerste argument, dat de desbetreffende zaken via snelrecht door de rechter kunnen worden afgedaan, overtuigt niet, tenzij de minister hard kan maken dat dit in de praktijk ook bij alle voorkomende zaken daadwerkelijk gebeurt. Het tweede argument, namelijk dat door de transactiemogelijkheid die in het wetsvoorstel is opgenomen voor een snelle reactie kan worden gezorgd, roept vraagtekens op. De minister heeft immers in de Tweede Kamer (Handelingen 19 januari 2000, pagina 2938) gesteld dat de transactie er in hoofdzaak zal zijn voor die zaken waarin geen voorlopige hechtenis nodig of mogelijk is. Dat zijn echter nu juist de gevallen waarin thans sprake is van een leerstraf, aangezien deze wordt gegoten in de constructie van de bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Ten derde wijst de minister op de introductie van het scholings- en trainingsprogramma in het wetsvoorstel voor een Beginselenwet justitiële inrichtingen die als variant kan dienen van de voorlopige hechtenis zelf. Echter: eenzelfde mogelijkheid voor volwassenen is er niet. Alles

Timmerman-Buck

overziende kunnen de argumenten van de minister zijn conclusie dat geen vervallen mogelijkheid valt te betreuren dus niet dragen.

Nu heeft de minister bij brief van 6 juni jongstleden aan de voorzitter van deze Kamer meegedeeld, dat uiterlijk 19 september a.s. de beleidsnota Sancties in perspectief aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Daarin vindt een heroriëntatie plaats op het sanctiestelsel voor volwassenen. Zou de minister in genoemde nota dan wel bij de discussie daarover alsnog willen nagaan of er alternatieven zijn voor de leerstraf als bijzondere voorwaarde, wellicht analoog aan die in het jeugdstrafrecht?

Met betrekking tot de leerstraffen resten nog twee vragen. Zoals in de memorie van toelichting op pagina 24 is aangegeven is een variant op de leerstraf de leer/werkstraf, waar na een korte basismodule een mix van leren en werken wordt uitgevoerd. Ik kan mij voorstellen dat zich in de praktijk meer van dergelijke varianten ontwikkelen. Gelet op het verschil in maximale duur van een werkstraf en een leerstraf, acht de CDA-fractie duidelijkheid van belang over de vraag of nu sprake is van een leer- dan wel een werkstraf aangezien het wetsvoorstel slechts deze twee modaliteiten kent. Kan de minister aangeven hoe wat dit betreft met bedoelde varianten wordt omgegaan?

Mijn tweede vraag betreft de in artikel 22f, eerste lid, neergelegde bevoegdheid van het openbaar ministerie om de opgelegde straf te wijzigen voor wat betreft de aard van de te verrichten werkzaamheden of het te volgen leerproject. Mag het OM een werkstraf wijzigen in een leerstraf of omgekeerd, vooropgesteld dat de door de rechter opgelegde uren niet worden overschreden?

Voorzitter! Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de taakstraf behoeft het geen betoog dat het bij combinaties van straffen wenselijk is eerst de vrijheidsstraf en pas daarna de taakstraf te executeren. Het risico bestaat echter dat bij de zogenaamde lopende vonnissen aangevangen wordt met de taakstraf vanwege wachttijden voor de executie van vrijheidsstraffen. Dat heeft het voordeel van een snelle aanpak maar heeft tevens uit oogpunt van resocialisatie het nadeel dat de zwaarste straf het laatst wordt

geëxecuteerd. Kan de minister zijn visie geven op deze problematiek? Is de minister bereid om ten aanzien van de volgorde van de executie bij combinaties van straffen in de reeds aangekondigde algemene maatregel van bestuur regels te stellen?

Tot slot heb ik nog een korte vraag over de richtlijn die het toepassingsbereik van het voorliggende wetsvoorstel inperkt, aangezien krachtens die aanwijzing in beginsel geen taakstraf zal worden gevorderd bij meer ernstige delicten. In het debat in de Tweede Kamer is een eventuele evaluatie van deze aanwijzing aan de orde geweest. De minister heeft toen gesteld nader te zullen bezien welke mogelijkheden er zouden zijn. Kan daarover al nadere informatie worden gegeven?

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De fractie van de VVD heeft geen schriftelijke inbreng geleverd bij dit wetsvoorstel. Desondanks zijn er bij deze plenaire behandeling wat de fractie van de VVD betreft nog een aantal algemene punten aan de orde. Op grond van de procedures van de Kamer zal de minister echter begrijpen, dat de fractie van de VVD het wetsvoorstel steunt. Laat dat hier meteen aan het begin maar gezegd zijn.

