

Voorzitter

en dat aan u overhandigen. Overigens is het zo dat sommige stukken misschien langs informele weg te krijgen zijn, maar wij zijn allen tegen lekkende ambtenaren.

De **voorzitter**: Ik doe maar net alsof u die opmerking tegen mij heeft gericht. Ik ben dat met u eens.

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet educatie en beroeps onderwijs en enkele andere onderwijswetten in verband met decentralisatie van de wachtgelduitgaven (Regeling decentralisatie wachtgelduitgaven bve) (25899)**.

(Zie vergadering van 16 juni 1998.)

De artikelen I t/m VIII en de beweegreden worden zonder stemming aangenomen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat het wetsvoorstel met algemene stemmen is aangenomen.

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Vervanging van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen door de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998 in verband met onder meer een herziening van de omslagregeling, het functioneren van het uitvoeringsorgaan en het toezicht daarop (Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998) (25859)**, en over:

- de motie-Dankers/Rouvoet over een leeftijdsgrens bij ziektekostenverzekeringen (25859, nr. 9).

(Zie vergadering van 16 juni 1998.)

De artikelen 1 t/m 32 worden zonder stemming aangenomen.

In stemming komt het gewijzigde amendement-Dankers (stuk nr. 10).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat dit gewijzigde amendement met algemene stemmen is aangenomen.

Artikel 33, zoals het is gewijzigd door de aanneming van het gewijzigde

amendement-Dankers (stuk nr. 10), wordt zonder stemming aangenomen.

De artikelen 34 t/m 46 en de beweegreden worden zonder stemming aangenomen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat het wetsvoorstel met algemene stemmen is aangenomen.

In stemming komt de motie-Dankers/Rouvoet (25859, nr. 9).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van GroenLinks, de SP, het GPV, de RPF, de SGP en het CDA voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties er tegen, zodat zij is verworpen.

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

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Weekers, die zijn maidenspeech zal houden.

□

De heer **Weekers** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Het voorliggende wetsvoorstel beoogt artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht in twee opzichten te wijzigen teneinde te bevorderen dat georganiseerde criminaliteit nog beter op basis van dit artikel kan worden bestreden. De VVD-fractie kent aan een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit een hoge prioriteit toe. Onderhavig wetsvoorstel is een middel om georganiseerde criminaliteit beter te bestrijden.

De effectiviteit van dit middel mag echter niet worden overschat. In de eerste plaats, omdat een effectieve aanpak van het verschijnsel criminele organisatie eerder afhangt van tijdige opsporing en snelle vervolging dan van een jaar meer of minder maximale gevangenisstraf. In de tweede plaats moeten wij constateren dat georganiseerde criminaliteit steeds vaker grensoverschrijdend is.

Effectieve bestrijding daarvan noopt tot nauwe samenwerking tussen de opsporende, vervolgende en rechterlijke instanties van de lidstaten van de Europese Unie. De mogelijkheden daartoe moeten worden uitgebreid. In dit verband heb ik een drietal vragen, voorzitter.

Kan de minister in het kader van het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, het actieplan dat is aangenomen door de Raad van ministers op 28 april 1997, aangeven welke concrete stappen naar een nauwere samenwerking zijn gezet? Tevens wil ik de vraag stellen hoe de minister aankijkt tegen het compromisvoorstel van een gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie, dat het voorzitterschap van de Europese Raad in Luxemburg in maart 1998 heeft gedaan. Voorts wil ik de minister in dit verband vragen of artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht op korte termijn opnieuw moet worden gewijzigd als gevolg van deze gezamenlijke Europese aanpak.

Mevrouw de voorzitter! Met betrekking tot de effectiviteit van het onderhavige wetsvoorstel kan in de derde plaats worden opgemerkt dat de straf een maximumstraf betreft. Niet zelden zal de rechter een aanmerkelijk lagere straf uitspreken. Het is dan ook maar de vraag of de enkele verhoging van het wettelijk strafmaximum het beoogde effect sorteert. In dit verband zou het interessant zijn te weten in hoeveel gevallen zowel het openbaar ministerie als de rechter is aangelopen tegen een in hun ogen te laag strafplafond. Met nadere woorden: in hoeveel gevallen is de maximale straf opgelegd, terwijl het openbaar ministerie en de rechtbank eigenlijk zwaarder hadden willen straffen dan wettelijk mogelijk was? Kan de minister hiervan een indicatie geven?

Hoewel wij geen te hoge verwachtingen mogen hebben van de effectiviteit van dit wetsvoorstel, is de VVD-fractie verheugd over het feit dat de strafmaxima voor leden van misdaadsyndicaten worden verhoogd. Wat wij echter niet begrijpen, voorzitter, is het volgende. In de voorgestelde wetswijziging komt de bepaling te vervallen dat oprichters, bestuurders en nu ook leiders van misdaadsyndicaten een geldboete opgelegd kunnen krijgen in een hogere categorie dan geldt

Weekers

voor de gewone leden van een misdaadsyndicaat. Voor de leiders wordt de maximale financiële straf dus gelijk aan die voor de loopjongens. De VVD-fractie vindt dat vreemd, niet consequent ten opzichte van de huidige wetgeving en ook niet terecht. Oprichters, bestuurders en leiders van misdaadsyndicaten dienen zwaarder te worden gestraft dan eenvoudige leden, temeer daar bij echte misdaadsyndicaten – en dan kan bijvoorbeeld worden gedacht in de sfeer van drugs-criminaliteit – gigantische vermogens worden vergaard, terwijl justitie zelfs met de pluk-ze-wetgeving nauwelijks in staat is effectief crimineel geld af te pakken. Officier van justitie Valente beklagt zich daarover en bepleitte in een interview met NRC Handelsblad van 7 februari jl. dan ook dat drugshandelaren gemakkelijker in hun portemonnee moeten kunnen worden getroffen. Wanneer de huidige systematiek ook bij deze wetswijziging consequent wordt voortgezet, riskeren de oprichters, bestuurders en nu ook leiders van criminele organisaties een hogere geldboete dan gewone leden van hun organisatie, namelijk een maximale boete van 1 mln. in plaats van een maximale boete van een ton. Daarmee kan aan de cri de coeur van het openbaar ministerie tegemoet worden gekomen. In elk geval kan het bijdragen aan een grotere effectiviteit.

Het zou ook beter passen bij de considerans van het wetsvoorstel. Daarin staat namelijk "dat het wenselijk is een zwaardere straf te stellen op het deelnemen aan en leiden van organisaties die tot oogmerk hebben het plegen van misdrijven". Waar de minister nu voorstelt voor de categorie leidinggevendenden alleen de maximale gevangenisstraf te verhogen, zou ik haar namens mijn fractie in overweging willen geven ook de boetecategorie voor leidinggevendenden te verhogen. Dat is logisch, consequent (want nu ook al zo) en doet volledig recht aan de considerans van dit wetsvoorstel. Ik hoor graag van de minister of zij deze gedachtegang kan volgen en of zij het daarmee eens kan zijn.

Voorzitter! In de memorie van toelichting wordt geen aandacht besteed aan enig neveneffect. Er worden wel twee neveneffecten genoemd, maar er wordt verder geen aandacht aan besteed.

Ofschoon wel wordt opgemerkt dat verhoging van de strafmaat een aantal niet onbelangrijke neveneffecten heeft. Als er belangrijke neveneffecten worden onderkend, dienen deze naar de opvatting van de VVD-fractie in principe ook in de memorie van toelichting besproken te worden. Ik vraag de minister om hieraan in de toekomst meer aandacht te schenken. Ik kan mij zelfs niet aan de indruk onttrekken dat een of meerdere neveneffecten met deze wetswijziging wordt beoogd. Als dit zo is, dient dit in de toelichting te worden meegenomen.

Een belangrijk neveneffect betreft de extra grond voor het toepassen van voorlopige hechtenis. Dit kan goede diensten bewijzen in de onderzoeksfase. Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag acht de minister dit geen ongewenst effect. Zij kon echter niet aangeven in hoeverre deze grond in de praktijk van belang kan zijn. In de praktijk moet blijken wat de nieuwe mogelijkheid tot instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek oplevert.

Los van de vraag of de belangrijke neveneffecten bedoeld of onbedoeld zijn, lijkt het mij nuttig om de gevolgen van zowel de verhoging van de strafmaat als van de neveneffecten in de komende jaren te meten. Dit kan dienstig zijn voor toekomstige wetswijzigingen in het kader van het strafrecht. Ik verzoek de minister over twee jaar een evaluatie van de effecten van dit wetsvoorstel te geven. Ik hoor graag een toezegging van haar op dit punt. Hierbij kan de vraag worden betrokken in hoeverre deze wetswijziging in de praktijk een uitkomst biedt als een soort algemeen strafverzwarend artikel wanneer bepaalde delicten in georganiseerd verband worden gepleegd, zoals bijvoorbeeld georganiseerde drugshandel.

Voorzitter! Artikel 140 van het Wetboek van het Strafrecht is in het afgelopen jaar ook buiten het kader van dit wetsvoorstel in deze Kamer besproken, nadat het verleden jaar bij de Eurotop in Amsterdam door het OM is gehanteerd om autonomen van de straat te halen. De Kamer en uiteindelijk de minister hebben geconstateerd dat dit, achteraf gezien, beter niet had kunnen worden toegepast. Zonder het debat daarover te willen overdoen, vraag ik toch voortdurende aandacht om artikel 140 van

het Wetboek van Strafrecht zuiver toe te passen; dus voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en niet voor grootschalige ordeverstoringen. Dan bestaat het risico dat fundamentele rechten worden aangetast.

De plicht tot zuivere toepassing geldt overigens voor alle strafbepalingen. Dit neemt niet weg dat wij wel degelijk dienen te zorgen voor een goed instrumentarium om tegen grootschalige openbare ordeverstoringen te kunnen optreden. De beelden van de voetbalrellen van het afgelopen weekeinde bij het wereldkampioenschap in Frankrijk hebben ons weer met de neus op de feiten gedrukt. Over twee jaar vinden de Europese kampioenschappen in Nederland plaats. Rellen, zoals in Frankrijk, kunnen zich dan ook hier voordoen. Wij zullen dan een rechtmatig en doelmatig instrumentarium op de plank moeten hebben liggen om grootschalige openbare ordeverstoringen tegen te gaan en aan te pakken, al hoop ik natuurlijk dat wij dit niet nodig hebben.

Ik vraag de minister tot slot hoever zij is met de voorbereidingen van het aankondigde wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht en hoe het staat met de bestudering van de vraag of herziening van de regeling van artikel 540 Wetboek van Strafvordering e.v. zinvol is. Of algemener geformuleerd: kunnen wij voor de Europese kampioenschappen in 2000 beschikken over een rechtmatig en doelmatig instrumentarium om effectief tegen grootschalige openbare ordeverstoringen te kunnen optreden?

De **voorzitter**: Ik feliciteer de heer Weekers met zijn maidenspeech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Dittrich** (D66): Mevrouw de voorzitter! Allereerst feliciteer ik de VVD-fractie namens de D66-fractie van harte met de aanwinst van de heer Weekers. Hij verloochent zijn advocatenachtergrond niet, gehoord zijn maidenspeech.

Bij de strafzaak tegen de Hakkelaar maakten de Amsterdamse officieren van justitie van hun hart geen moordkuil. Zij vonden het merkwaar-

Dittrich

dig dat het openbaar ministerie zoveel tijd, aandacht en menskracht aan het invoeren van softdrugs moest besteden, terwijl de wettelijke maximumstraf op import van softdrugs in hun ogen tamelijk gering was. Zij riepen toen in hun requisitoir de politiek op om actie te ondernemen.

Voor ons ligt nu het wetsvoorstel om de strafmaat voor deelneming aan een organisatie die tot oogmerk het plegen van misdrijven heeft, met één jaar te verhogen van vijf naar zes jaar. Ook de geldboete gaat omhoog. De fractie van D66 heeft geen bezwaar tegen deze verhoging. Met name wanneer grote criminele organisaties, die zich met allerlei criminele activiteiten bezighouden, door deze strafmaatverhoging effectiever kunnen worden aangepakt, heeft het wetsvoorstel enige betekenis.

Van belang is dat door de wetswijziging een strafrechtelijk financieel onderzoek ingesteld kan worden. Via de portemonnee kun je deze criminele organisaties diep treffen, want hun doel is om zo snel mogelijk zoveel mogelijk geld te verdienen met alle illegale middelen van dien. Dat roept overigens wel de vraag op hoe vaak het openbaar ministerie het strafrechtelijk financieel onderzoek in de praktijk heeft gebruikt. Ik heb begrepen dat dit soort onderzoeken bijzonder ingewikkeld zijn en veel menskracht vergen. Leiden dit soort onderzoeken door het openbaar ministerie uiteindelijk tot de toewijzing en de incassering van substantiële sommen geld? Ik verneem graag van de minister wat de stand van zaken is.

Overigens komt de fractie van D66 de motivering van de strafmaatverhoging met één jaar wat mager voor. De minister stelt in de stukken dat zij een strafmaat van zes jaar passend vindt. Daarvoor worden enkele argumenten gegeven met de berekening dat als ook andere delicten in de dagvaarding staan en bewezen worden verklaard, je tot een hogere straf kunt komen. Wij vinden deze motivering dus wat mager en wat dat betreft roep ik de motie in herinnering die ik verleden jaar samen met collega Kalsbeek heb ingediend, waarin om een onderzoek wordt gevraagd naar alle strafmaxima en hun onderlinge verhouding. Ik vraag de minister dan ook om in haar antwoord aan te geven

hoe het staat met de uitvoering van die motie.

