

Vergaderjaar 1998–1999

**24 834**

## **Wijziging van enige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering onder andere inzake het rechtsgeding voor de politierechter en de mededeling van vonnissen en arresten met het oog op het instellen van een rechtsmiddel en van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht betreffende het kennisgeven en het ingaan van de proeftijd bij een voorwaardelijke veroordeling**

**Nr. 16**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 7 december 1998

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 8 oktober 1998 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over **de brief d.d. 11 maart 1998 inzake strafmaximum politierechter** (24 834, nr. 14). Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Van Oven** (PvdA) vroeg waarom de grens is opgehoogd tot 500 gram harddrugs, waardoor meer zaken door de politierechter kunnen worden behandeld. Is Haarlem een structurele afwijking van het elders in het land bekende patroon? Zo ja, dan is daardoor de strafmaat voor het bezit van harddrugs in feite gedaald, hetgeen gevolgen kan hebben voor de voorlopige hechtenis. De minister heeft eerder gezegd het onjuist te vinden als een goede rechtsbedeling wordt gedecteerd door capaciteitsgebrek, maar in Haarlem wordt gekozen voor een methode waarin feitelijk het strafmaximum naar beneden wordt geschroefd om zaken bij de politierechter te kunnen aanbrengen. In wezen is dat toch precies hetzelfde?

Waarom vormt de situatie in Den Haag zo'n groot verschil met de andere parketten? In Den Haag zouden er 800 zaken zijn, waardoor Den Haag in feite verantwoordelijk zou zijn voor het leeuwendeel van de afwijking. Kan de minister daarvoor een verklaring geven en wat is nu de stand van zaken?

In Rotterdam is weliswaar het bestand aan strafrechters aanzienlijk uitgebreid maar de vraag blijft of de rechters die zijn aangetrokken voldoende zijn ingewerkt. Daarnaast geldt voor zowel Den Haag als Rotterdam, dat er nog steeds een structurele onderbezetting is van de parketten van zes personen.

Het tweede punt geldt de acht parketten die voor de naaste toekomst problemen voorzien. Het valt op dat alle grote en de meeste middelgrote parketten daartoe behoren. Geconcludeerd moet dan ook worden, dat het probleem door het OM zelf wordt voorzien. Wat zal daaraan worden gedaan? Weliswaar is kennelijk een gedeelte van de Bolkesteingelden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Van der Hoeven (CDA) en Kamp (VVD).

gebruikt om dit te verhelpen, maar uit de nadere berekeningen had de heer Van Oven begrepen dat een behoorlijk gedeelte van die Bolkesteingelden niet zijn aangewend. Hoe verhoudt zich dat tot elkaar? Hij had overigens de indruk, dat het probleem in andere steden nog wel degelijk bestaat. In Zwolle wordt bijvoorbeeld maandelijks een zitting gehouden door de politierechter, die uitsluitend aan grote zaken wordt besteed. In het nieuwe Lamiciewerklastmetingsysteem wordt als norm voor politierechterzittingen achttien à twintig zaken aangehouden, maar de Zwolse politierechter behandelt er op dit soort zittingen niet meer dan vijf, omdat het kennelijk gaat om uitgebreide en ingewikkelde zaken. Waarom is niet voldaan aan het bij motie gedane verzoek om advies in te winnen over oplossingen, met name de verhoging van het strafmaximum van de politierechter? Daarover is in het verleden wel eens geadviseerd, maar op basis van de informatie die nu voorligt, had de heer Van Oven zeker nog zorgen.

De heer **Nicolaï** (VVD) ging ervan uit dat dit onderwerp uitvoerig zal terugkomen bij de behandeling van de resultaten van de commissie-Leemhuis. De brieven van 11 maart jl. en van 17 oktober 1997 hadden zijn zorgen niet weggenomen over de capaciteitsproblemen en de wachttijden en het doorsluizen van zaken naar de politierechter met als gevolg, dat niet meer dan zes maanden gevangenisstraf kan worden opgelegd. Hij was eveneens niet overtuigd van de bezwaren tegen de verhoging van het strafmaximum van zes naar twaalf maanden bij de politierechter. Kan de minister de huidige stand van zaken schetsen en een inschatting geven van de toekomst, mede in verband met de discussie over het rapport-Leemhuis en het zicht dat dit ook in financiële zin geeft ter oplossing van deze problemen?