Voorzitter! Dit wetsvoorstel introduceert de taakstraf als een nieuwe hoofdstraf. Daarmee – en dat is mijn eerste punt – komen wij tot een verdere differentiatie van het sanctiestelsel. Zo-even is er al op gewezen dat deze differentiatie de aandacht van de regering heeft. Denk maar aan de nota Sancties in perspectief. Toch is niet te ontkennen dat er ondanks alles veel kritiek op het sanctiestelsel is. Laatst nog was dit te lezen in een vrij vlammend artikel in het blad "Meester". De aandacht trok ook een proefschrift van De Keijser, getiteld "Punishment and purpose", waarin deze jonge doctor een aantal zaken reconstrueerde die alle betrekking hadden op één en hetzelfde delict: diefstal met geweld. De conclusie van dit cum laude proefschrift loog er niet om: de ene rechter vindt vergelding belangrijk en komt uit op een gevangenisstraf, terwijl een andere vergelding even belangrijk vindt, maar uitkomt op een taakstraf plus schadevergoeding. Helderheid over de positie van diverse soorten

straffen is derhalve bepaald geboden. Dit wetsvoorstel geeft meer helderheid over de positie van de taakstraffen. Echter, op een aantal niet geringe punten blijft er ruimte voor interpretatie. Van de zijde van het CDA werd daar zo-even ook al op gewezen. Voorbeeld van een maatschappelijk beslist gevoelig punt is de van januari 2000 daterende aanwijzing van de PG's, dat in beginsel geen taakstraf zal worden gevorderd in gevallen van ernstig zeden- en geweldsmisdrijf. Dat is natuurlijk geen garantie waar het gaat om de zittende magistratuur. Zie ook de brief van de minister d.d. 14 april 2000. Bovendien moet worden bedacht dat de minister expliciet heeft aangegeven dat de aanwijzing geldt tot februari 2004. Met andere woorden: ten aanzien van een vrij cruciaal punt op het gebied van taakstraffen geldt dat voor een maatschappelijk zeer gevoelig punt – ernstige zeden- en geweldsmisdrijven – wel een lijn wordt getrokken, maar dat men zich kan afvragen waarom dit niet gewoon in de wet is opgenomen.

De geschiedenis van de taakstraf – dat is mijn tweede punt – is redelijk lang. Geleidelijk aan is deze strafsoort in het strafrecht geïntegreerd. Opvallend vindt de fractie van de VVD het dat, net op het moment dat de taakstraf als hoofdstraf wordt erkend, het draagvlak ervoor begint af te nemen. Zie bijvoorbeeld het rapport van het Sociaal en cultureel planbureau. Daarnaast is er een wonderlijke spanning te constateren tussen de wijze waarop rechters met deze straf omgaan en de perceptie die het publiek ervan heeft. Rechters leggen soms minder uren taakstraf op dan uren gevangenisstraf. Volgens onderzoek van het WODC vindt het publiek echter dat taakstraffen meer uren zouden moeten beslaan dan gevangenisstraffen. De logica van het publiek lijkt derhalve strakker te zijn dan die van de rechter. In de logica van de introductie van de taakstraf als hoofdstraf in ons sanctiestelsel – de memorie van toelichting stelt dit expliciet aan de orde – wordt de taakstraf tussen de vrijheidsstraf en de geldboete geplaatst. Die logica zou wat ons betreft verhelderd moeten worden. Wij wachten op dit punt de reactie van de minister af.

Een derde punt betreft iets wat de fractie van de VVD nog eens met de

Rosenthal

nodige aandacht in de richting van de minister wil aanklaarten. Dat is dat het, bij alle mooie bedoelingen rond dit wetsvoorstel, een simpel gegeven blijkt te zijn op dit ogenblik dat de effectiviteit van de taakstraffen, wat betreft het terugdringen van de recidive, blijkt tegen te vallen. De signalen op dit punt nemen de laatste tijd eerder toe dan af. Veel taakgestrafte haken af en er is een hoge recidive. Sinds 1997, zo zegt ook de minister in de schriftelijke behandeling, is er een stijging van de mislukte taakstraffen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is er in dat verband voor gepleit om goed te letten op de impact van leer- en werkstraffen op jongeren, en dan in het bijzonder ook op jongeren uit sommige etnische minderheden. De geluiden zijn vrij stevig op dit ogenblik dat vooral de werkstraffen met betrekking tot een aantal jongeren uit sommige etnische minderheden allerlei problemen opleveren. En dan zitten we met het welbekende punt dat de doelstellingen van het wetsvoorstel tot tevredenheid stemmen, maar dat er alle reden is om scherp toe te zien op de realisatie van de achterliggende doelstellingen van de wet. Het kan niet zo zijn dat ook op dit punt iets wordt geïntroduceerd als een volwaardig element in ons strafrecht, in ons sanctiestelsel, en dat dan op het moment dat het inderdaad die legitimatie krijgt, zou blijken dat de effectiviteit ten achter blijft.

Een punt dat ook met effectiviteit te maken heeft, voorzitter, betreft de wijze waarop de taakstraffen werken in de richting van degenen die deze taakstraffen metterdaad ten uitvoer moeten brengen. We zien bij de taakstraffen een steeds groter aantal en we zien ook een verschuiving in de doelgroepen die aan de orde zijn. Dat levert voor één van de meest cruciale instellingen die met de taakstraffen van doen hebben, de reclassering, grote problemen op. De reclassering draagt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de plaatsing, maar ze wordt – dat horen wij van allerlei kanten – in toeneemende mate belemmerd door beperkte plaatsingsmogelijkheden. In dit verband speelt dat er situaties lijken te ontstaan waarin, bij eventuele tijdelijke pieken in het aanbod van personen die een taakstraf dienen te ondergaan, de tenuitvoerlegging zou worden bepaald – dit wordt ook doorgegeven

in de schriftelijke stukken – door de volgorde van binnenkomst van de zaken bij de reclassering. Als er iets is wat de legitimiteit van een sanctie onder druk kan stellen, zijn het natuurlijk dat soort quoteringen, queuing en seriële benaderingen. Dan kun je wel zeggen: dat valt wel mee, laat de keten maar heel efficiënt met de taakstraffen omgaan en zorg maar voor een goede organisatie van de reclassering – maar als de plaatsingsmogelijkheden beperkt zijn en er geschoven moet worden met mensen die de taakstraf dienen te ondergaan naar allerlei plekken en plaatsen in het land die daar niet op rekenen, dan is er toch reden tot zorg. De vraag doet zich op dit punt dus ook voor of de reclassering wel voldoende toegerust is op de zware taak die haar wordt toegerekend.