Sinds de parlementaire enquête naar de opsporingsmethoden is de politiek zich goed bewust van de gevaarlijke invloed van dit soort criminele organisaties op de samenleving. Via corruptie weten zij de weg van de onderwereld naar de bovenwereld te vinden. Om doeltreffend tegen die organisaties te kunnen optreden, stelt de minister ook het leiderschap van deze organisaties expliciet strafbaar. Op zichzelf vinden wij dat een begrijpelijke gedachte. Immers, je moet niet alleen de kleine vissen pakken, maar juist ook de grote. Dan pas breng je een extra slag toe aan zo'n organisatie. De heer Weekers sprak daar ook al over. Maar toch vindt D66 dat de minister nog niet duidelijk heeft gemaakt wat nu de meerwaarde is van het opnemen van het woordje "leiders" in lid 3 van artikel 140. Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad wordt onder "bestuurders" in de wetstekst al de feitelijk leidinggevendend verstaan. Is het dan niet verwarrend de wat vage term "leider" naast die van "bestuurder" te introduceren in het artikel? Ik denk dat die verwarring groter wordt nu de minister in de toelichting aangeeft dat de materiële invulling van het begrip "leider" een andere is dan de term "feitelijk leidinggevendend", die in artikel 51, lid 2, staat vermeld. Ik heb overwogen op dit punt een amendement in te dienen, maar ik denk dat wij ermee kunnen volstaan als de minister in haar beantwoording ten behoeve van de wetsgeschiedenis nog eens duidelijk de grenzen tussen al deze begrippen aangeeft.

Wie is overigens een leider? Volgens de minister is bepalend of de verdachte een bepaalde macht of een bepaald gezag uitoefent binnen de organisatie. Dat zijn echter tamelijk vage en diffuse begrippen. Zij kunnen ook heel erg subjectief worden ingevuld. Als nu al te gemakkelijk door een rechter wordt aangenomen dat iemand een bepaald gezag of een bepaalde macht heeft, dan is in wezen praktisch elke deelnemer aan een criminele organisatie een leider in de zin van de wet. Hooguit de slaafse boodschappenjongen valt dan nog buiten dat begrip. Ik vraag hierop een reactie van de minister, want als door de rechtspraak vrij snel wordt aangenomen dat iemand macht of

gezag uitoefent, dan hebben wij het in wezen niet over een strafmaatverhoging met één jaar van vijf naar zes jaar, maar over een verhoging van vijf naar acht jaar, omdat iedereen dan onder het begrip "leider" valt.

Voorzitter! Dit waren de vragen en opmerkingen van de fractie van D66. Wij zijn bijzonder benieuwd naar het antwoord van de minister.

De voorzitter: Het woord is aan mevrouw Halsema. Ook mevrouw Halsema zal haar maidenspeech houden.

□

Mevrouw Halsema (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! Ten eerste wil ik de minister complimenteren met de voorgestelde wijziging van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Mijn fractie beschouwt deze wijziging een verbetering ten opzichte van de bestaande wet en zij volgt de minister daar graag in.

Anders is het gesteld met de voorgestelde wijziging van artikel 140, waar mijn fractie grote vraagtekens bij plaatst. In mijn eerste bijdrage in deze Kamer zal ik mij dan ook concentreren op deze wijziging. Mijn bijdrage bestaat uit drie elementen. Ten eerste zal ik ingaan op het motief van de minister om de strafmaat van artikel 140 te verhogen. Ten tweede besteed ik aandacht aan de reikwijdte van de wijziging. Ten derde plaats ik enkele kanttekeningen bij het bereik van de wet.

In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van artikel 140 stelt de minister: "In de afgelopen jaren is het inzicht gegroeid dat georganiseerde criminaliteit een grote bedreiging vormt voor de Nederlandse samenleving." De minister verwoordt hiermee het belangrijkste motief voor wijziging van de wet. De bedreiging, aldus de minister, gaat uit van de macht die een organisatie over haar leden en over delen van de samenleving uitoefent, met name door de corrumperende invloeden die ervan uitgaan. Haar inzicht van de bedreiging van georganiseerde criminaliteit, alsook de definitie van het verschijnsel, ontleent zij aan de parlementaire enquêtecommissie en meer in het bijzonder aan de gegevens die de onderzoeksgroep-Fijnaut in opdracht van de commis-

Halsema

sie heeft verzameld. De interpretatie die de minister geeft aan de conclusies van de onderzoeksgroep-Fijnaut, heeft mij verbaasd. In een artikel in het Tijdschrift voor criminologie, van januari 1997, stellen de vier onderzoekers die gezamenlijk de onderzoeksgroep-Fijnaut vormden: "Als er één ding is dat wij met onze 1.100 pagina's hebben willen duidelijk maken, dan is het wel dat georganiseerde misdaad in Nederland niet voorkomt in de vorm van centraal aangestuurde en wijdvertakte syndicaten, maffiastructuren en piramidaal opgebouwde groepen. Het gaat veeleer om een steeds wisselend netwerk van daders die in verschillende verbanden opereren, en niet om duidelijk identificeerbare en afgrensbare stabiele organisaties. Dit is de reden waarom wij ons duidelijk uitspreken tegen de figuur van de octopus." Of, zoals de heer Fijnaut het tijdens zijn verhoor voor de parlementaire onderzoekscommissie uitdrukte: "Dat beest ben ik niet tegengekomen." Met andere woorden, de commissie en de onderzoeksgroep hebben de organisatiegraad van de georganiseerde misdaad en ook de mate van verwevenheid met de bovenwereld sterk gerelativeerd. In weerwil van haar verwijzing naar de onderzoeksrapporten van de groep-Fijnaut lijkt de minister de conclusies te bestrijden. Dat is ook de groep-Fijnaut opgevallen. Zij stellen namelijk in het eerdergenoemde artikel dat de minister weliswaar lippendienst bewijst aan de bevindingen van de parlementaire onderzoekscommissie, maar dat zij tegelijkertijd het bestaan van hiërarchische en strak geleide en gestructureerde organisaties blijft benadrukken. Zij besluiten hun betoog: wij beschouwen dit voorbijgaan aan onze bevindingen als een impliciete kritiek op ons werk.

Voorzitter! Ik haal dit uitgebreid aan omdat de dreiging van georganiseerde misdaad het belangrijkste motief is van de minister om de strafmaat voor artikel 140 te verhogen. Mijn eerste vraag aan de minister is, waarop zij zich baseert als dit niet de onderzoeksgegevens zijn van de parlementaire enquêtecommissie. Vervolgens kom ik bij de wijziging zelf, de verhoging van de maximumgevangenisstraf van vijf naar zes jaar en van de maximale

geldboete van f 25.000 naar f 100.000 en de toevoeging in het derde lid met "leiders".

De minister stelt in de memorie van toelichting: de wetswijziging beoogt in geen enkel opzicht wijziging te brengen in de reikwijdte van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Slechts de strafmaat wordt verhoogd. Wel erkent de minister dat de verhoging van de strafmaat een aantal niet onbelangrijke neveneffecten heeft, waarbij zij de mogelijkheid om een strafrechtelijk financieel onderzoek in te stellen met name noemt. Naar het oordeel van mijn fractie heeft de verhoging van de strafmaat en de toevoeging met "leiders" nog een aantal niet onbelangrijke neveneffecten die wel degelijk de reikwijdte van de wet veranderen. Allereerst worden naar mijn idee de gronden van voorlopige hechtenis uitgebreid. Als de wijziging doorgang vindt, is een voldoende grond voor voorlopige hechtenis de ernstige verdenking dat de verdachte weer aan de organisatie zal deelnemen. Klopt dit en, zo ja, betekent dit niet dat de reikwijdte van de wet groter wordt?

Daarnaast wordt in het derde lid het begrip "leiders" toegevoegd in de bepaling: ten aanzien van de oprichters of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met eenderde worden verhoogd. In de memorie van toelichting stelt de minister hierover dat het niet per se hoeft te gaan om de hoogste leiders. Het leiderschap hoeft ook op geen enkele wijze te zijn geformaliseerd. Het gaat bij een leider, aldus de minister, om diegene die bij het optreden van het verband initiatieven ontplooit waarnaar de andere deelnemers zich richten. De fractie van GroenLinks heeft grote zorgen over deze zeer vage omschrijving. Vroeger of later kan zo, naar onze mening, vrijwel iedereen aangemerkt worden als leider, ook als het om onbewust gedrag gaat en zonder dat er bij de betrokkene sprake is of hoeft te zijn van de welbewuste aanvaarding van het leiderschap dat wel wordt vereist bij bestuurders en bij oprichters. Hier is dan ook opnieuw sprake van het groter worden van de reikwijdte van de wet. Klopt dit en, zo ja, wat is hierop de reactie van de minister?

Kunnen deze zogenaamde leiders bij verhoging van de strafmaat ook voorbereidingshandelingen ten laste worden gelegd? Voor het in werking treden van artikel 46, de strafbaar-

stelling van voorbereidingshandelingen, is de verdenking van een misdrijf geëist waarop een straf staat van minimaal acht jaar. Dit betekent dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van informele leiders verder wordt uitgebreid en dat opnieuw de reikwijdte van de wet groter wordt. Ik stel opnieuw mijn vraag aan de minister of dit klopt. Is dit niet in strijd met de ratio van de wijziging, namelijk dat enkel de strafmaat wordt verhoogd?

Mijn fractie tekent ook nog een principieel bezwaar aan op dit laatste punt. Artikel 140 omvat naar ons idee al het treffen van voorbereidingen. Bij de verhoging van de strafmaat zal nu feitelijk aan leiders het voorbereiden van het voorbereiden ten laste kunnen worden gelegd. Dit is voorbereidingshandelingen in het kwadraat en naar de mening van mijn fractie is dat een onaanvaardbare verruiming van de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden. Graag krijg ik ook hierop een reactie van de minister.

Hiermee kom ik toe aan het laatste deel van mijn bijdrage. Artikel 140 is de afgelopen jaren niet alleen maar gebruikt tegen criminele organisaties zoals gedefinieerd door de parlementaire enquêtecommissie, eenvoudigweg omdat een dergelijke definitie in de wet ontbreekt. Ook tegen krakers, journalisten, vredesactivisten, voetbalsupporters en demonstranten is de wet gebruikt; een bont gezelschap dat zich nauwelijks onder één noemer laat vangen.

In de memorie van toelichting stelt de minister dat voor deze organisaties en het deelnemen daaraan de wetswijziging in de praktijk niet van belang is. De strafverhoging zou geen rol spelen als de organisatie niet voldoet aan de definitie van de parlementaire enquêtecommissie. Maar de minister spreekt hier slechts een verwachting uit. Zij kan geen garantie bieden dat op termijn de denkbeeldige demonstranten van een nieuwe Eurotop toch niet worden bedreigd met een straf van zes jaar. Een deelname aan zo'n organisatie wordt dan bedreigd met een straf die hoger is dan de straf die staat op de eventueel door hen beoogde misdrijven. Dit lijkt mijn fractie disproportioneel.

Bovendien is door de Adviescommissie strafrecht gesteld dat verbreding van de ruimte waarbinnen de strafmaat wordt bepaald, een aantrekkende werking kan hebben op

Halsema

de straftoemeting, of in gewoon Nederlands: verhoging van de strafmaat kan op termijn wel degelijk leiden tot een verhoging van straffen voor vredesactivisten, demonstranten en journalisten. Graag hoor ik hierop een reactie van de minister.

De aanhoudingen in Amsterdam tijdens de Eurotop hebben laten zien dat artikel 140 discutabel is, omdat het ook kan worden gebruikt als ordemaatregel. In dat geval bleek de wet zich slecht te verdragen met het recht van de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast leidde de toestemming om artikel 140 te gebruiken tot de toepassing van dwangmiddelen voornamelijk op grond van uiterlijke kenmerken. Deze recente misstand én gebeurtenissen uit het verleden zijn voor GroenLinks aanleiding om eerder aan te dringen op drastische inperking van de reikwijdte van artikel 140 dan op verhoging van de strafmaat en daarmee vergroting van de reikwijdte.

Mijn laatste vraag aan de minister is een retorische, die zij ook niet hoeft te beantwoorden. Ik leen hiervoor een uitspraak van Gerrit Komrij: "Als men het beschavingspeil van een land zou willen meten, hoe zou men dat dan het beste kunnen doen? Door het aantal politieke leiders te tellen dat met mes en vork kan eten, of door de mildheid van zijn strafklimaat te meten?".

De **voorzitter**: Ik feliciteer mevrouw Halsema met haar maidenspeech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Ook vanaf deze plaats wil ik mevrouw Halsema van harte feliciteren met haar maidenspeech. Zij sprak hem uit met een betrokkenheid die past bij de traditionele betrokkenheid van haar fractie bij het strafrecht en zeker ook bij dit onderdeel van het strafrecht, waarin de heer Mohammed Rabbae de afgelopen jaren heel wat energie gestoken heeft. Wat dat betreft is zij een waardevolle opvolgster respectievelijk steunpilaar.

Mevrouw de voorzitter! Ik mag mijn bijdrage mede leveren namens de fracties van de RPF en de SGP.

Hoe belangrijk is het voorstel dat wij nu behandelen? Artikel 140 is zo

oud als het Wetboek van Strafrecht. Criminele organisaties waren er in de vorige eeuw kennelijk ook al. Toch duurde het bijna een eeuw voordat regelmatig een beroep op het artikel werd gedaan. Zou de minister eens willen aangeven hoe het naar haar mening komt dat in de jaren tachtig het artikel werd ontdekt en sedertdien veelvuldig wordt gebruikt? Zit het in de criminaliteit die harder is geworden, in de criminelen die zich slimmer organiseren, of in de moeilijkheden die justitie ondervindt bij het sluitend krijgen van bewijs? Ik noem maar enkele mogelijkheden.

Gelet op het vele gebruik in de laatste jaren, zou je kunnen denken dat het wijzigingsvoorstel wel belangrijk moet zijn. Maar als je naar de inhoud kijkt, lijkt het daar niet op. Het gaat, wat artikel 140 betreft, om twee simpele wijzigingen: de strafmaat wordt met een jaar verhoogd, gewoon omdat de minister vindt dat een maximum van zes jaar beter past bij de ernst van het delict dan een maximum van vijf jaar; aan de opsomming "oprichters of bestuurders" in het derde lid wordt "leiders" toegevoegd, hoewel dat begrip nu al wordt begrepen onder "bestuurders". Begrijpt de minister dat ik haar bedoeling niet zo goed begrijp?