De benadering in vooral de brief van 17 oktober is, dat een praktisch probleem niet op een principiële manier moet worden opgelost als het niet echt nodig is. Die is op zichzelf plausibel maar in de brieven valt nauwelijks te lezen wat die principiële bezwaren zouden zijn. Kan de minister daar nog nader op ingaan? De heer Nicolaï was er vooralsnog niet van overtuigd dat de verhoging van het strafmaximum ook in meer principiële zin bezwaarlijk zou zijn.

Het blijft altijd mogelijk dat de politierechter naar de meervoudige kamer verwijst. Ook het aspect van de stappen die door de rechterlijke macht worden genomen om tot enige standaardisering te komen van voldoende strafmaat moet hierbij aan de orde komen. Dat geldt eveneens voor de ontwikkelingen in verband met een hogere strafmaat in de wet als het gaat om de eisen van het OM. Dit betreft de mogelijkheid om taakstraffen uit te breiden.

De heer **Van de Camp** (CDA) vroeg, nu de brief al van wat oudere datum is, in hoeverre de werklast en de capaciteit van de politierechter op dit moment een probleem vormen. Hij kon zich nog steeds herkennen in het antwoord op vraag 8, namelijk dat men dit soort praktische kwesties niet al te pragmatisch moet oplossen maar dat toch even goed moet worden gekeken naar wat er aan de hand is. Wat is de relatie met het dossier-Leemhuis? De staatssecretaris heeft aangekondigd voor het einde van het jaar de Contourennota uit te brengen, maar met het presenteren van de Contourennota zijn de verbeteringen die de commissie-Leemhuis voorstelt, natuurlijk nog niet geïmplementeerd. De stelling dat problemen met de capaciteit en de workload van de politierechters worden opgelost door een strafmaat van twaalf maanden in plaats van zes, vond de heer Van de Camp wat prematuur. Hij vroeg dan ook om een duidelijke uiteenzetting over de samenhang met het rapport-Leemhuis en de implementatie daarvan.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) had met instemming kennis genomen van de lijn in de brief van de minister van Justitie. In tegenstelling tot de heer Nicolai had zij wel principiële argumenten kunnen ontdekken, zij het enigszins verborgen in de beantwoording van vraag 8. De minister stelt daar dat het onjuist is om de wijze van inrichting van een goede rechtsverdeling te laten dicteren door een capaciteitsprobleem, en dat het onwenselijk is om vrijheidsstraffen van enige omvang door een persoon zonder collegiale toetsing te kunnen opleggen. Zij zou graag van deze minister horen hoe hij deze principiële argumenten weegt. Zijn er verschillen in de kwaliteit van de vonnissen tussen de politierechter en de meervoudige kamer? Mevrouw Halsema doelde daarmee niet zozeer op de strafmaat als wel op de weging van de feiten, met name in hoger beroep. Wellicht kan daarnaar een onderzoek worden verricht. Een ander punt is de toenemende invloed van het Europese recht op de nationale rechtspraak, zie met name het onmiddellijkheidsbeginsel dat ook in Nederland ingang heeft gevonden. Vindt de minister niet dat dit geleidelijk op nationaal niveau moet leiden tot een oordeel van de wetgever hierover? Als hij die mening is toegedaan, hoe wil hij dan tot dat oordeel komen?