Mijnheer de voorzitter! Alles bij elkaar genomen – het is al door mij aangekaart – stemt de VVD-fractie in met het wetsvoorstel, maar de VVD-fractie wil niet verhehlen dat er een spanning zit, juist op dit moment, in datgene waar het hier om gaat. De VVD-fractie vindt het op zich goed en vertrouwt erop dat de positionering als hoofdstraf de duidelijkheid over de plaats en de functie van de taakstraf vergroot. Wij moeten ons er echter van bewust zijn dat in een aantal opzichten die taakstraffen niet onomstreden zijn. Sterker nog, de discussie daarover neemt eerder toe dan af. Er wordt nogal wat gezegd over die taakstraffen als hoofdstraf. De emancipatie tot hoofdstraf mag dan ook niet gezien worden als afronding maar veel meer als een extra reden en stimulans om nauwgezet de maatschappelijke legitimiteit en de effectiviteit ervan te bewaken. Wij hopen dan ook dat er bij dit nieuwe sanctie-instrument geen sprake zal zijn van wachtlijsten; die moeten bij de taakstraffen volstrekt uit den boze zijn!

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Alternatieve sancties, dienstverlening, onbetaalde arbeid ten algemene nutte, werkstraf, leerstraf, taakstraf; zes termen waarachter een stormachtige ontwikkeling in het Nederlandse strafrecht schuilgaat. Formeel zette die ontwikkeling zich pas begin jaren tachtig in. De voorwaarde van het

verrichten van arbeid om niet werd aanvankelijk als bijzondere voorwaarde opgelegd. Het eerst door een Arnhemse rechter die aldus meeging met het pleidooi van de advocaat. De reclassering werd, bij wijze van nieuwe taak, belast met het toezicht op de nakoming van die voorwaarde. Vrijwel allerwegen werd en wordt de animo voor deze strafsoort verklaard vanuit de bijzondere functie die deze straf zou toekomen uit een oogpunt van resocialisatie, afgezet tegen de nadelige effecten in dat opzicht van de gevangenisstraf, in het bijzonder van de korte gevangenisstraf.

In de jaren zeventig was de gevangenis, net als de psychiatrische inrichting, tot verwerpelijke "totale institutie" verklaard. Des te meer mensen er buiten konden blijven, des te beter het was. De werkvoorwaarde heette toen in de volksmond dienstverlening en dat zou zo blijven tot halverwege de jaren negentig. De term taakstraf kwam pas in zwang toen de rechter, naast de werkstraf, op bescheiden schaal als bijzondere voorwaarde leerstraffen ging opleggen. Er was toen een verzamelbegrip nodig, waarin ook het strafkarakter tot uitdrukking kwam.

De introductie van de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte kwam in 1989 aarzelend op gang, voorafgegaan door een experimentele fase vanaf 1981. Gedurende die hele ontwikkeling was het strafgehalte van deze straf voortdurend onderwerp van discussie. Tevens werden gaandeweg argumenten van pragmatische aard opgenomen, zoals het terugdringen van het cellentekort, in pleidooien ten gunste van taakstraffen en de uitbreiding daarvan.

Intussen hebben taakstraffen een enorme vlucht genomen. Van 250 dienstverleningen in 1981 naar – beoogd – 27.000 in 2001. Kan nu inmiddels gezegd worden dat de nieuwe strafvorm aan zijn doel heeft beantwoord? Terzake van de doelstelling van het voorkomen van de negatieve effecten van de gevangenisstraf, zijn er als zodanig geen concrete resultaten te meten. Dat er een effect is, is duidelijk. Waarschijnlijk zou er in bepaalde gevallen een kortere of langere vrijheidsstraf zijn opgelegd. Wel bekend is dat het misluktingspercentage gemiddeld, over de jaren bezien, rond de 15 ligt, al neemt het, dat ben ik met de heer Rosenthal

Holdijk

eens, sinds 1997 toe. Ook is bekend, dat het recidivepercentage onder ex-taakgestraften niet veel lager ligt dan onder ex-gedetineerden. Het blijft wel constant.

Hoe dan ook, voorzitter, na bijna twintig jaar heeft de taakstraf een vaste plaats in het sanctiepakket gekregen. Die ontwikkeling culmineert nu in het voorliggende wetsvoorstel door de promotie tot zelfstandige hoofdstraf. Maar ook nu de taakstraffen een hoge vlucht hebben genomen, ontbreken de kritische stemmen niet. Zo constateren strafrechtstheoretici inmiddels een druk op het legaliteitsbeginsel. Soortgelijke kritiek uit strafrechtstheoretisch en systematisch oogpunt is er ook als het gaat om de taakstraf bij wijze van transactie. Deze kritiek kan niet weerlegd worden. Wel kan ze betrokken worden bij de afweging waarbij ook de pluspunten in aanmerking worden genomen. Gelet op de ontwikkeling heeft deze kritiek recht van bestaan.