Nu wijst de minister erop dat verhoging van de strafmaat een aantal niet onbelangrijke neveneffecten heeft, zoals de mogelijkheid van een strafrechtelijk financieel onderzoek en de toepassing van het artikel over voorbereidingshandelingen. Maar de minister heeft mij in een ander verband al eens voorgehouden dat zulke neveneffecten nooit het doel van de verhoging van de strafmaat mogen zijn. Dat zal dus hier ook niet het geval zijn. Of toch wel een beetje? Die neveneffecten zijn niet onbelangrijk. Neem nu de mogelijkheid van voorbereidingshandelingen die kennelijk gericht zijn op het begaan van een misdrijf als leider van een criminele organisatie. Het bewijs van zo'n misdrijf is vaak moeilijk te leveren; dat is in de praktijk wel gebleken. Het is dan toch wel erg handig als je zo iemand kunt aanpakken voordat hij tot de daad overgaat. Voorkomen is zeker bij georganiseerde criminaliteit beter dan genezen. De minister erkent ook in de nota naar aanleiding van het verslag dat weliswaar de reikwijdte van artikel 140 niet wordt uitgebreid, maar de reikwijdte van de strafwet

op dit punt wel. Ik heb daar niet zo'n probleem mee. Het gaat om ernstige delicten waarbij de vervolging moeilijk is. Dan mag je, wat mij betreft, wel met een schuin oog kijken naar de neveneffecten bij het bepalen van de strafmaat, mits de gekozen strafmaat als zodanig maar adequaat is voor het delict. Dat laatste is met een strafmaat van zes jaar zeker niet minder het geval dan met een strafmaat van vijf jaar.

Er zit echter wel een andere kant aan. Als aan de hoogte van de strafbedreiging belangrijke rechtsgevolgen verbonden zijn, is het van extra belang dat de betekenis en de reikwijdte van de delictsomschrijving zo helder mogelijk zijn. Dat houdt bij artikel 140 echter niet over. Onder de omschrijving "deelneming aan een organisatie die het oogmerk heeft het plegen van misdrijven" kan althans in theorie heel wat gerangschikt worden. Daaraan doet niet af dat dit in de praktijk heel wat moeilijker kan zijn.

Na de discussies over het gebruik van artikel 140 in verband met de ordeverstoringen tijdens de Eurotop in Amsterdam heeft de minister gezegd niets te voelen voor het verder oprekken van dat artikel, maar bij grootschalige ordeverstoringen te denken aan het van toepassing verklaren van de criteria voor het deelnemen of medeplegen op situaties zoals bedoeld in artikel 141. Dat lijkt mij een juiste benadering, maar dat betekent nog niet dat duidelijk is voor welke situaties artikel 140 wel is bedoeld. Het voorbeeld van organisaties die zich schuldig maken aan drugshandel of oplichting is wel duidelijk. Maar hoe zit het bijvoorbeeld met grootschalige ordeverstoringen door krakers? In het geval van Wolters Noordhof werd een beroep op artikel 140 afgewezen, maar in het geval Mariënborg niet. Uiteraard zullen de specifieke omstandigheden van het geval de doorslag geven, maar dat neemt niet weg dat het onder omstandigheden voor justitie aantrekkelijk kan zijn om een beroep te kunnen doen op artikel 140 en niet geheel aangewezen te zijn op bijvoorbeeld artikel 141.

Ten slotte wil ik nog iets opmerken over de leiders van een criminele organisatie. De minister wil ter voorkoming van misverstanden het begrip "leider" toevoegen aan de opsomming "oprichter of bestuurder", hoewel ook nu al leidinggeven-

Schutte

den vallen onder het begrip "bestuurders". Ik denk dat de aanvulling geen kwaad kan. Maar is nu niet gekozen voor zo'n ruim leidersbegrip, dat daaronder ook bestuurders kunnen worden begrepen? Besturen is toch ook leidinggeven? Ik zie de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer De Wit, die zijn maidenspeech zal houden.

□

De heer **De Wit** (SP): Mevrouw de voorzitter! Artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht wordt steeds meer gebruikt door justitie. Dat blijkt uit de cijfers die de minister noemt in de nota naar aanleiding van het verslag, maar wij weten ook dat het niet altijd met succes wordt gebruikt. Ik noem hier de zaak tegen het journalistencollectief Opstand, de rellen rond de Eurotop in Amsterdam vorig jaar en de voetbalrellen in Beverwijk.

Het wetsvoorstel waar wij het vandaag over hebben, bedoelt de strafmaat van artikel 140 te verhogen. Het gaat dan om criminele organisaties zoals die aan de orde zijn in de parlementaire enquête Van Traa, zo noem ik het maar gemakshalve. Speciaal heeft de minister op het oog organisaties van de grote drugsbaronnen. Het grote gebrek van dit wetsvoorstel is naar de mening van de SP-fractie dat het onvoldoende duidelijkheid verschaft wat nu onder "criminele organisatie" moet worden verstaan. Dat heeft twee consequenties.

In de eerste plaats kan er strafvervolgning worden ingesteld terwijl er geen sprake is van een criminele organisatie. Bij de zaken rond de Eurotop in Amsterdam hield de rechter bijvoorbeeld dat hele begrip "criminele organisatie" in het midden. De door mij genoemde voorbeelden maken duidelijk dat artikel 140 steeds verder wordt opgerekt. Het lijkt erop alsof justitie redeneert: als je niets beters weet, dan pak je maar artikel 140. De SP-fractie heeft in de eerdere debatten over artikel 140 gezegd dat dit onaanvaardbaar is. Het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, leidt ertoe dat het begrip "criminele organisatie" nog verder wordt opgerekt. Ik constateer met de

Nederlandse orde van advocaten, die spreekt over "aantrekkende werking", dat er inderdaad sprake is van een reëel risico, dat er sprake is van oprekkende werking.

De tweede consequentie is dat er mogelijk geen strafvervolgning wordt ingesteld terwijl er wel sprake is van een criminele organisatie. Zoals gezegd, denkt justitie bij dit wetsvoorstel aan de drugsbaronnen, aan de zware georganiseerde misdaad. Is dat niet een te eenzijdige opvatting? In de Volkskrant van 7 mei van dit jaar spreekt Van Duyn van een achterhaald misdaadbeeld. De vraag is gerechtvaardigd of er wel zoveel verschil bestaat tussen de zaak van drugshandelaars zoals de Hakkelaar en die van bijvoorbeeld de familie Van der Valk. De eerste wil zoveel mogelijk geld verdienen door handel in drugs, de tweede doet dit door het stelselmatig tillen van de belasting. De hele administratie van dat bedrijf was nota bene daarop ingericht. Beiden richten grote schade aan. Toch wordt bij de één artikel 140 ten laste gelegd en bij de ander niet. De eerste is dus volgens justitie een zwaardere crimineel dan de tweede. Dientengevolge is ook de opgelegde straf verschillend: gevangenisstraf voor de eerste en dienstverlening voor de tweede. Justitie meet naar mijn oordeel op die manier met twee maten. Bovenkerk noemt dit in datzelfde artikel in de Volkskrant een selectief vervolgingsbeleid van justitie.

Nu de minister in het wetsvoorstel geen omschrijving geeft van het begrip "criminele organisatie", is het wetsvoorstel niet helder en moet zij niet vreemd opkijken als haar straks klassenjustitie wordt verweten of arrogantie van de macht. Ik doel dan op de opmerkingen zoals door hoofdcommissaris Nordholt gemaakt bij de Eurotop, in de trant van "zij zitten toch maar mooi vast". Daarmee zijn wij eigenlijk terug bij het eind van de jaren zestig, toen de toenmalige hoofdcommissaris van politie in Amsterdam, Koppejan geheten, demonstranten in vrachtwagens oplaadde en buiten de stad afzette, de inmiddels beruchte methode-Koppejan. Vindt de minister dat het wetsvoorstel wel voldoende helder omschrijft op welke criminele organisatie het nu van toepassing is? Wat vindt zij van de suggestie van Van Duyn om het begrip "criminele organisatie" te vervangen door het meer objectieve begrip "misdad-

onderneming", om op die manier selectieve vervolging juist uit te sluiten?

Vervolgens wil ik ingaan op enkele onderdelen van het wetsvoorstel. Het begrip "leiderschap" wordt ingevoerd, naar de mening van de SP-fractie ook een onduidelijk begrip. Volgens de minister ben je al leider van een criminele organisatie als je initiatieven ontplooit, mits die maar worden nagevolgd. Daaruit zou gezag moeten blijken. Het zou erop neer kunnen komen dat wanneer de één de ander nadoet, de één wordt aangemerkt als leider en de ander niet. Het begrip "leider" is veel te vaag en ook niet nodig, nu de rechter in de praktijk uit de voeten kan met de reeds bestaande begrippen "bestuurder" en "oprichter".

Het wetsvoorstel maakt het verder mogelijk dat voorbereidingshandelingen strafbaar worden gesteld. Daar zit het volgende probleem. Nu het strafbare feit van een criminele organisatie op zich al iets van voorbereiding in zich heeft, wordt in wezen de voorbereiding van de voorbereiding strafbaar. Het Crimineel jaarboek 1998 spreekt in dit verband van een ongebreidelde uitbreiding van de voorbereidingshandeling. Graag hoor ik hierop de visie van de minister.

Dan de strafmaat. Op zich kun je je bij langdurige straffen afvragen wat daarvan de zin is. Waar gaat het bij straffen om? Om vergelding of afschrikking? De criminelen op wie de minister doelt, zullen van de verhoging van de strafmaat met een jaar niet onder de indruk zijn. Afschrikkende werking heeft het dan ook nauwelijks. Ook hierover hoor ik graag de mening van de minister.

Dit alles brengt de SP-fractie tot de conclusie dat het wetsvoorstel niet goed doordacht is, dat het een hoog spierballentaalgehalte heeft, bedoeld voor de zware jongens, maar dat het in de praktijk een heleboel onduidelijkheid en onzekerheid veroorzaakt. Dit brengt mij terug bij het debat in de Kamer van 26 juni vorig jaar, toen de SP-fractie een motie indiende, waarin de regering werd gevraagd met een notitie te komen over artikel 140 en het begrip "criminele organisatie", waarin wordt uiteengezet wat dat artikel nu precies bedoelt, waarop het van toepassing is en waarin ook nadere richtlijnen worden voorgesteld ter afbakening van de toepassing van het artikel. Helaas

De Wit

werd die motie verworpen. De vele vragen die het huidige wetsvoorstel oproept, maken naar de mening van de SP-fractie de noodzaak van een notitie opnieuw duidelijk. De SP-fractie zou het daarom beter vinden indien eerst de notitie komt, waarna vervolgens bekeken wordt of het huidige wetsvoorstel nog wel te handhaven is. Ik hoor graag wat de minister vindt van dit voorstel.

Mevrouw de voorzitter! Nu dit een van de laatste mogelijkheden is om het de minister te vragen, zou ik graag van haar vernemen hoe het staat met het onderzoek naar de tweedeling in de rechtspraak, dat zij de SP-fractie toezegde in het beleidsdebat over Justitie in de Eerste Kamer op 3 juni 1997. Is dat onderzoek al gestart en wanneer kunnen wij de resultaten ervan tegemoetzien?

De **voorzitter**: Ik feliciteer de heer De Wit met zijn maidenspeech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! De drie nieuwe collega's wil ik vanaf deze plaats graag van harte feliciteren met hun maidenspeech in dit huis. Het mos leert dat je niet mag interrumperen, maar de inhoud van hun maidenspeech was eerlijk gezegd anders. Daarom benut ik mijn termijn om, zo u mij dat toestaat – dat doet u ongetwijfeld – hier en daar te reageren op dat wat zij gezegd hebben, opdat het niet alleen een maidenspeech blijft, maar ook een beetje het karakter van een debat mag hebben.

Over het wetsvoorstel kan ik kort zijn. Ik geloof dat de gevolgen van dit wetsvoorstel betrekkelijk overzichtelijk zijn. Ik ben het eens met de verhoging van de strafmaat, ook omwille van de dwangmiddelen. Ik ben het uiteraard eens met de technisch harmoniserende aanpassing die artikel 443 behelst.

Over het leiderschap wil ik het volgende opmerken. Collega Halsema haalde Fijnaut c.s. aan die in het kader van de parlementaire enquêtecommissie naar de georganiseerde criminaliteit onderzoek hebben gedaan. Zij wees erop dat Fijnaut en de zijnen hebben gezegd dat er geen sprake is van een strak

georganiseerde hiërarchische misdaadstructuur in Nederland, maar van een steeds wisselend netwerk van daders. Geen octopus dus, maar dan is het toch nog wel zo – en ik denk ook dat de fractie van GroenLinks dat onderschrijft – dat de georganiseerde criminaliteit in Nederland ernstige vormen kan aannemen en ik vind nu juist de wijziging van de definitie van bestuurders en oprichters naar leiders aansluiten bij die andersoortige verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit. Als de georganiseerde criminaliteit zich inderdaad rommelig en wisselend heeft georganiseerd, is het belangrijk om niet een heel formele omschrijving te hebben van de bazen in zo'n circuit, maar om te zoeken naar een begrip dat ook het wat informelere leiderschap dekt. Ik geef mevrouw Halsema graag toe dat daarmee de reikwijdte wel iets wordt opgerekt, maar dat vind ik eerlijk gezegd geen overwegend bezwaar. Ik zou het persoonlijk veel zuurder vinden te moeten vaststellen dat er binnen een bepaalde georganiseerde misdaadbende bazen zijn die niet kunnen worden gevangen, omdat het begrip bestuurder en oprichter zo nauw is dat zij daar niet onder vallen, terwijl dat met het begrip leider – dat inderdaad wat vager is – wel zou kunnen. Dus ik maak die afweging nadrukkelijk anders.