De heer **Dittrich** (D66) had uit de brieven van de minister begrepen dat de capaciteit van de rechtbanken onder druk staat, met name de strafsector, al moeten de andere sectoren niet worden vergeten. Er zijn te weinig rechters en nog steeds staan vacatures open. In het rapport van de commissie-Leemhuis wordt aangegeven, dat 80 mln. moet worden besteed aan het wegwerken van de knelpunten in de strafsectoren. Destijds is een motie-Bolkestein aangenomen en hij zou graag willen weten of alle gelden daarvan zijn besteed dan wel of sprake is van onderuitputting. Als het laatste het geval is, kon hij zich voorstellen dat de minister van Justitie tot een extra besteding komt.

Als gevolg van de werkdruk bij sommige arrondissementen blijven zaken bij de meervoudige kamer te lang liggen. Uit angst dat de redelijke termijn uit artikel 6 EVRM wordt overschreden, worden sommige zaken bij de politierechter geïntercedeerd. Een politierechter mag maar maximaal zes maanden gevangenisstraf opleggen omdat hij alleen zit. Hij moet volgens de wet ook zaken behandelen die tamelijk eenvoudig van aard zijn. Is de minister van mening, dat de ontwikkelingen in het Europese recht ook ertoe leiden dat juist vele zaken bij meervoudige kamers aanhangig moeten worden gemaakt, hetgeen dus tegengesteld is aan de neiging bij sommige fracties om juist de enkelvoudige kamer wat meer mogelijkheden te geven in de verhoging van de strafmaat?

De heer Dittrich steunde de minister in diens opvatting, dat capaciteitsproblemen bij de meervoudige kamers niet mogen worden opgelost door een verhoging van de strafmaat bij de politierechter. Uiteraard was hij wel van mening, dat de knelpunten op een zo kort mogelijke termijn dienen te worden weggewerkt.

De Kamer is een wetsvoorstel over megazaken toegezegd, die op één locatie in Nederland gehouden zouden kunnen worden voor alle rechtbanken die daarmee te maken hebben. Daar moet de Wet op de rechterlijke organisatie voor worden aangepast. Wat is de stand van zaken?

De Kamer heeft in 1995 een motie aangenomen waarin is uitgesproken dat ook mogelijkheden moeten worden gezocht om een avondrechtbank in te stellen, zodat de wachttijden wat verkort kunnen worden. De toenmalige minister van Justitie heeft toegezegd dat de griffie 's avonds zou worden opengesteld, maar sindsdien is o.a. in Rotterdam het pleidooi gehouden om ook 's avonds zittingen te laten plaatsvinden. De heer Dittrich zou op dit punt nog de stand van zaken willen horen.

## Antwoord van de regering

De **minister** stelde dat het OM er door de overbelasting van de meervoudige strafkamers in de praktijk wat gemakkelijk toe overgaat om de wat zwaardere zaken voor de politierechter te brengen, hetgeen betekent dat de maximumstraf zes maanden is. Indertijd is gekozen voor een bevoegdheid van de alleenrechtsprekende politierechter tot het uitspreken van maximaal zes maanden gevangenisstraf, omdat men uitging van de veronderstelling dat vrij eenvoudig bewijsbare zaken voor deze rechter worden gebracht. Voor de kwaliteit van de rechtspleging werd het van belang geacht dat ingewikkelde zaken door de meervoudige kamers werden behandeld. Dergelijke criteria zijn weliswaar enigszins willekeurig maar over het algemeen kan gesteld worden dat zaken waarbij het gaat om een gevangenisstraf van meer dan zes maanden, per definitie zwaarder kunnen zijn en dat het gewenst is dat meer rechters zich daarover buigen. Overigens heeft de officier van justitie al de mogelijkheid om zaken bij de politierechter of bij de meervoudige kamer aan te brengen.