Het publiek, dus niet de deskundigen, blijft ten aanzien van een aantal delicten vraagtekens plaatsen bij het strafkarakter of, misschien nauwkeuriger gezegd, bij het vergeldingsmotief dat aan iedere straf eigen is. De zeden-, gewelds- en levensdelicten zijn in de Tweede Kamer uitgebreid in discussie geweest. Gelet op een verworpen amendement terzake, zullen wij daar thans niet op terugkomen. Zonder automatisch te buigen voor de vox populi, is in onze visie hier echter voorzichtigheid geraden. De politiek moet ertegen waken op de stoel van de rechter te gaan zitten. De rekwireerrichtlijn terzake van 11 januari van dit jaar zien wij niet als een teken van ongeoorloofde grensoverschrijding. Het verwijt dat dienaangaande wel geklonken heeft aan het adres van de minister als zou hij met de ene hand terug hebben genomen wat hij met de andere had gegeven, achten wij misplaatst. Immers, zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 14 april jongstleden staat te lezen: de officier van justitie kan van de richtlijn afwijken wanneer daar dwingende argumenten voor aanwezig zijn.

Anderzijds blijft het een vraag of de minister met de richtlijn een bepaald meetbaar resultaat beoogt. Vindt hij mogelijk het aandeel werken leerstraffen voor zedendelinquenten en geweldplegers nu te hoog en moet dit volgens hem omlaag? Is dat

uiteindelijk de doelstelling? Hoe dit zij, wij kunnen ons voorlopig vinden in de gekozen benadering dat de rechter de vrijheid en het vertrouwen geniet om ook voor deze categorieën delinquenten een passende straf op te leggen. Wij vertrouwen er voorshands op dat zowel de staande als de zittende magistratuur op gepaste wijze rekening houdt met de waardering van het publiek, zeg maar: de samenleving, van de taakstraffen, ook als het om de mogelijke grenzen van toepasbaarheid daarvan gaat.

Overigens blijft het gemaakte onderscheid vragen om een verklaring. Heeft de samenleving het idee dat oplegging van een taakstraf bij sommige delicten haar onvoldoende beveiliging biedt, minder dan de gevangenisstraf? Het is niet duidelijk of voor de gestrafte juist het element van geringere anonimiteit van de strafomgeving niet als extra belastend en dus als bezwarend wordt ervaren. De reclassering stelt – met genoegen, zo mogen wij aannemen – aan de hand van de in 1998 gehouden enquête naar aanleiding van het 175-jarig jubileum, dat er nog steeds een groot maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf is. Sommige onderzoeken, met alle relativiteit die daarbij geboden is, wijzen in een andere richting. Naast de Sociaal-culturele Verkenningen van 1999 wijs ik op een in 1996 verricht onderzoek ten behoeve van de Raad van Europa, waarin wordt geduïd op het bereikte verzadigingspunt inzake de taakstraf. Ik ben niet op voorhand overtuigd door de in dat rapport aangevoerde argumenten, maar het optimisme over de gekozen uitbreiding van de taakstraf lijkt mij toch enigszins voorbarig.

Wanneer ik nu vervolgens enkele concrete punten betreffende het wetsvoorstel aan de orde stel, doe ik dat niet dan nadat ik de minister – en in hem zijn medewerkers en medewerkers – dank heb gezegd voor de uitvoerige en bevredigende beantwoording van onze vragen in het voorlopig verslag. Op die antwoorden kom ik derhalve thans niet terug, evenmin als ik aandacht zal besteden aan de door onze geestverwante fracties in de Tweede Kamer ingediende, maar helaas verworpen amendementen.

Na de vaststelling van het voorlopig verslag met betrekking tot het wetsvoorstel door de vaste

commissie voor Justitie van deze Kamer, heeft ons nog een schrijven van de Coördinatiegroep alternatieve sancties (CAS) uit het arrondissement Leeuwarden bereikt. Hierin is een aantal vraag- en kritiepunten verwoord die voor het merendeel reeds eerder in discussie zijn geweest en waarvan een enkel punt, bijvoorbeeld de mogelijkheid om de taakstraf ook in voorwaardelijke vorm op te leggen, reeds in het wetsvoorstel is gerealiseerd. Voorzover in het schrijven op wijzigingen in het wetsvoorstel wordt aangedrongen, ware het wenselijk geweest dat men zich tijdig tot de Tweede Kamer had gewend. Een drietal van de in totaal negen genoemde punten uit de brief van de CAS komt naar onze opvatting echter in aanmerking om in deze laatste gedachtewisseling over het wetsvoorstel, voor het eerst of opnieuw, besproken te worden.