Een ander punt is de definitie van het begrip georganiseerde criminaliteit. Ik heb daarnaar ook gevraagd in mijn schriftelijke inbreng. De minister heeft daarop geantwoord, maar ik vind dat het toch wel een beetje op twee gedachten blijft hinken. Dit onderwerp wil ik nu echter niet in extenso aan de orde stellen, omdat de letter van de wet daarop niet wordt gewijzigd en het onderwerp uitgebreid aan de orde komt bij de behandeling van het belangwekkende voorstel over de opsporingsbevoegdheden. Daar zullen wij deze discussie ook moeten voeren en ik denk dat het heel goed mogelijk is dat er een verschil van mening bestaat, althans tussen deze minister en de Kamer. Wel relevant is in dit kader de vraag naar de voorbereidingshandelingen in relatie tot dit wetsvoorstel. Ook die hebben wij vaak besproken in de debatten rond de parlementaire enquête, maar ik vind dat wij daarover nu wel duidelijkheid moeten hebben.

Collega Weekers pleitte voor een evaluatie van dit wetsvoorstel. Ik denk dat het in de regel heel goed is dat wij in de gaten houden wat de gevolgen zijn van een wetsvoorstel zoals dat hier wordt behandeld, maar ik moet eerlijk zeggen dat ik daarover in dit geval toch wel aarzelingen heb. Het gaat naar mijn idee om een betrekkelijk kleine, overzichtelijke wijziging. Ik zou het iets anders vinden als het in het algemeen ging over de inzet van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Wij hebben daar eerder debatten over gevoerd en er zullen ongetwijfeld gelegenheden komen om die debatten weer te voeren, maar om nu al te zeggen dat dit wetsvoorstel een aparte actie van het kabinet vergt om te evalueren of het werkt, daarvoor loop ik eerlijk gezegd niet zo vreselijk warm.

Iedereen kent artikel 140 Wetboek van Strafrecht natuurlijk vanwege het debat over de Eurotop. Wat mij opviel, is dat met name collega De Wit zei dat artikel 140 steeds verder wordt opgerekt en steeds vaker wordt ingezet. Dat is waar, maar ik mag hem er toch wel aan herinneren dat wij, ik meen zelfs Kamerbreed, hebben vastgesteld dat de inzet van artikel 140 daar ten onrechte was. Toen eenmaal was vastgesteld dat het openbaar ministerie inderdaad niet vervolgd heeft op basis van dat artikel, hebben wij allen de politieke uitspraak gedaan dat wij het niet wenselijk vinden dat artikel 140 daarvoor is gebruikt. Nordholt werd geciteerd die zei: "Ze zaten toch maar mooi vast". Dit komt, om een hele zware term te gebruiken, volgens mij in de buurt van "détournement de pouvoir". Laten wij niet doen alsof de Kamer het frank en vrij inzetten van artikel 140 Wetboek van Strafrecht over haar kant laat gaan. Dat is zeker niet het geval. Deze handelwijze heeft op een kritische bejegening mogen rekenen.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! Natuurlijk is mij bekend dat de Kamer heeft uitgesproken dat artikel 140 achteraf gezien niet had moeten worden toegepast. De minister heeft dat ook toegegeven. Ik constateer dat er nog niets voor in de plaats is gekomen. De toegezegde wijziging van artikel 141 Wetboek van Strafrecht is ook nog niet aan de orde. Vooralsnog is de constatering dat het begrip is opgerekt, op haar plaats. Het huidige wetsvoorstel biedt opnieuw die mogelijkheid, zie



De heer De Wit (SP)

het begrip "leider", zie de strafmaat en zie het begrip "voorbereidings-handeling".

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Dat ben ik niet met u eens. Ik heb al over het leiderschap en over de strafmaat gesproken. Ik ben het eens met de voorstellen op dat punt. Het te hooi en te gras inzetten van artikel 140 is zeker niet gelegiti-meerd. Wel ben ik zeer benieuwd naar de aanpassing van artikel 141. Dit artikel zou de mogelijkheid bieden van een reactie op situaties zoals die zich rondom de Eurotop hebben voorgedaan en op voetbal-vandalisme. Overigens zal dit niet eenvoudig zijn. Het collectief optreden door anonieme daders dient aangepakt te worden zonder het individuele karakter van ons strafrecht aan te tasten.

□

De heer **Van de Camp** (CDA): Mevrouw de voorzitter! Ook namens de CDA-fractie feliciteer ik de drie nieuwe collega's met hun maiden-speech. Ik ben zelf overigens ook nieuw als woordvoerder op dit terrein.

Voorzitter! De belangstelling voor artikel 140 Wetboek van Strafrecht is het afgelopen jaar erg groot geweest. Dit bleek ook al uit de bijdragen van de collega's. Dit is niet

alleen veroorzaakt door de Eurotop, die overigens vandaag precies een jaar geleden in Amsterdam plaatsvond, maar ook door de toenemende georganiseerde criminaliteit en groepsriminaliteit; van de Eurotop via zinloos geweld naar de voetbalvandalen, met als triest hoogtepunt de dood van Meindert Tjoelker op 12 september 1997.

Voorzitter! Het wetsvoorstel heeft een beperkte strekking: verhoging van de strafmaat van vijf naar zes jaar, invoeging van het begrip "leiders" en een kleine wijziging van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Wat verandert er nog meer? In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag is sprake van een zekere spanning. Enerzijds wordt opgemerkt dat er aan de huidige werking en interpretatie van artikel 140 niets verandert. Anderzijds heeft de verhoging van de strafmaat wel degelijk een aantal belangrijke gevolgen. De mogelijkheid tot het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek is al genoemd, maar er komen ook meer mogelijk-heden tot voorlopige hechtenis. Het aspect dat de voorbereidings-handeling ten aanzien van artikel 140 Wetboek van Strafrecht strafbaar worden, is ook reeds door mijn collega's genoemd. Deze drie aandachtspunten staan vast, maar op

welke wijze moet worden omgegaan met het begrip "leider"? In de nota naar aanleiding van het verslag wordt omstandig uitgelegd dat de inhoud, de omschrijving van het begrip "leider" vaststaat. Maar wat betekent een en ander voor de bewijslast door de officier van justitie? Wat dient hij of zij allemaal te bewijzen? Zijn er ook eenmalige of wisselende leiders?

Voorzitter! Ik sluit mij in dit verband ook aan bij de vraag van VVD-collega Weekers met betrekking tot de verhoging van de boete-categorie rond de leiders. In het voorstel van wet is enkel sprake van gevangenisstraf. Waarom niet ook van de boetecategorie?

Eenzelfde vraag als over de leider handelt over de term "criminele organisatie". In de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt dat dit begrip in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie vastomlijnd is beschreven, maar dat het begrip "organisatie" in artikel 140 Wetboek van Strafrecht breder is geformuleerd en tevens minder eenduidig. Wat betekent dit nu voor het strafrecht in de praktijk? Bestaan er ook incidentele c.q. eenmalige organisaties? Vergelijk – je ziet dat ook in andere sectoren van de samenleving – een projectmatige aanpak van sommige zaken.

Voorzitter! Ik kom nog even terug op de grootschalige hennepcultuur c.q. hennephandel en met name de export van henneproducten. Heb ik het goed begrepen dat dergelijke activiteiten in Nederland maximaal bestraft kunnen worden met tien jaar en acht maanden? Ik stel mijn vraag naar aanleiding van de opmerking op pagina 2 van de memorie van toelichting.

Kan de minister inzicht geven in de stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht, de zogenaamde groeps-criminaliteit? Welke afstemming vindt plaats met het ministerie van Binnenlandse Zaken? Ik denk aan de voorgenomen wijziging van artikel 175 van de Gemeentewet inzake de noodbevelen en de nood-verordeningen.

Wij hebben geen specifieke opmerkingen meer bij de voorgenomen wijziging van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. De CDA-fractie kan instemmen met het thans voorliggende voorstel van wet.



Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ook vanaf deze plaats feliciteer ik de drie leden die hun maidenspeech hebben gehouden van harte. Ik hoop dat zij in deze Kamer op deze wijze door zullen gaan. Het beloven leuke debatten te worden, helaas waarschijnlijk met een andere minister van Justitie, maar toch!

Dit debat gaat in feite over artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Gevraagd is hoe erg het is gesteld met de georganiseerde criminaliteit, hoe bedreigend zij is en wat daaraan moet gebeuren. Ik ben niet iemand die voortdurend zegt dat de strijd tegen de georganiseerde misdaad moet worden gestreden met alle middelen, dus ook met kanonnen en tanks, maar ik erken wel dat zij bestaat in Nederland. Wellicht niet, zoals de heer Fijnaut omschrijft, in centraal aangestuurde piramidale georganiseerde groeperingen, maar wel degelijk door groepen, soms wisselend van samenstelling maar soms ook langdurig in dezelfde vorm, met een duidelijke structuur, maar niet zo wijdvertakt zoals in sommige andere delen van de wereld. Ook over de georganiseerde criminaliteit in Nederland, die ook tot uitdrukking komt in grote strafzaken, die steeds meer door het openbaar ministerie worden gedaan, moeten wij niet lichtvaardig denken. Ik vind ook niet dat wij de kop in het zand moeten steken en moeten zeggen dat het in Nederland allemaal lang niet zo erg is en dat wij ons er maar minder mee moeten bemoeien. Integendeel! Ik denk dat wij er bij dit soort dingen bij moeten zijn. Zoals ook de heer Weekers zei, het is een internationaal verschijnsel. Het zal heus zo zijn dat zich in Nederland takken bevinden van groeperingen die internationaal zijn georganiseerd. Men moet ook het instrumentarium hebben om daartegen op te treden.

Wat wij zien bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, is dat de aandacht zich begint te verleggen van de onderliggende delicten naar de organisatie. Dat vind ik een uitstekende ontwikkeling. Vroeger richtten wij ons hoofdzakelijk en bijna uitsluitend op de delicten die gepleegd werden, dus drugshandel of andersoortige delicten. Nu zijn wij langzamerhand bezig om een stap verder te komen door via financiële lijnen bij de groeperingen uit te komen. Wij pakken dat als primair

aangrijpingspunt en pas daarna kijken wij naar de onderliggende delicten, die vaak meer zijn dan het ene delict. Het is te zien dat groeperingen zich dikwijls met verschillende vormen van delicten bezighouden, namelijk welke het meeste geld opleveren. Ik vind dat wij daarmee door moeten gaan. Ik denk ook dat juist de financieel-economisch georganiseerde criminaliteit en financieel-economische groeperingen in de toekomst zullen groeien. Zij zullen een belangrijke plaats gaan innemen in het patroon van ontregeling van de samenleving.

Ik ben het eens met de vraag van de heer De Wit. Wat is in feite het verschil tussen groeperingen die drugshandel plegen en groeperingen die de activiteiten erop hebben gericht om financieel-economische criminaliteit te plegen? Wat mij betreft is er geen verschil. Ik denk dat langzamerhand de focus bij opsporing en vervolging daarbij niet zoveel verschil moet maken. Het is in beginsel hetzelfde. De strafmaat wordt overigens bepaald door de feiten en de omstandigheden en uiteindelijk door wat de rechter daarvan vindt.

De heer **De Wit** (SP): Als de minister met mij meegaat in de stelling dat de reikwijdte veel en veel groter is en dat wij dus ook financieel-economische criminaliteit op dezelfde wijze moeten beoordelen, is het dan nog wel juist om in dit wetsvoorstel alleen te spreken over een bepaalde vorm van criminaliteit die de minister op het oog heeft en waarvan zij vindt dat die een hogere strafmaat moet krijgen? Is diezelfde hogere strafmaat ook niet van toepassing op de andere groeperingen waarover wordt gesproken?

Minister **Sorgdrager**: Artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht is een neutraal artikel. Daar worden geen specifieke misdrijven in genoemd. Het kan dus op elke vorm van misdrijf van toepassing verklaard worden.

De heer **De Wit** (SP): De minister vindt echter dat de verhoogde strafmaat, waar het vandaag over gaat, alleen op bepaalde vormen van criminele organisaties van toepassing zou moeten zijn.

Minister **Sorgdrager**: Nee, hoor.

De heer **De Wit** (SP): De minister heeft uitdrukkelijk in de memorie van toelichting de voorbeelden genoemd waar zij aan denkt.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Dat was de aanleiding voor de verhoging van de strafmaat. De aanleiding was het Hakkelaarproces met de softdrugs, waarbij eigenlijk de behoefte werd gevoeld om een hogere straf op te leggen. Daarbij is gevraagd om de strafmaat voor handel in softdrugs te verhogen. Dat vind ik een verkeerde benadering. Vanuit mijn visie moet je juist de organisatie aanpakken. Het onderliggende delict is van secundair belang. Hetzelfde zal straks te zien zijn bij bijvoorbeeld milieudelicten. Daar is de onderliggende strafmaat niet al te hoog. Juist als het in een georganiseerd verband gebeurt, is het gevolg daarvan veel ernstiger. Dat moet dus via artikel 140 worden aangepakt. Daarbij kan men overigens ook het feitelijke delict ten laste leggen en dan via een combinatie op een strafmaat uitkomen.

Artikel 140 is net zo oud als het Wetboek van Strafrecht zelf, zoals de heer Schutte heeft gezegd. Dat klopt. In het begin van de werking van dit wetboek is het wel eens gebruikt. Daarna heeft het heel lang een slapend bestaan geleid. Het is waar dat er vanaf de jaren zeventig en tachtig wat meer naar is gekeken. Het is bij wijze van spreken herontdekt. In de eerste plaats is het geactiveerd in krakerszaken. Ik noem Vakmobiel, een actiekrant. Daarbij is het gebruikt. De jurisprudentie heeft dus langzamerhand een bepaalde vorm aangenomen. Het is begonnen als een neutraal artikel. Nu is het, zeker in de beeldvorming, een artikel dat is toegesneden op criminele, meer maffia-achtige organisaties. Dat klopt ook wel. Het voorstel tot strafmaatverhoging dat nu wordt gedaan, versterkt dat beeld uiteraard. In het debat dat wij verleden jaar hebben gehad naar aanleiding van de Eurotop, heb ik ook gezegd dat ik verwachtte en hoopte dat het gebruik van het artikel zich steeds meer zal toespitsen op criminele organisaties. Op zich is het zo, dat aan de feitelijke inhoud van het artikel op dit moment niets wordt veranderd. Maar ik veronderstel dat in de jurisprudentie steeds meer die richting uitgegaan zal worden.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter!

Sorgdrager

Verwacht de minister dat omdat het in de praktijk wel moeilijk zal zijn om het bewijs rond te krijgen, wat bij de Eurotopdiscussie ook een rol heeft gespeeld? Of vindt zij dat grootschalige ordeverstoringen naar hun aard niet passen bij artikel 140 en dat men daarom nooit moet beginnen met verwijzing naar dat artikel?

Minister **Sorgdrager**: Eigenlijk beide. Artikel 140 is volgens mij inderdaad in beginsel niet toegesneden op ordeverstoringen, maar ik wil het gebruik in dat kader niet per definitie verwerpen, omdat ik mij kan voorstellen dat er ordeverstoringen zijn die wel degelijk van tevoren gepland zijn met het oog op het bedrijven van een misdrijf. Ik wil het dus niet per definitie uitsluiten, niet zozeer voor demonstraties als wel voor het geval dat groeperingen bewust de orde verstoren om strafbare feiten te plegen. Het gaat mij dus niet om demonstraties die ontaarden in ordeverstoring. Daarvoor moeten we een ander instrumentarium ontwikkelen. Naarmate wij een beter instrumentarium hebben, zal er minder behoefte zijn aan een beroep op artikel 140.

Ik heb een voorontwerp gemaakt van een wijziging van artikel 141, dat handelt over het deelnemen aan openlijk geweld. Dat is in consultatie. Het resultaat daarvan zal de Kamer binnenkort bereiken. Bovendien wordt met het oog op Europese kampioenschappen door het ministerie van Binnenlandse Zaken gekeken naar het bestuurlijk instrumentarium. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de mogelijkheden die België heeft om mensen tijdelijk voor een aantal uren te verwijderen. Of die mogelijkheden voor ons nuttig zijn, weet ik nog niet, maar er moet in ieder geval gekeken worden naar wat er in de omgeving wordt gebruikt. Wij proberen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk het instrumentarium wat handzamer te maken.

De heer **Dittrich** (D66): Het kan toch niet zo zijn dat wij, als wij in Nederland besluiten dat wij in onze regelgeving mensen niet zomaar een paar uur apart willen zetten, als het ware België de kolen uit het vuur willen laten slepen. Dat is toch niet het karakter van uw opmerking?

Minister **Sorgdrager**: Nee, integendeel. België heeft een bepaalde vorm

van wetgeving en Binnenlandse Zaken wil nagaan of wij die kunnen overnemen in Nederland. De vraag is natuurlijk of wij binnen het kader van onze manier van omgaan met vrijheidsbeneming vinden dat je op die grond mensen tijdelijk koud kunt stellen, om het zo maar uit te drukken. Bij wedstrijden die in Amsterdam worden gespeeld, zal toch de Nederlandse wet van toepassing moeten zijn. Daar kunnen we moeilijk de Belgen de kolen uit het vuur laten halen.

Het resultaat van de strafmaatverhoging met een jaar is dat er iets meer mogelijkheden zijn met een strafmaat van zes jaar. Door het leiderschap apart strafbaar te stellen, is een strafmaat mogelijk van acht jaar. Als dat wordt gecombineerd met een onderliggend delict, kan de straf behoorlijk hoog uitpakken. Ik denk dat de heer Van de Camp terecht voor hennepsteelt en -handel over tien jaar en acht maanden sprak. Daarvoor hebben we de strafmaat immers verhoogd.

De maximumstraf wordt niet vaak opgelegd. Ik moet de heer Weekers meteen al teleurstellen. Ik kan geen inzicht geven in het aantal keren dat de maximumstraf is opgelegd en het aantal keren dat men een hogere straf had willen kunnen opleggen. Dat wordt niet gemeten, zeker het laatste niet. Bij een maximumstraf van zes jaar kan een strafrechtelijk financieel onderzoek worden ingesteld. Dit betekent ook dat voorbereidingshandelingen daarop van toepassing zijn als het gaat om een straf van acht jaar en als het om een leider gaat. In de praktijk zal de combinatie van voorbereidingshandelingen en leiderschap van een criminele organisatie vrijwel niet voorkomen. Wanneer geconstateerd wordt dat iemand bezig is met een criminele organisatie, heb je al te maken met artikel 140, zodat die voorbereidingshandelingen niet meer nodig zijn. In de praktijk zal dit dus niet meer ruimte opleveren.

De heer Dittrich vroeg naar de uitvoering van de motie over de strafmaxima. Op het ogenblik zijn er twee onderzoeksgroepen bezig, verbonden aan de vakgroep strafrecht van de Tilburgse universiteit en de Leidse rechtenfaculteit. In Tilburg wordt vooral onderzoek gedaan naar de strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht, Leiden zal zich richten op de bijzondere strafwetgeving. De planning is dat in

het najaar het onderzoek is afgerond. De resultaten daarvan zullen wij aan de Kamer melden. Wij kunnen dan gaan kijken of dit het soort strafmaxima is dat wij in gedachten hebben.

De heer Weekers zei dat het effect van de verhoging van dat ene jaar niet overschat moet worden. Daar ben ik het geheel mee eens. Denk alsjeblieft niet dat wij nu met de verhoging van dat ene jaar ineens de gehele georganiseerde criminaliteit kunnen aanpakken. We hebben echter wat meer armslag en dat was de bedoeling.

Hoe zit het internationaal in elkaar, vroeg de heer Weekers. Dit is een goede vraag. Als je in Nederland bezig bent met het aanpakken van georganiseerde criminaliteit, dan ben je in feite internationaal bezig. Dit blijkt wel uit het feit dat er bijna geen strafrechtelijk onderzoek gedaan kan worden zonder rechtshulpverzoek en internationale samenwerking. Het actieplan georganiseerde criminaliteit is inderdaad opgesteld naar aanleiding van het rapport van de zogenoemde high-level group georganiseerde criminaliteit. Deze groep is ingesteld door de Europese Raad van december 1996. Het actieplan is door het voorzitterschap van Luxemburg en daarna van Engeland als leidraad voor een meerjarenplan genomen. Concreet is daaruit voortgekomen een besluit dat er een justitieel netwerk wordt opgericht. Ik kom straks nog terug op de definitie van een criminele organisatie. Er is ook een werkgroep opgericht van experts. Ik ben niet volledig in mijn opsomming, maar er wordt op het ogenblik ook gewerkt aan een overeenkomst van wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Op dat punt zijn grote vorderingen gemaakt.

Over de definitie van een criminele organisatie is langdurig gesproken in Europees verband. Daar is overeenstemming over bereikt en die leidt niet tot wijziging van artikel 140. Wel zie je dat er in Europees verband een verschil is van opvatting over de soort criminele organisatie. Dit punt is niet helemaal uitgediscussieerd en er is een compromis ontstaan waar in feite alles onder kan vallen. Ieder land mag strenger zijn dan in het compromis staat. Wellicht dient een onderscheid te worden gemaakt tussen strafbaarstelling van de criminele organisatie in de zin van een soort maffiaorganisatie of

Sorgdrager

bendevorming. Dit is een wat lichtere vorm van samenwerking. Wij kennen dit niet in ons strafrecht, maar ik voorspel dat een discussie hierover zal ontstaan naarmate er meer problemen ontstaan met openbare-ordeverstoring en de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Wat is een leider? Het begrip "bestuurder" wordt in de oude redactie gehanteerd en dat begrip suggereert in feite dat het gaat om een civielrechtelijke bestuurder. Oorspronkelijk stond er "rechtspersonen" in artikel 140, waarna het veranderd is. Het begrip "bestuurder" is blijven bestaan en dat vind ik slaan op een legale organisatie qua beeld; het begrip "leider" is uitgebreider en het is opgenomen, omdat het ook in de jurisprudentie in zekere zin vorm heeft gekregen. Bovendien heeft de Hoge Raad daarover uitspraken gedaan.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): In de memorie van toelichting staat dat in de praktijk "feitelijk leidinggeven" al wordt erkend. Waarom is de toevoeging van "leider" dan nog nodig?

Minister **Sorgdrager**: "Feitelijk leidinggeven" wordt gebruikt in artikel 51. Bedoeld is een feitelijk leider in een rechtspersoon en die hoeft niet per se de bestuurder te zijn, maar wel iemand die feitelijk leiding heeft gegeven aan een verboden gedraging. Als dat begrip hierop wordt toegepast, is er sprake van een mix van een feitelijk leider in een legale organisatie en de leider van een groepering. Dat begrip "leider" zal zich in de jurisprudentie wat verder uitkristalliseren. Zoals aangegeven, heeft de Hoge Raad zich daarover in 1994 als volgt vrij huiselijk uitgesproken: iemand die het voor het zeggen heeft. Ik denk dat dit begrip in de loop der tijd meer vorm krijgt.

Het openbaar ministerie zal het natuurlijk wel moeten bewijzen. De vraag van de heer Van de Camp in dit verband komt erop neer wat daarvoor aangedragen moet worden. Welnu, dat zal moeten zijn dat iemand iets organiseert, daartoe initiatief neemt en dat mensen vervolgens doen wat hij of zij bedacht heeft. Wat dat precies zal zijn, hangt van de omstandigheden af, maar uiteindelijk zal er toch een hoeveelheid materiaal noodzakelijk zijn om te bewijzen dat iemand

inderdaad die leider is. En uiteindelijk zal de rechter moeten uitmaken of dat gekwalificeerd kan worden.

De heer **Dittrich** (D66): Als nu de Hoge Raad heeft besloten dat onder het begrip "bestuurder", dat in de huidige redactie staat, "feitelijk leidinggevende" valt, wat voegt dan het nieuwe begrip "leider" toe? Immers, zoals de minister het in de stukken uitlegt, is dat uiteindelijk ook iemand die gezag en macht heeft en feitelijk leidinggevende is.

Minister **Sorgdrager**: Ja, maar voor de duidelijkheid is het toch beter, juist in verband met het beeld van de bestuurder in de civielrechtelijke sfeer, om "leider" als apart begrip te definiëren. Dat schept duidelijkheid voor de verdachte, de politie, de rechter en de officier van justitie. Ik vind het dus een kwestie van zekerheid: je weet tenminste dat het apart strafbaar is en het hoeft niet onder een ander begrip gebracht te worden.

De heer **Dittrich** (D66): Maar u vindt eigenlijk dat de jurisprudentie van de Hoge Raad onduidelijk is, althans vertaald moet worden in een nieuw begrip in de wet?

Minister **Sorgdrager**: Dat bedoel ik.

De heer **Dittrich** (D66): Dan ontstaat er in de praktijk toch weer opnieuw onduidelijkheid over de afbakening tussen het nieuwe begrip "leider" en het huidige begrip "bestuurder" met de uitleg van de Hoge Raad daarvan?

Minister **Sorgdrager**: Dat geeft niet, want dat hangt af van wat het openbaar ministerie ten laste legt. Als dat "bestuurder" of "leider" is, is dat een keuze al naar gelang de omstandigheden.

De heer **Dittrich** (D66): Zegt u dan dat in het vervolg het openbaar ministerie bij de tenlastelegging het begrip "bestuurder" meer gaat hanteren voor mensen in een legale organisatie en dat meer het begrip "leider" gehanteerd wordt als het gaat om een criminele groepering?

Minister **Sorgdrager**: Nogmaals, dat hangt van de situatie af. Ik zou mij dat kunnen voorstellen. U moet zich ook voorstellen dat artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht ook gebruikt kan worden voor

organisatiecriminaliteit, de andere kant: de legale organisatie die criminele feiten pleegt. Ik denk dat je dan beter dat begrip kunt gebruiken.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb de minister intussen al een aantal definities van het begrip "leider" horen geven, zoals die van de Hoge Raad. De minister sprak in dit verband over mensen die initiatief tonen. Ik heb vooralsnog niet het idee dat het begrip "leider" tot grotere duidelijkheid leidt.

Minister **Sorgdrager**: Er is geen vastomlijnde definitie. De enige die op papier staat, is wat de Hoge Raad ervan gezegd heeft. Ik zeg hier voor de wetsgeschiedenis wat ik eronder versta.

Het strafrechtelijk financieel onderzoek is een mogelijkheid die geopend is als je een strafbedreiging hebt van zes jaar. De heer Dittrich vroeg hoe vaak van deze mogelijkheid gebruik gemaakt wordt. De afgelopen twee jaar is in 10% van de ontnemingszaken die aanhangig zijn gemaakt, een strafrechtelijk financieel onderzoek gevorderd. Sedert de inwerkingtreding van de pluk-ze-wetgeving is, voorzover wij hebben kunnen nagaan, 671 keer een strafrechtelijk financieel onderzoek gevorderd. Deze gegevens zijn door het parket-generaal verstrekt. Er zijn verschillende mogelijkheden van ontneming, niet zozeer op basis van een strafrechtelijk financieel onderzoek, maar op basis van wat eenvoudiger gegevens. Het is een heel ingrijpend en langdurig onderzoek. Men kan de leiders natuurlijk ook op andere manieren het geld ontnemen. Het gebeurt heel vaak fiscaal, wat een stuk eenvoudiger is. De procedures zijn daarbij heel wat rigouzeuzer.