Zo is het duidelijk dat de CAS vreest dat één van de belangrijkste doelstellingen van de taakstraf, het terugdringen van de korte vrijheidsstraffen, deels teniet zal worden gedaan doordat de mogelijkheid wordt geschapen om een werkstraf te combineren met onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Men vermoedt dat daardoor, meer dan in de huidige situatie, korte vrijheidsstraffen zullen worden opgelegd in gevallen waarin de rechter een maximale duur van de werkstraf eigenlijk een niet toereikende sanctie acht. Dat laatste komt tegenwoordig nogal eens voor. Wat hiervan zij – het zal nog moeten blijken of de praktijk het vermoeden bevestigt – de CAS heeft wel gelijk dat de wet niet aangeeft in welke volgorde beide soorten straffen in geval van combinatie ten uitvoer mogen of moeten worden gelegd. Daarom is het wel belangrijk om van de minister te vernemen of de kans of het risico dat ingeval van een "lopend vonnis" de zwaarste straf, dus de vrijheidsstraf, als laatste wordt geëxecuteerd, reëel is. Daarnaast signaleert men nog dat het bij een combinatie van een werk- en een leerstraf onduidelijk is of het de rechter zal zijn die het exacte aantal uren per onderdeel bepaalt en of de verhouding tussen de onderdelen tussentijds niet meer te wijzigen is.

Over de uitbreiding en de beperking van de bevoegdheid van de politierechter is in de memorie van antwoord al het nodige

Holdijk

opgemerkt. De CAS houdt het voor mogelijk dat de politierechter in de toekomst een combinatie van sancties kan opleggen die nu staat voor ongeveer 18 maanden gevangenisstraf, nog afgezien van bijkomende straffen. Moet de minister deze berekening onderschrijven dan wel kan hij deze gemotiveerd weerleggen?

Een derde en laatste punt uit de brief van de CAS dat wij nog ter sprake willen brengen, betreft de risico's van de oplegging van een combinatie van een werk- en een leerstraf voor de totale duur van 480 uur, gelet op ervaringen in het eigen arrondissement met lange werkstraffen. Men vreest dat de combinatie tot veel mislukkingen zal leiden. Men verwacht van de combinatie voor de maximaal mogelijke duur van gevangenisstraf en taakstraf, overeenkomend met ongeveer 18 maanden gevangenisstraf, bovendien weinig nut, omdat rechters rekening zullen houden met het gevoel van het publiek dat, al dan niet terecht, 480 uur taakstraf als veel minder belastend zal beschouwen dan ongeveer 18 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Het lijkt ons de moeite waard dat de minister een reactie op deze veronderstelling in zijn antwoord betreft. Het is duidelijk dat ook hier het aspect van het maatschappelijke draagvlak op de achtergrond staat, een gegeven waarmee de doelstellingen van het wetsvoorstel, maar zelfs van dit sanctie-instrument, uiteindelijk staan of vallen.

Voorzitter! De reactie op onze beschouwingen en vragen zien wij gaarne tegemoet.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter! De taakstraf kent de nodige voordelen boven het meer klassieke strafrechtelijke instrumentarium van de vrijheidsstraffen en de geldboetes. Niet alleen wordt de taakstraf gezien als een veelal goedkoper alternatief dan de gevangenisstraf, maar zij wordt ook uit humanistisch oogpunt een beter alternatief gevonden. De taakstraf brengt in het algemeen minder bijkomende schade aan de veroordeelde toe dan een vrijheidsstraf en de taakstraf lijkt meer op resocialisatie te zijn gericht dan een verblijf achter de tralies.

De ontwikkeling naar een zelfstandige hoofdstraf wordt door mijn fractie van harte toegejuicht. Dit wetsvoorstel vormt voorlopig de bekroning van een emancipatieweg die de alternatieve straf in de afgelopen twintig jaar heeft afgelegd. Collega Holdijk heeft de geschiedenis van de ontwikkeling van deze sanctie geschetst. Ik heb daar weinig aan toe te voegen.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd, een zekere flexibiliteit in de toemeting van werkstraffen en leerstraffen en een eventuele uitbreiding aan te brengen. Tevens wordt met het wetsvoorstel beoogd, een combinatie mogelijk te maken van taakstraffen en andere straffen. Een dergelijke flexibiliteit lijkt een gunstige ontwikkeling gericht op appreciatie van de sanctie taakstraf. Ik was dan ook niet erg onder de indruk van het pleidooi dat met name aan de overzijde van het Binnenhof werd gehouden om een aantal delicten toch weer uit te zonderen van de taakstraf. Ik meen dat de minister dat pleidooi op goede gronden heeft weerlegd. De facto zou een en ander mijns inziens neerkomen op invoering van een minimumstraf voor een aantal met name genoemde delicten, hetgeen wezensvreemd lijkt aan ons strafrechtelijk systeem.

Ik wil een aantal concrete elementen uit het wetsvoorstel nader belichten. Eerst ga ik in op de competentie-uitbreiding die plaatsvindt bij de politierechter. Collega Holdijk haalde net een berekening aan die ik zelf ook had gelezen. Daar was ik van geschrokken, maar ik zag de minister al geruststellend "nee" schudden, als zou die berekening niet correct zijn.

Kan de politierechter door deze wetswijziging een vrijheidsstraf opleggen die bruto 18 maanden belooft, uitgaande van de combinatie vrijheidsstraf en in hechtenis omgezette mislukte taakstraf? De minister heeft zich ter onderbouwing van deze de facto competentie-uitbreiding overigens beroepen op signalen uit de rechterlijke macht en de advocatuur. Ik was daarom wat verbaasd toen ik van diezelfde rechterlijke macht en advocatuur precies de tegenovergestelde signalen ontving in de brief die collega Holdijk zo-even aanhaalde.

Ik heb overigens kennisgenomen van de overwegingen van de minister dat de politierechter zich

uiteraard alleen bezig blijft houden met eenvoudige delicten en zijn verwijzingsmogelijkheden naar de meervoudige kamer behoudt. Uiteraard is er altijd nog het ventiel van hoger beroep, hoewel ik vind dat wij dat niet bij deze discussie moeten betrekken.

Het openbaar ministerie krijgt twee belangrijke bevoegdheden. In de eerste plaats is dat de mogelijkheid om een taakstraf aan te bieden bij wijze van transactie. In de tweede plaats is dat de mogelijkheid om, zonder dat nog een omzettingssitzing plaatsvindt, voor een mislukte taakstraf hechtenis te gelasten.

Met de transactiebevoegdheid had ik in eerste instantie wat moeite omdat ik in het algemeen wat moeite heb met de tendens naar een vergroting van bestuurlijke afdoeningsmogelijkheden. De transactiemogelijkheid die nu wordt geïntroduceerd, zie ik in dat kader. Het is er van deze tijd om te denken in termen van efficiency, maar er zitten aan deze kwestie ook andere aspecten. Zo lopen wij het risico dat een verdachte de impact van een taakstraf onderschat en geneigd is vrij snel met een transactie akkoord te gaan omdat de zaak daarmee buiten de openbaarheid en buiten een openbare terechtzitting blijft. Zeker nu uit onderzoek blijkt dat veroordeelden de taakstraf inderdaad als veel zwaarder ervaren dan zij van tevoren inschatten, meen ik dat dit een punt van overweging moet zijn.

Verder is er kennelijk een gokelement in het aangaan van een transactie met de officier van justitie. Ik begrijp ook niet precies voor welk soort delicten de transactiemogelijkheid in het leven wordt geroepen. Ik lees dat deze kennelijk is bedoeld voor gevallen waarin een onvoorwaardelijke gevangenisstraf als te zwaar wordt ervaren. Stel dat een verdachte akkoord gaat met een taakstraf van 120 uur. Dat staat als het ware gelijk aan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of hechtenis van twee maanden. Dat betekent dat er voor de verdachte een zeker gokelement zit in de deal die hij met de officier van justitie kan aangaan. Waarom zou hij op een transactievoorstel ingaan als de kans buitengewoon groot is dat hij bij de politierechter hoogstens een voorwaardelijke straf tegen zich zal horen eisen?

Belangrijker bezwaren heb ik overigens tegen de omzettings-

mogelijkheid die de officier van justitie nu krijgt. De automatische omzettingsszitting bij de rechter, die wij tot dusver hadden, vervalt tenzij de veroordeelde binnen twee weken nadat zijn hechtenis is gelast een bezwaarschrift bij de rechter indient. Ik vond het jammer dat de minister het antwoord schuldig moest blijven op mijn vraag naar het voorkomen van verschil van inzicht tussen het OM en de strafrechter over de vraag of omzetting al dan niet aan de orde is. Nu taakstraffen in de toekomst zwaarder worden – dat geldt met name voor de combinatie werkstraf en leerstraf – kan ik mij voorstellen dat er een stijging te verwachten valt van het aantal mislukkingen. Het is dan toch relevant om te weten hoe vaak de rechter uiteindelijk clementer is dan het openbaar ministerie, als het gaat om de vordering tot vervangende hechtenis.

Maar dat is niet alles. Er zijn ook meer principiële bezwaren tegen deze wijziging gehoord. Collega Timmerman is zeer uitvoerig ingegaan op mogelijke strijdigheid met artikel 5, eerste lid, van het EVRM. De minister zegt in de beantwoording aan deze Kamer dat het eerste lid van artikel 5 natuurlijk van toepassing is. Ik paraphraseer: het is niet zo relevant of de a- of de b-grond aan de orde is. Welke grond ook van toepassing is, dit wetsvoorstel komt daarmee niet in strijd.

Als de hechtenis moet worden gezien als een soort dwangmiddel om het voltooien van de taakstraf alsnog af te dwingen, ben ik van mening dat wij dit in het huidige wetsvoorstel niet op de juiste manier hebben vormgegeven. Dat is op het eerste gezicht mijn mening, tenzij de minister mij van het tegendeel kan overtuigen. Als de vervangende hechtenis als een dwangmiddel moet worden gezien, zou dat betekenen dat de veroordeelde alsnog in de gelegenheid moet worden gesteld om de taakstraf naar behoren te voltooien.

Als er sprake is van de andere grond in artikel 5, eerste lid, zou dat betekenen dat de rechter als het ware voorwaardelijk een vrijheidsstraf heeft opgelegd bij zijn aanvankelijke vonnis, namelijk voorzover de veroordeelde niet aan de taakstraf voldoet. Het is de vraag of je voorwaardelijk een vrijheidsstraf kunt opleggen die van toepassing wordt, tenzij een taakstraf naar behoren wordt voltooid. Er is

altijd discussie mogelijk over de vraag of die taakstraf naar behoren is voltooid.