De heer **Dittrich** (D66): Dan moet de FIOD wel samenwerken met het openbaar ministerie, opdat zij van elkaar weten wat er gebeurt.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Dat gebeurt dikwijls ook. Zodra je met geld bezig bent, is de FIOD er vrijwel altijd bij betrokken. Er gaat dan een hoop via de fiscale lijn. Dat gebeurt overigens ten detrimente van de begroting van Justitie, want daardoor krijgen wij minder ontvangsten binnen op de pluk-ze-post. Maar goed, dat hebben wij

Sorgdrager

inmiddels uitgediscussieerd met de minister van Financiën.

Er is ook de mogelijkheid van de boete. De heer Weekers vroeg waarom die niet nog wat hoger kon zijn. De heer Van de Camp maakte een vergissing, want in dit wetsvoorstel wordt zij al wel één categorie hoger gesteld dan in de wettelijke regeling die nu geldt. Hoger dan dat, namelijk de vijfde categorie, bestaat voor individuen niet in het strafrecht. Die is er alleen voor rechtspersonen. Dan heb je nog één categorie hoger. Dat is de reden dat wij niet hoger zijn gegaan voor de leiders.

De heer **Dittrich** (D66): Ik kom nog even terug op het strafrechtelijk financieel onderzoek. Ik heb gevraagd of er gegevens bekend zijn over de incasso van de bedragen. De minister geeft aan hoeveel vorderingen er zijn ingesteld door het openbaar ministerie. Dat aantal is imposant. Het gaat echter uiteindelijk om de vraag hoeveel er binnengehaald wordt. Zijn daar gegevens van bekend?

Minister **Sorgdrager**: De opbrengst van de pluk-ze-wetgeving staat in de begroting van Justitie.

De heer **Dittrich** (D66): Dat is alleen de opbrengst van de pluk-ze-wetgeving. Staan daar ook de daadwerkelijk binnengekomen gelden in?

Minister **Sorgdrager**: De ontvangsten die in de begroting van Justitie staan, zijn datgene wat daadwerkelijk is geïncasseerd. Dat is niet datgene wat is opgelegd door de rechter. De heer Dittrich is natuurlijk geïnteresseerd in het bedrag dat daadwerkelijk is geïncasseerd, in relatie tot de bedragen die opgelegd zijn. Ik zal bekijken of ik die cijfers in tweede termijn kan geven. Als dat niet kan, zal ik er schriftelijk op antwoorden.

Overigens weet de Kamer ook dat wij bij de vaststelling van de hoogte van het te ontnemen bedrag nogal wat problemen ondervinden, doordat de Hoge Raad een aantal uitspraken heeft gedaan die het moeilijker maken om flinke bedragen te incasseren. De Bucop-problematiek is daar een voorbeeld van. Er is ook nog een ander arrest dat dit lastiger maakt.

Ik krijg nog even een berichtje dat de rekensom van de heer Van de

Camp inderdaad goed is: tien jaar en acht maanden. Dat klopt.

Mevrouw de voorzitter! Ik meen dat ik hiermee de vragen over artikel 140 heb beantwoord. Over de wijziging van artikel 443, afgestemd op artikel 154 van de Grondwet, heb ik geen kritische opmerkingen gehoord. Ik neem aan dat iedereen het met dat voorstel eens is.

□

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter! In de eerste plaats wil ik de heer Dittrich en alle andere sprekers danken voor hun vriendelijke woorden aan mijn adres. Ook de minister wil ik in die dank betrekken. Tevens wil ik de minister danken voor de uitvoerige beantwoording van de gestelde vragen en haar reactie op de verschillende visies die op tafel zijn gelegd.

Op een aantal punten waarvoor ik namens mijn fractie aandacht heb gevraagd en vooral op de internationale aspecten ervan, is de minister ingegaan. Het doet mij deugd te horen dat er echt hard gewerkt wordt aan concrete zaken op het internationale vlak waarvan de minister een aantal voorbeelden heeft genoemd. Wij zullen ons in de komende jaren nadrukkelijk laten informeren over de voortgang ervan.

Over het compromis dat onder het voorzitterschap van Luxemburg naar voren is gebracht betreffende de definitie van het artikel omtrent de aanpak van criminele organisaties, wil ik nog een nadere verduidelijking krijgen. Ik meen mij te kunnen herinneren dat de Nederlandse delegatie reserves bij het ontwerp naar voren heeft gebracht. Ik wil weten of dat juist is en, zo ja, om welke reserves het gaat. Kunnen wij wellicht nog moeilijkheden in de komende tijd in de internationale samenwerking verwachten?

De minister heeft aangegeven dat als gevolg van die Europese formulering ons begrip van artikel 140 niet hoeft te worden gewijzigd. Ik neem wel aan dat die Europese formulering straks zorgt voor een nadere inkadering van artikel 140 en de reikwijdte ervan.

Voorzitter! De minister heeft geen antwoord kunnen geven op mijn vraag in welke mate het OM en de rechterlijke macht is aangelopen tegen het strafplafond. Eerlijk gezegd had ik ook niet de illusie die ik vandaag op dat punt erg veel wijzer

zou worden. Maar dit geeft misschien toch wel de noodzaak aan om de strafverhoging op zichzelf en de neveneffecten ervan in de komende jaren in kaart te brengen. In dit wetsvoorstel wordt de straf met een jaar verhoogd, maar eigenlijk gebeurt dat op basis van intuïtie en niet op basis van feitelijke gegevens die aantonen dat wij tegen bepaalde grenzen aanlopen.

GroenLinks heeft vragen gesteld over de reikwijdte van de nieuwe definitie van dit artikel. De SP vreest dat artikel 140 verder wordt opgerekt. Ook is er gevraagd hoe in de toekomst wordt omgegaan met het begrip "leider". Met andere woorden, hoe wordt er in de komende jaren omgegaan met artikel 140? Dat alles is een motivatie om de effectiviteit van dit wetsvoorstel in de eerstvolgende jaren te monitoren. Het is handiger om van tevoren aan te geven over welke specifieke zaken men informatie wil krijgen dan achteraf een aantal vonnissen en arresten door te snuffelen. Voor mij geldt: meten is weten.

De heer **Dittrich** (D66): Als de Kamer aangeeft dat zij op deze punten iets wil meten, zou het antwoord dan niet zijn dat wij moeten wachten op jurisprudentie, uitspraken van rechters, om daar de meetgegevens aan te ontleen? Of ziet u andere mogelijkheden?

De heer **Weekers** (VVD): Natuurlijk moeten er eerst uitspraken van rechters zijn voordat zaken concreet kunnen worden gemeten. Dan pas kunnen we zien of wij in de praktijk iets aan de strafverhoging hebben. De neveneffecten spelen echter al een rol voordat het tot een rechtszaak komt. Het is echter beter de rechtszaken af te wachten voordat een en ander in kaart wordt gebracht. Het lijkt mij wel goed als de Kamer hierover wordt geïnformeerd. Ik zou derhalve de volgende motie willen indienen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de onderliggende wetswijziging van artikel 140 Wetboek van Strafrecht de aanpak van de georganiseerde criminaliteit



De heer Weekers (VVD)

beoogt te verbeteren;

overwegende, dat naast de verhoging van de maximale strafmaat ook belangrijke neveneffecten ontstaan;

van mening, dat het nuttig is de effecten van zowel de verhoging van de strafmaat als van de neveneffecten de komende jaren te meten;

verzoekt de regering over twee jaar een rapport aan de Kamer aan te bieden, waarin de effectiviteit van deze wetswijziging geëvalueerd wordt,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter: Deze motie is voorgesteld door het lid Weekers. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 7 (25638).

De heer **Weekers** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Mijn volgende punt betreft de financiële boete die kan worden opgelegd aan de leiders, bestuurders en oprichters van criminele organisaties. Wanneer de strafmaat verhoogd wordt, is het logisch dat dit op consequente wijze gebeurt. De minister heeft aangegeven dat zij daar niet voor heeft gekozen, omdat je dan zou uitkomen bij boetecategorie 6. Die categorie is volgens de minister voorbehouden

aan rechtspersonen en niet aan natuurlijke personen.

Ik ben het niet volledig met de minister eens. Uit de literatuur blijkt dat categorie 6 in beginsel voor rechtspersonen geldt. De woorden "in beginsel" houden in dat dit niet een wet van Meden en Perzen is. Een misdaadsyndicaat, een criminele organisatie – de heer De Wit sprak van een misdaadonderneming – kunnen wij toch als een soort rechtspersoon beschouwen, niet in de civielrechtelijke betekenis, maar het is wel een onderneming. Naar mijn mening is categorie 6 er juist voor bedoeld om de onderneming wat zwaarder te kunnen aanspreken. Wij vinden dat dit ook zou moeten gelden voor de leiders van de onderneming. Ik kan mij voorstellen dat criminele organisaties niet altijd rechtspersonen in het leven roepen c.q. een structuur van een aantal rechtspersonen. Als de rechter de leiders van criminele organisaties financieel wil straffen, moet hij deze ook werkelijk in de portemonnee kunnen treffen. Een maximale straf van een ton lijkt mij voor de echte criminele toppers kleingeld. Ik pleit ervoor dat hier een maximale boete – in de richting van 1 mln. – wordt opgelegd. Op dat punt heb ik een amendement voorbereid, dat op dit tijdstip via het Bureau wetgeving wordt ingediend.

Voorzitter! Ik heb in mijn eerste termijn gesproken over het voetbalvandalisme en over de aanpak van grootschalige verstoringen van de openbare orde. De minister heeft daarop aangegeven dat het voorontwerp van de wijziging van artikel 141 op dit moment in consultatie is en dat het ministerie van Binnenlandse Zaken op dit moment kijkt naar het bestuurlijk instrumentarium. Is er al inzicht wanneer de Kamer de voorstellen kan verwachten die op dit moment worden uitgewerkt? Ik pin de minister natuurlijk niet vast op een of twee maanden, maar ik zou het wel plezierig vinden om te weten dat wij voor het EK in 2000 de mogelijkheid hebben gehad van een zorgvuldige parlementaire behandeling van dergelijke wetsvoorstellen.

□

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Voor een groot deel vond ik die beantwoording overtuigend.

Collega Weekers heeft een motie ingediend om binnen twee jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel via monitoring te meten wat het in de praktijk heeft opgeleverd. Om een aantal redenen zal de fractie van D66 deze motie niet steunen. De eerste is dat monitoring niet veel meer kan behelzen dan het wachten totdat rechters uitspraken hebben gedaan op basis van het artikel om vervolgens die uitspraken te vergelijken met de bedoeling van de wetgever. Met name zaken tegen de georganiseerde criminaliteit zullen echter al gauw twee jaar in beslag nemen. Als wij de motie aannemen, zou dat betekenen dat er hooguit een, twee, drie uitspraken op basis van het nieuwe artikel zijn gedaan. Dat is veel te weinig voor een evenwichtige beoordeling of de wijziging van de wet resultaat heeft gehad. Mijn fractie is daar niet van geporteerd. Wel vind ik met de heer Weekers dat wij de vinger aan de pols moeten houden en dat wij goed in de gaten moeten houden hoe de praktijk met dit nieuwe artikel omgaat. Op een gegeven moment kunnen wij zelf aan de bel trekken dat wij dat willen evalueren. Wat in de motie is vastgelegd, vind ik echter te stringent.

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter!

Dittrich

Met welke termijn zou de fractie van de heer Dittrich wel kunnen leven? Ik begrijp dat hij twee jaar te kort vindt. Zou hij de motie wel willen ondersteunen wanneer er bijvoorbeeld sprake is van drie of vier jaar?

De heer **Dittrich** (D66): Ik heb heel veel sympathie voor moties in het algemeen, maar soms denk ik dat ze misschien te vroeg zijn ingediend. Laten wij aan de minister vragen of zij bereid is, nadat er voldoende relevante praktijkervaring is opgedaan, te bekijken of er aanleiding bestaat om de Kamer daarover te berichten, zodat er opnieuw over nagedacht kan worden. Daarvoor heb ik geen motie nodig.

Wat collega Weekers op het punt van de boeten naar voren bracht vond ik niet overtuigend. Hij wil via een amendement de boeten naar de hoogste categorie brengen. Vorig jaar heeft de Kamer in de oude samenstelling een motie aangenomen, die ook door de minister is overgenomen, om de strafmaxima – daaronder vallen ook de geldboetecategorieën – met elkaar te vergelijken en te bekijken wat omhoog of omlaag zou kunnen. De heer Weekers haalt er nu als het ware één ding uit: daar moeten boeten naar de zesde categorie. Daarmee loopt hij vooruit op het onderzoek dat volgens de minister in het najaar naar de Kamer komt. Ik wil dat onderdeel daarbij betrekken. Om die reden kan ik nu al meedelen dat de fractie van D66 dit amendement niet zal steunen.

De heer **Weekers** (VVD): Volgens het huidige artikel kunnen leden van een misdaadorganisatie worden gestraft met een boete van de vierde categorie en kunnen leiders worden gestraft met een boete van de naasthogere categorie. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de boete voor leden van misdaadorganisaties verhoogd naar die van de vijfde categorie. Het is dan logisch om de boete voor leiders van misdaadsyndicaten eveneens te verhogen. Relatief verandert er dan niets. Met de opvatting die de heer Dittrich verwoordt, verlaat je de systematiek van de vigerende wetgeving.

De heer **Dittrich** (D66): Ik ben van mening dat uw amendement wijziging brengt in de hoofd-

systematiek van de wet, namelijk dat de boete in de zesde categorie als regel wordt toegepast voor organisaties en niet voor natuurlijke personen. Met uw amendement trekt u dat gelijk. Daar is wat voor te zeggen, maar het betekent wel een doorbreking van die systematiek. Voor een betere afweging vind ik het dan belangrijk om het resultaat van het onderzoek van de minister af te wachten, dat in het najaar naar de Kamer gaat.

De heer **Weekers** (VVD): Het is in feite de keuze tussen het doorbreken van de ene systematiek versus het doorbreken van de andere systematiek. Het zal duidelijk zijn welke keuze wij dan voorstaan.