Als het gaat om het EVRM, zie ik vooralsnog de nodige beletselen. Ik wil de minister niet onthouden dat ik gisteravond een artikel over deze materie las in aflevering 20 van het NJB van vorig jaar, geschreven door een zekere Bode. Toen stuitte ik op de aanbeveling van de Raad van Europa, genummerd 9216, waarin met zoveel woorden wordt gezegd dat er in dit soort kwesties geen automatische omzetting van een taakstraf in een vervangende hechtenis zou moeten plaatsvinden. Kan de minister bij de beantwoording ingaan op deze aanbeveling? Deze moet naar mijn mening worden gezien als een soort uitwerking van hetgeen in artikel 5 van het EVRM staat.

Bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen zit de reclassering als een spin in het web. De reclassering heeft tal van taken bij de taakstraffen. Ik heb er vijf geteld. De reclassering moet om te beginnen plaatsen vinden voor taakgestraften. Vervolgens moet de reclassering veroordeelden op die plaatsen te werk stellen, de uitvoering controleren en daarover rapporteren. Verder heeft de reclassering de klassieke resocialiseringstaak en is zij rechter in eigen klachtzaken. Wie iets te klagen heeft over het optreden van de reclassering, komt bij diezelfde reclassering terecht.

Het lijkt telkens moeilijker te worden om voldoende plaatsen te vinden. Dat probleem zal de komende jaren waarschijnlijk groter worden, als het aantal taakstraffen toeneemt. Daarom denk ik dat wij op onze qui-vive moeten zijn, om te voorkomen dat de diverse belangen van de reclassering elkaar beginnen te bijten. Ik zeg niet dat ik er concrete signalen voor heb, maar de reclassering is misschien geneigd om het behoud van bepaalde plaatsen te laten prevaleren boven de rechten van de veroordeelden.

In dit verband doe ik de minister de suggestie om te bezien of het raadzaam is te zorgen dat er in de manier van werken van de reclassering in dit soort zaken ruimte is voor een meer onafhankelijke klachtbehandeling. Als wij werkelijk naar een emancipatie van de taakstraffen streven, zou er bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen een onafhankelijk toezichtorgaan moeten zijn,

analoog aan de commissies van toezicht in penitentiaire instellingen.

Mijn voorlaatste opmerking betreft de drie woorden "ten algemenen nutte". Het viel mij op dat die drie woorden nog steeds in de titel van het wetsvoorstel staan. Wij spraken ook altijd van alternatieve sancties die ten algemenen nutte strekten. Nu zijn die woorden in de tekst van het wetsvoorstel vervallen. Ik begrijp uit de toelichting dat het heel wel mogelijk is dat taakgestraften tewerkgesteld worden bij commerciële bedrijven. Het toezicht op de taakstraf wordt dan van overheidswege via de reclassering vormgegeven.

Er is door vragen van met name de collega's van de fractie van de Partij van de Arbeid een discussie ontstaan over de vraag of tewerkstelling bij commerciële bedrijven door de beugel van het Verdrag van Genève kan. Ik kende reeds een Verdrag van Genève. Dat bleek een ander verdrag te zijn. Dit gaat over het Verdrag van Genève uit 1930, betreffende gedwongen of verplichte arbeid. Ik haal dat uit de brief van de minister van 21 januari 2000. Daarin zegt de minister dat onder dwangarbeid niet valt, arbeid die ten uitvoer wordt gelegd onder opzicht en toezicht van de openbare machten. Ik wil wel geloven dat waarover wij nu spreken, arbeid is onder opzicht en toezicht van de openbare machten. Achter deze passage staat echter de zinsnede dat de bedoelde persoon niet afgestaan mag worden aan of ter beschikking gesteld worden van particuliere maatschappijen of private rechtspersonen. Dat kan in de praktijk heel wel gebeuren als, bijvoorbeeld, een commercieel hoveniersbedrijf zijn diensten aan een gemeente aanbiedt en de reclassering vervolgens via contacten met deze gemeente een betrokkene plaatst. De minister kent dergelijke situaties. Ik vraag mij dan ook af hoe volgens de minister een en ander past in de door hem in zijn brief aangehaalde passage.

Ik raakte helemaal het spoor bijster toen ik in de memorie van antwoord las dat de minister op het genoemde verdrag voortborduurde en stelt dat er niet zoveel aan de hand is, als de private ondernemingen maar geen winst behalen of de betrokkene uitbuiten. Dat leidt tot de vraag of er inderdaad getoetst wordt of er alleen maar werkstraffen plaatsvinden bij private ondernemin-

De Wolff

gen zonder winstoogmerk of ondernemingen die geen winst behalen. Dat lijkt mij lastig. Het leidt ook tot de vraag wat precies uitbuiting is. Als 240 uur werken zonder enige beloning geen uitbuiting is, vraag ik mij af wat dan wel uitbuiting is.

Mijn laatste opmerking betreft de term "nationale menukaart leerstraffen", die ik een paar keer in de stukken tegen ben gekomen. Ik weet niet precies hoever de macht van de minister reikt, maar misschien is het voor hem doenlijk om voor de term nationale menukaart leerstraffen een andere term te laten inburgeren. Waar in het verleden nogal eens de onjuiste associatie is gelegd tussen de gevangenis en het hotelwezen, zou ik het betreuren als in de toekomst de link wordt gelegd tussen taakstraffen en het restaurant-bedrijf.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging zal worden hervat na de afhandeling van de eerste termijn van de zijde van de Kamer over de brief van de minister van Buitenlandse Zaken inzake de hiërarchie der normen in het Europees recht.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de notitie Hiërarchie der normen in het Europees recht (25922, R1613, EK nr. 62d).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Voor de CDA-fractie is de Europese integratie wezenlijk méér dan een economisch integratieproces. Het verkiezingsprogramma "Samen leven doe je niet alleen" (1998-2002) zei over de Europese Unie dat deze "slagvaardig, democratisch en sociaal moeten zijn en ook zelf beantwoorden aan eisen van de rechtsstaat". Om die reden hebben wij bij de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam ook aandacht gevraagd voor de kwalitatieve aspecten van de Europese rechtsorde. Van regeringszijde is toen een notitie over de zogenaamde "hiërarchie van

normen" toegezegd en het is die notitie die wij vandaag eindelijk kunnen bespreken.

Het verslag dat de Kamer op 19 april 1999 over die notitie had uitgebracht, is pas op 16 mei 2000 beantwoord. Bij de aanbieding van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de minister zich reeds schriftelijk voor de vertraging verontschuldigd. Wij zouden het daarbij hebben kunnen laten, ware het niet dat de nota naar aanleiding van het verslag een, gezien deze vertraging, haast provocerende passage bevat. Ik doel op het antwoord op onze vraag om het onderwerp bij de Intergouvernementele Conferentie aan de orde te stellen. De minister geeft aan hoe het met de agenda voor de IGC is gegaan, voegt daaraan toe dat het Portugese voorzitterschap de mogelijkheid nog andere onderwerpen te agenderen "lijkt (...) te willen beperken tot het grondrechtenhandvest en het EVDB" en voegt daar dan doodleuk aan toe: "De regering acht een eventuele Nederlandse interventie om het vraagstuk van de hiërarchie van normen alsnog aan de IGC-agenda toe te voegen daarom niet meer zinvol." Ja, dat begrijpen we, als het intussen mei 2000 is geworden.

Toch willen we bij dit onderwerp er niet van onze kant wegens het tijdsverloop het zwijgen toe doen. De ontwikkeling van de Europese samenwerking, ook als rechtsorde, blijft immers voor onze fractie van cruciaal belang en wij weten dat wij in die opvatting in deze Kamer en daarbuiten niet alleen staan. Bij de totstandkoming van de IGC van 1992 is een verklaring opgenomen waarin het volgende is bepaald: "De Conferentie komt overeen dat de Intergouvernementele Conferentie van 1996 zal nagaan in hoeverre de indeling van communautaire besluiten kan worden herzien met het oog op de vaststelling van een passende hiërarchie tussen de onderscheiden categorieën van besluiten." In het Europa-debat in deze Kamer op 26 november 1996 (Handelingen blz. 9-272) heeft onze fractie voor dit onderwerp uitdrukkelijk de aandacht gevraagd, omdat de Europese wetgeving zo vaak – verdiend of onverdiend – een bron van ergernis is. Het verwijt wordt gemaakt – ik citeer nu uit onze bijdrage aan dat debat – dat deze wetgeving "onnodig gedetailleerd en

slecht uitvoerbaar" zou zijn. Wij bepleitten daarom in dat debat "tot preciezere analyses te komen" en na te gaan of een systematiek tot stand kan worden gebracht met kaderwetgeving op Europees niveau en nadere regels die binnen die kaders hetzij op Europees niveau door de Commissie, hetzij door nationale organen worden vastgesteld. Waar het ons om gaat is dus de doorzichtigheid van de wetgeving, met subsidiariteit als principe voor de beperking van de regulering. Imelda Maher omschreef het praktische belang van dit onderwerp kernachtig: "A hierarchy of norms is needed to provide the substantive criteria under which deregulation can occur, if deregulation is really the intention behind the principle of subsidiarity" (in: J. Shaw/G. More, *The New Legal Dynamics of European Union*, Oxford 1995, p. 251). De regering stelde in haar notitie dat de verdragen geen hiërarchie tussen de verschillende rechtsinstrumenten bevatten. Dat zou trouwens een reden temeer moeten zijn om dit onderwerp aan de orde te stellen. Helemaal waar is die stelling overigens niet. In ieder geval schrijven Lenaerts en Van Nuffel in hun standaardwerk over "Constitutional Law of the European Union" (verschenen in Londen in 1999, blz. 530-531), dat niet alleen het secundaire gemeenschapsrecht van verordeningen en richtlijnen ondergeschikt is aan het primaire gemeenschapsrecht van de verdragen en algemene rechtsbeginselen, wat voor de hand ligt, maar dat er ook binnen het secundaire gemeenschapsrecht een hiërarchie is die uit de aard der besluiten voortvloeit: "legislative measures take precedence over implementing provisions, even though both may take the form of one of the instruments listed in Article 249". Zij stellen dus: wetgevende maatregelen hebben voorrang boven uitvoeringsvoorschriften, ook al kunnen die ook de vorm aannemen van een van de instrumenten omschreven in artikel 249. Dat is een iets andere benadering dan wij van regeringszijde vernemen in de nota naar aanleiding van het verslag. Lenaerts en van Nuffel zijn ook van oordeel dat de organieke besluiten van de Raad door hem bij andere besluiten in acht moeten worden genomen, tenzij er uitdrukkelijk wijziging in wordt gebracht. Bovendien brengt de aard van institutionele akkoorden volgens