De heer **Dittrich** (D66): Ja. Dat is dus niet onze keuze.

Tot slot kom ik op de politieke beoordeling. Met het wetsvoorstel zijn verbeteringen mogelijk bij de strijd tegen organisaties die moeten worden aangepakt. Het punt van het leiderschap blijft vaag, maar ik geef het voordeel van de twijfel aan het wetsvoorstel. Wij wachten af hoe de rechtspraak zich op dit punt ontwikkelt. Als dan blijkt dat het een kant opgaat die wij niet wenselijk achten, kunnen wij altijd nog aan de bel trekken. De fractie van D66 zal dus voor het wetsvoorstel stemmen.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Allereerst dank ik de Kamer en de minister voor de felicitaties.

Mevrouw Kalsbeek zei dat juist de erkenning dat de georganiseerde misdaad wellicht geen streng gestructureerde organisaties betreft, het toevoegen van het begrip "leiderschap" legitimeert. Eerlijk gezegd verbaast mij dat nogal. Zij onderschreef dat de organisatiegraad in de georganiseerde misdaad laag is en dat het om nauwelijks te identificeren netwerken gaat.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Dat is een misverstand. Ik heb van u begrepen, de heer Fijnaut citerend, dat er als het ware twee vormen van georganiseerde criminaliteit zijn. De ene is de hiërarchische en goed gestructureerde vorm: het maffiamodel, het octopusmodel. De andere vorm is het netwerk, dat meer fluïde is, dat

veel meer wisselt maar waarin er wel contacten zijn. Dat type blijf ik wel georganiseerde criminaliteit noemen. Het is alleen niet piramidaal opgebouwd, met een of meer personen aan de top. Het leiderschap is meer wisselend, het gaat daarbij niet zozeer om een bestuurder als wel om een baas, een leider. Ik heb echter geenszins bedoeld dat dit type er niet zou zijn, dat het niet te identificeren zou zijn.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik erken direct dat het bestaat. Fijnaut heeft destijds welbewust het beeld van de octopus vervangen door dat van het netwerk. Blijft mijn punt dat, juist als je erkent dat de begrenzingen van de misdaadorganisaties moeilijker worden, waardoor minder duidelijk wordt wie er wel en niet bijhoort, een grotere mate van reserve bij het gebruik van de wet op zijn plaats lijkt, zeker ook bij de introductie van het begrip "leiderschap". Willekeur ligt immers op de loer.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Daarover verschillen wij echt van mening. Bij drugscriminaliteit, maar ook milieucriminaliteit of EG-fraude, werkt een aantal mensen samen en is het onmiskenbaar dat sommigen meer bedenker en initiator zijn en anderen meer uitvoerder. De eersten zou ik leiders willen noemen, en de anderen niet. Ik geloof niet dat dat willekeur is. Het OM moet dat natuurlijk bij een tenlastelegging nog bewijzen. Wel heb ik een voorkeur voor die inderdaad iets minder omgrensde term van "leider" boven die vrij strikt omgrensde term van "bestuurder".

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Daarover hebben wij inderdaad een meningsverschil. Ik zou juist kiezen voor een steeds nauwkeuriger omschrijving, naarmate het begrip waarover het gaat steeds meer fluïde en onduidelijker wordt.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik vind het van belang dat wij de georganiseerde criminaliteit kunnen aanpakken. "Leider" is geen woord dat niets zegt, maar het is wel een iets minder strikte omschrijving. Ik vind het belang van de georganiseerdecriminaliteitsbestrijding hier doorslaggevend.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat

Halsema

erken ik met u. Maar dan lijkt het mij zaak om dat zo nauwkeurig en zorgvuldig mogelijk te doen.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Nog één keer: natuurlijk nauwkeurig en zorgvuldig, want dat zijn positieve woorden. Maar als je het heel strikt doet, zo strikt als het was bij "bestuurder", moet je een aantal gevallen laten lopen. Je kunt dat namelijk niet bewijzen, terwijl je "leider" wel kunt bewijzen. Dat vind ik doodzonde.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Aan dit punt refereerde minister Sorgdrager al, namelijk dat het begrip "bestuurder" allang werd geïnterpreteerd als feitelijk leidinggevende. Wat dat betreft is de term "leider" dus niet nodig.

Voorzitter! Dank voor de reactie van de minister. Zij ging in op mijn opmerkingen over het dreigingsbeeld van de georganiseerde misdaad, dat zij hanteert in de memorie van toelichting. Ik neem direct van haar aan dat de georganiseerde misdaad bestaat, en dat het een bedreiging kan vormen voor de samenleving. Mijn vraag aan haar was, waarop zij deze conclusie en premisse baseert, als dat niet gebeurt op de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie. Een van de bezwaren tegen artikel 140 is dat het niet alleen wordt gebruikt tegen de georganiseerde misdaad, maar ook tegen grootschalige ordeverstoringen. De minister zei te hopen en te verwachten dat dat in de toekomst niet meer het geval zal zijn. Tegelijkertijd wil de minister geen waarborgen bieden, omdat het mogelijk moet zijn om dat artikel in de toekomst te gebruiken. Ik houd daarom mijn bezwaren tegen het artikel zoals het nu gebruikt wordt. De minister heeft aangegeven dat in de praktijk de combinatie van voorbereiding en deelneming zelden zal voorkomen, omdat deelneming al voorbereiding omvat. Daarmee wordt eigenlijk mijn punt ondersteund dat het voorbereiding in het kwadraat is. Wat nu als deelneming niet kan worden vastgesteld? Gaan voorbereidingshandelingen dan geen uitwijkmogelijkheid bieden?

De minister heeft niet gezegd of hierbij sprake is van een uitbreiding van de reikwijdte van de wet. Hetzelfde geldt voor de gronden waarop voorlopige hechtenis mag worden ingesteld.

□

De heer **Schutte** (GPV): Zoals ik in eerste termijn heb gezegd, ligt de betekenis van dit wetsvoorstel niet zozeer in de voorgestelde maatregelen – verhoging van de strafmaat en de introductie van het begrip "leiders" – als wel in de neveneffecten die daarmee kunnen worden opgeroepen, dat wil zeggen de extra bevoegdheden die dan ontstaan. Tegen die achtergrond heb ik de vraag gesteld en ik vraag de minister of zij daarop toch meer ten principale zou willen ingaan, of de wenselijkheid van extra bevoegdheden voor justitie mag worden gebruikt als belangrijkste argument voor een verhoging van de strafmaat. Ik heb al gezegd dat de doctrine nee zegt, maar ik heb hierop voor mezelf een nuancering aangebracht. Naar mijn mening zou het wel mogen, mits het gaat om ernstige delicten en om een strafmaat die adequaat is voor het delict waar het om gaat. In die zin kan men zeggen dat het er hier inderdaad vooral ook om gaat om justitie beter te kunnen laten optreden, niet zozeer door de hoogte van de strafmaat dan wel door de effecten die daaraan verbonden zijn.

Ik ben het eens met de reactie van de heer Dittrich op de motie van de heer Weekers, dat het niet zo zinnig is dit wetsvoorstel afzonderlijk te evalueren, ook omdat de strekking van het wetsvoorstel zo beperkt is. Ik denk dat het wel belangrijk is om de werking van artikel 140 – al dan niet gewijzigd – goed in de gaten te houden. Dat is echter een andere discussie, die mijns inziens ook relevanter is, want het is niet eenvoudig om na te gaan wat precies de effecten van zo'n beperkte wijziging zijn op de praktijk. Het lijkt mij dus beter de vinger aan de pols te houden bij dit artikel. Bij een volgende gelegenheid komen wij daar best wel een keer op terug.

□

De heer **De Wit** (SP): Ik telde mijn zegeningen toen de minister in haar antwoord tot uitdrukking bracht dat ook zij eigenlijk steeds moeilijker onderscheid kan maken tussen de criminaliteit zoals we die vandaag bespreken, bijvoorbeeld van de drugshandelaars, en de meer financieel-economische criminaliteit van bijvoorbeeld bedrijven die stelselmatig en er op ingericht zijn

om fraude te plegen, BTW niet te betalen en zomin mogelijk belasting te betalen. Mijn vreugde werd echter getemperd toen de minister in het vervolg van haar antwoord duidelijk maakte dat zij vasthoudt aan het onderscheid dat Fijnaut maakt tussen criminele organisaties en organisatiecriminaliteit. Daar zit nu precies het onderscheid in de vervolging door het openbaar ministerie. Justitie richt zich vooral op de criminele organisatie – als ik gemakshalve de beschrijving van Van Duyne in het Volkskrantartikel overneem: Borisboef met de stoppelbaard – en minder op de organisatiecriminaliteit, althans die wordt anders beoordeeld. Het is immers een soort sport in Nederland om fraude te plegen en te zien hoe je de belasting kunt tillen. Dit leidt tot wat ik in navolging van Bovenkerk selectieve vervolging door justitie heb genoemd. Ik had graag gezien dat de minister daarop was ingegaan. Vindt zij niet dat het begrip criminele organisatie eigenlijk beter omschreven moet worden, bijvoorbeeld in het objectieve begrip misdaadonderneming, zoals Van Duyne suggereert? Los van emotionele aspecten geeft dit aan dat wij hier te doen hebben met een structuur van mensen die georganiseerd misdrijven plegen door ofwel het één ofwel het ander te doen. Wil de minister in haar beantwoording hierop alsnog ingaan?

Hieraan wil ik de vraag koppelen of de minister van mening is dat de werking van artikel 140 moet worden gezien. Acht zij het zinvol een notitie op te stellen voor de Kamer waarin nog eens op dat artikel wordt ingegaan, vooraleer dit wetsvoorstel in behandeling wordt genomen en verder wordt afgehandeld? Ik moet dit toch kwalificeren als in hoofdzaak gelegenheidswetgeving bedoeld om de onrust rond de straffen voor de grote drugshandelaar te temperen. Men wil laten zien dat er op dat punt iets wordt ondernomen, zij het dat men dit doet via artikel 140 en niet via een verhoging van de strafmaat voor handel in drugs.

Mevrouw de voorzitter! De minister heeft niet gereageerd op mijn allerlaatste verzoek. Uit haar beantwoording maak ik op dat ik ervan moet uitgaan dat dit inderdaad mijn laatste verzoek aan haar is. Wil zij nagaan hoe het staat met het toegezegde onderzoek naar de tweedeling in de rechtspraak, waar

De Wit

vorig jaar juni in de Eerste Kamer over gesproken is?

□

Minister **Sorgdrager**: Mevrouw de voorzitter! De heer Weekers heeft gevraagd wat de opstelling van de Nederlandse delegatie is geweest bij de totstandkoming van het internationale compromis ten aanzien van de definitie van deelneming aan een criminele organisatie. Voorzitter! In zo'n proces worden door de delegaties eerst reserves ingebouwd. Naarmate men naar elkaar toegroeit, worden die reserves losgelaten. Dat is in dit geval ook gebeurd. Ik kan niet meer exact aangeven op welk moment wij welke reserve hebben laten varen. In ieder geval wordt het compromis dat nu op tafel ligt van harte door Nederland ondersteund. Een en ander leidt niet tot verandering van de redactie van artikel 140. De internationale definitie is in feite enger dan de Nederlandse, maar het is altijd mogelijk om meer te doen dan Europa vraagt. Bij de voorbereiding van de JBZ-raad heeft de Kamer hierover gediscussieerd. Daarbij stond de vraag centraal voor welke delicten – met hoeveel gevangenisstraf bedreigd – deelname aan een criminele organisatie geldt. Overigens lijkt de Europese definitie nogal op de Nederlandse, maar dat zal geen verwondering wekken omdat het oorspronkelijke initiatief door Nederland is genomen.

De heer Weekers wil dat de strafoplegging geëvalueerd wordt. Voorzitter! Dit wetsvoorstel is niet op basis van intuïtie tot stand gekomen. Integendeel, men is in de loop der tijd tegen de begrenzingen van de huidige regelingen aangelopen. Om die reden wordt nu een verhoging van de strafmaat tot zes jaar voorgesteld.

Ik zeg tegen de heer Schutte dat de extra bevoegdheden inderdaad neveneffecten zijn. Het is uiteraard niet mogelijk om de strafmaat te verhogen alleen om die neveneffecten te bereiken. Dat die neveneffecten niet ongewenst zijn, is een andere zaak. Er zijn artikelen waaraan deze neveneffecten qua maximumstraf niet zijn verbonden, bijvoorbeeld voorlopige hechtenis. Om die reden is in het wetboek een aparte grond voor voorlopige hechtenis opgenomen.

Voorzitter! Ik ben niet enthousiast over de motie van de heer Weekers

inzake de evaluatie. Zij is bijna onuitvoerbaar. Je kunt wel de strafoplegging evalueren, maar het is ontiegelijk veel werk om dit ook ten aanzien van de neveneffecten te doen. Ik wijs erop dat er binnen de zittende magistratuur een project inzake de straftoemeting is gestart. Van verschillende delicten worden de kenmerken ingevoerd en dan wordt gekeken welke strafoplegging er uiteindelijk volgt. Op die manier wordt een overzicht van de opgelegde straffen in bepaalde gevallen verkregen. Dit project kan ook duidelijkheid bieden ten aanzien van het door de heer De Wit opgeworpen punt van de tweedeling in het strafrecht. Het project levert ook kenmerken van daders en omstandigheden op, waaruit al iets valt af te leiden over de straffen die in bepaalde gevallen worden opgelegd. Ik zal nagaan wat exact is gedaan aan onderzoek naar tweedeling in de rechtspraak en de Kamer daarover informeren.

De motie van de heer Dittrich wordt uitgevoerd. In het najaar zal daarover bericht worden. Een en ander kan een bijdrage zijn aan de discussie over de vraag of dit is wat wij willen en of dit uiteindelijk de strafmaat moet zijn. Dit antwoord slaat ook op het amendement over de boete. Ik ontraad aanvaarding van het amendement terzake. Wij doorbreken geen systeem. De leider van de criminele organisatie is een individu. Ook artikel 51 betreft de feitelijk leidinggevende en valt onder de vijfde categorie. Alleen de rechtspersoon valt onder de zesde categorie, omdat daarvoor geen gevangenisstraf kan gelden. Er moet daarvoor dus iets anders komen. Elk individu kan gevangenisstraf krijgen. Er zijn dus twee vormen van strafbedreiging.

In categorie 5 is sprake van een boete van een ton. De boetes zullen worden betrokken bij het onderzoek naar aanleiding van de motie van de heer Dittrich. Misschien moeten zij in het algemeen in die categorie wat omhoog worden gebracht. In dit geval wil ik het systeem niet doorbreken. Ik ben het niet met de heer Weekers eens dat wij met deze redactie en met deze categorie 5 een ander systeem doorbreken. Een individu blijft nog altijd een individu, of hij nu leider is of niet.

De heer **Van de Camp** (CDA): Hoe verhoudt de systematiek van

maximale boete zich tot pluk-zewetgeving? Ik mag er toch van uitgaan dat de criminelen die de heer Weekers op het oog heeft, naast de gevangenisstraf en de boete ook nog in het traject van de pluk-zewetgeving gebracht kunnen worden?

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt, het is en-en, maar het is dikwijls gemakkelijker om een boete op te leggen dan om pluk-ze toe te passen.

Er is een vraag gesteld over artikel 141 en het bestuurlijk instrumentarium. Eind deze maand of begin volgende maand zal het kabinet een brief aan de Kamer sturen over de gebeurtenissen bij de bekerfinale van half mei in Rotterdam. Het onderzoek van de universiteit van Utrecht naar de mogelijkheid van het aanhouden van groepen zal na de zomer worden afgerond. Daarbij worden de mogelijkheden en onmogelijkheden van het bestaande bestuurlijk instrumentarium nader onderzocht. Bij de voorbereiding van de Europese kampioenschappen zal worden bezien wat de verschillen zijn tussen Nederland en België. De Kamer zal worden geïnformeerd naar aanleiding van een voortgangsrapportage over het nationale voetbalvandalisme en over de Europese kampioenschappen in 2000. Als wij mogelijkheden zien om het bestuurlijk instrumentarium aan te passen, zullen wij dat tijdig voor de Europese kampioenschappen doen. Daarvoor is medewerking van de Kamer nodig, maar ik neem aan dat zij die van harte geeft.

Ik heb de heer Dittrich een antwoord toegezegd inzake de incasso. Er is opgelegd een verplichting tot betaling van 163 mln. Op dit moment is 33,2 mln. geïncasseerd. De incasso ijlt altijd wat na en het bedrag zal dus nog wat hoger worden, maar het is weinig. Het is dus moeilijk om hetgeen wordt opgelegd, te incasseren. Deze gegevens komen uit een evaluatie die binnenkort zal worden afgerond. De Kamer krijgt dan een completer beeld van hetgeen is opgelegd, onder welke omstandigheden en waarom uiteindelijk wel of niet tot incasso kon worden overgegaan.

Mevrouw Halsema blijft bezwaar houden tegen het begrip "leider". Zij streeft een schijnexactheid na, naar mijn idee. Juist omdat het fluïde organisaties zijn, is het lastig om dat exact te omschrijven. Als men dat



Mevrouw Halsema (GroenLinks)

doet, moet het uiteindelijk ook ingevuld worden in de jurisprudentie. Ik denk dat dan pas de omschrijving er is van wat het feitelijk is en wanneer het wel of niet te gebruiken is.

Waarop baseer ik dat er een dreiging is van georganiseerde criminaliteit? Dat komt in de eerste plaats voort uit de resultaten van de parlementaire enquête, maar ook uit het onderzoek dat door de kernteams van de Nederlandse politie wordt gedaan. Wij zien daaruit dat er heel wat grote groeperingen zijn die criminele feiten plegen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het gaat mij met name om de zinsnede in de memorie van toelichting over de dreiging van georganiseerde misdaad voor de samenleving. Waarop baseert de minister dat? Ik zou daar graag iets meer gegevens over willen zien. Dit is immers juist door de parlementaire enquêtecommissie gerelativeerd. De onderzoeksmethode die daarvoor door de Centrale recherche-inlichtingendienst werd gehanteerd, is ook gefalsifieerd.

Minister **Sorgdrager**: Het is zo, dat de parlementaire enquêtecommissie heeft geconstateerd dat de georganiseerde misdaad niet zodanig is gefiltreerd in de legale wereld dat dit op zichzelf een bedreiging van de

samenleving is. Het feit dat er georganiseerde groeperingen zijn die mensenhandel plegen, milieucriminaliteit plegen, drugs verkopen, frauderen met subsidies en noem maar op, vormt echter een bedreiging voor de samenleving. Dat lijkt mij vanzelfsprekend. Grootschalige handel in mensen, prostitutie, etc., dat zijn toch bedreigingen voor de samenleving? Milieucriminaliteit, subsidiefraude en EG-fraude vormen toch bedreigingen? Als dat geen bedreigingen zijn, waar zijn wij dan mee bezig? Ik vind het een heel ernstige zaak dat dit soort dingen gebeuren. Daarom vind ik dat wij er hard aan moeten werken om daartegen op te treden.

Waarom deze wet? Omdat politie en justitie tegen de beperking van de huidige regeling aanlopen. In het betoog van mevrouw Halsema hoor ik gewoon een bezwaar tegen artikel 140 op zichzelf. Dat valt in feite buiten het bestek van deze wet. Wij stellen hier alleen een strafmaatverhoging voor. Het gaat om het gebruik van artikel 140. Dat is elke keer het probleem. Het is langzamerhand tot politie en openbaar ministerie doorgedrongen dat het gebruik zorgvuldig moet gebeuren, zoals overigens ieder gebruik van de strafwet zorgvuldig moet zijn. Men moet ervoor zorgen dat het toegepast wordt op die situaties waarvoor wij nu vinden dat het

geschreven is. Ik zeg dat met enige nadruk, omdat het aanvankelijk een neutraal artikel was. Waarom neutraal? Omdat in die tijd dit soort criminele organisaties niet bestonden. Daarom is de waarde, het beeld van dit artikel in de loop van de tijd geëvolueerd.

Het punt van de heer De Wit vind ik interessant. Hij spreekt van de financieel-economische criminaliteit ten opzichte van de, laten wij maar zeggen, ordinaire criminaliteit. Ik vind inderdaad dat er qua ernst, enzovoort, geen verschil is. Misschien is financieel-economische criminaliteit wel ernstiger. Dat weet ik niet. Dat kan ik zo niet zeggen. Als het gaat over mensenhandel, gaat het echter over mensen. Mensen vormen natuurlijk een indrukwekkender begrip dan geld.

De heer De Wit relateert financieel-economische criminaliteit automatisch aan, in mijn termen, organisatiecriminaliteit. Dat is natuurlijk niet helemaal waar. Financieel-economische criminaliteit wordt ook bedreven door criminele groeperingen. De mensen die bewust EG-subsidiefraude plegen of andere vormen van fraude, vormen vaak niet eens echte organisaties, maar juist criminele organisaties. Het woord misdaadonderneming vind ik overigens absoluut niet duidelijker dan criminele organisatie. Het is een andere term. Ik zie het verschil niet zo. Organizatiecriminaliteit is bedoeld om aan te duiden dat het gaat over op zichzelf legale organisaties, waar voor een deel criminele feiten worden gepleegd. Ik neem een afvalverwerkingsbedrijf als voorbeeld, dat normaal gesproken legaal zijn werkzaamheden verricht, maar dat op onderdelen illegaal tewerk gaat. Dat is bedoeld met organisatiecriminaliteit. Uiteindelijk kan men zich afvragen of dit een zinvolle onderscheiding is. Het gaat meer om het voorkomen van een inbedding van dit soort criminaliteit. Het moet op zich geen verschil maken in de manier waarop wat er gebeurt, wordt gewaardeerd. Daar gaat het waarschijnlijk om. Dat vind ik dus ook. Je ziet wel dat er langzamerhand een ontwikkeling plaatsvindt in de manier waarop politie en openbaar ministerie daarmee omgaan. Het is niet voor niets dat nu die beursfraude wordt aangepakt. Daarbij is er geen sprake van organisatiecriminaliteit. Het gaat gewoon om mensen die op de beurs

Sorgdrager

frauderen, al dan niet in onderling verband. Ik vind het een goede zaak dat nu ook dit soort criminaliteit wordt aangepakt, omdat het iets is wat nog wel eens min of meer normaal wordt gevonden. In gezelschappen die nogal tekeergaan over mensen die inbreken en dergelijke, kijkt men je verbaasd aan als je zegt: belastingfraude is in feite toch net zo crimineel. Men heeft toch nog vaak de gedachte dat wie de belastingen tilt, een held is. Zo ben ik dus niet gebouwd. Het is allebei criminaliteit en moet dus allebei worden aangepakt. De manier van straffen verschilt natuurlijk, afhankelijk van de omstandigheden van de verdachte. Ik zie ook – en daar ben ik blij om – dat de hele perceptie van de ernst van financieel-economische criminaliteit nu toch anders is dan pakweg een jaar of tien, vijftien geleden. Ik denk dat dit zich nog verder gaat ontwikkelen.

Ik ben er niet voor om eerst een notitie over artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht te produceren voordat dit wetsvoorstel wordt afgedaan, voorzitter. Ik meen dat wij het nu moeten afhandelen. Naar aanleiding van de motie-Dittrich zullen wij naar ik verwacht een diepgaande discussie voeren over de merites van verschillende delicts-omschrijvingen en de straffen die daarop staan. Mijns inziens kunnen we beter in dat kader over dit soort dingen praten.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 15.57 uur tot 16.00 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Uitleveringswet, de Wet economische delicten en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen betreffende de bepalingen aangaande de procedure in cassatie in strafzaken, herzieningszaken, uitleveringszaken en zaken in het kader van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (25240).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Niederer, die zijn maidenspeech zal houden.

□

De heer **Niederer** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Ik mag vandaag voor het eerst in deze zaal vanachter deze kathedraal het woord voeren, een bijzonder moment. Een moment ook waarvan mijn meer ervaren collega's zeggen dat je dat in je verdere politieke loopbaan nooit meer zult vergeten. Het is zo iets als je eerste jeugdliefde, hoewel sommigen de herinnering daaraan maar al te graag kwijt zijn. Voor alle duidelijkheid: ik spreek hier niet autobiografisch!

Maar nu terzake. Voor ons ligt een wetsvoorstel dat in belangrijke mate een codificatie is van de in de praktijk gegroeide werkwijze om zaken in cassatie zoveel mogelijk schriftelijk door de enkelvoudige kamer te laten behandelen tot het stadium waarin de zaak gereed is voor het wijzen van arrest door de meervoudige kamer. Dit is in tegenstelling tot de wetgever van 1921 die, begrijpelijk in die tijd, nog uitging van een mondelinge behandeling ter openbare terechtzitting.

Met de nu voorgestelde wetswijziging wordt de rolrechter, zoals wij die kennen in het burgerlijke procesrecht, geïntroduceerd in de cassatiepraktijk van het strafrecht. Nu met de figuur van de rolrechter in het burgerlijke recht goede ervaringen zijn opgedaan, ziet de VVD-fractie niet in waarom dat hier anders zal zijn. Bovendien is het in zijn algemeenheid juist om datgene wat bestendig gebruik is geworden, vast te leggen in de wet. Dat komt de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid ten goede.

De VVD-fractie heeft geen opmerkingen meer van wets-technische of inhoudelijke aard. De door ons eerder gestelde aanvullende vragen zijn door de regering naar tevredenheid beantwoord. Ik veroorloof mij nog enkele meer algemene opmerkingen. De nu voorgestelde procedure bevordert de doelmatigheid en de snelheid van de cassatierechtspraak in strafzaken. Het wetsvoorstel heeft met name betrekking op de interne procedure bij de Hoge Raad. Er wordt geen

inbreuk gemaakt op de rechtsbescherming van de verdachte. Dit wetsvoorstel past in het streven van de VVD om de strafrechtspleging zo efficiënt en effectief mogelijk te laten zijn. Ook de verdachte zelf is gebaat bij een snelle onherroepelijke uitspraak, niet alleen in eerste aanleg en hoger beroep, maar evenzeer in cassatie, in de meeste gevallen het sluitstuk van het strafproces.

Dit wetsvoorstel biedt geen wezenlijke oplossing voor het probleem van de grote werkbelasting van de strafkamer van de Hoge Raad. Daarover heeft de commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad, naar haar voorzitter ook wel genoemd de commissie-Haak, zich gebogen. Haar voorstellen zijn neergelegd in een wetsvoorstel dat op 12 maart jl. bij dit huis is ingediend. Ik heb begrepen dat wij nog voor het zomerreces onze inbreng hierover kunnen geven.

De VVD-fractie volgt de regering in haar standpunt dat het wetsvoorstel dat wij vanmiddag bespreken, niet hoeft te wachten op het wetsvoorstel dat ik "Haak" noem. Van extra belang is dat de Hoge Raad zelf te kennen heeft gegeven er grote waarde aan te hechten dat de huidige voorstellen spoedig doorgang zullen vinden. Deze voorstellen zijn overigens in nauwe samenwerking met de Hoge Raad tot stand gekomen. Ook de Nederlandse vereniging voor rechtspraak, de Nederlandse orde van advocaten en het College van procureurs-generaal kunnen instemmen met de wetswijziging. De Raad van State is eveneens eenstemmig.

Men zal begrijpen dat de VVD-fractie, gelet op mijn betoog, het belang onderkent van een spoedige invoering van deze wetswijziging. Ik verstout mij om reeds in eerste termijn te melden dat de VVD-fractie dan ook van harte instemt met het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik feliciteer de heer Niederer met zijn maidenspeech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Allereerst feliciteer ik de heer Niederer met zijn maidenspeech.