De bewindsman beaamde dat er bij sommige parketten en arrondissementen klemmende problemen zijn. Het OM heeft in verband met de problemen in Haarlem – Schiphol – de richtlijn over het aantal grammen harddrugs aangepast, waardoor meer van deze zaken bij de politierechter aanhangig kunnen worden gemaakt. In Den Haag kampt men nog steeds met een achterstand door de behandeling van een aantal megazaken. Bovendien is er een grote werkdruk bij de rechters. Die is weliswaar wat verminderd, maar dat heeft niet echt geleid tot een hogere productie. De capaciteit moet niet alleen voldoende zijn maar er zijn natuurlijk ook behoorlijke achterstanden die ingehaald moeten worden. Niets is erger dan dat strafzaken bij de meervoudige kamer «de mist ingaan» omdat de tweejaartermijn (een vereiste op grond van artikel 6 EVRM) is verstreken. Er zijn drie methodes om in ieder geval de overbelasting van de meervoudige kamers te verminderen. In de eerste plaats via de inzet van de Bolkesteingelden: 11 mln. voor de gerechten, 5,6 mln. voor het OM en 3 mln. voor ondersteuning van de arrondissementale stafdiensten. De tweede methode is via de resultaten van de commissie-Leemhuis, waardoor vanaf 2002 structureel gelden vrijkomen voor meer rechters, de reorganisatie van de rechterlijke macht en versterking van de rechterlijke macht. In de derde plaats moet een betere afstemming worden gevonden tussen het OM en de zittende magistratuur, door meer contacten en betere afspraken. De minister wilde deze drie wegen nog eens nader bezien in het kader van de Contourennota en nagaan of inderdaad de noodzaak bestaat op een andere grens over te gaan. Naar zijn mening was dit echter vooralsnog niet nodig en hij zou er dan ook voor willen pleiten om zoveel mogelijk eenvoudige zaken door de politierechter te laten afdoen en hen niet te veel te belasten met zwaardere zaken, want dat gaat ten koste van de kwaliteit van de rechtspleging. Collegiale rechtspraak is zeker in zware strafzaken een belangrijk goed en bovendien mag het opleidingsaspect van rechters niet worden vergeten.

De minister was bereid advies te vragen over de in de motie gevraagde oplossing, waaronder de verhoging van de grens van zes naar twaalf maanden. Overigens zijn de berichten over de huidige stand van zaken gebaseerd op de beschikbare jaarplannen en tussenrapportages niet meer alarmerend. Sterker nog, ze zijn over het algemeen gunstig. Vanuit de rechtspraak (bijvoorbeeld in de jaarplannen van de rechters) wordt vaak gehoord, dat men hecht aan collegiale rechtspraak. Daar bestaat ook de tendens om alles bij het oude te houden.

Er zijn twee mogelijkheden om de taakstraffen in dit verband te betrekken. In de eerste plaats is het wetsvoorstel taakstraffen bij de Tweede kamer aanhangig gemaakt, in welk kader kan worden bezien in hoeverre taakstraffen een relatie kunnen hebben met het optrekken van de

bevoegdheid van de politierechter. In de tweede plaats worden natuurlijk ook de taakstraffen betrokken bij de evaluatie van het huidige rechtstelsel, waarover begin volgend jaar een nota naar de Kamer gaat. Wat zijn de gevolgen van het onmiddellijkheidsbeginsel voor de wetgeving? Onder invloed van het Europese recht, dat weer beïnvloed wordt door het Angelsaksische systeem, staat het systeem van de Nederlandse terechtzitting, waarbij de nadruk ligt op de schriftelijke stukken, onder druk. De fundamenten van het Wetboek van Strafvordering worden door de universiteiten van Tilburg en Groningen onderzocht en daarbij zal de doorwerking van het onmiddellijkheidsbeginsel in ogenschouw worden genomen. Dit onderzoek zal in 2001 worden afgerond. Het EVRM zal overigens niet dwingen tot meer collegiale rechtspraak; er zijn geen klachten hierover ter kennis van het EHRM gebracht, voorzover de minister bekend is.

Desgevraagd merkte de minister op, dat de sector strafzaken in Rotterdam door allerlei wervings- en opleidingsperikelen pas in 1998 op de formatieve sterkte is gebracht. De werkdruk is echter gestegen door het toenemende aantal megazaken en door een frequentere toepassing van het onmiddellijkheidsbeginsel in gewone strafzaken. Om die reden wordt geen stijging van de productie verwacht. Het is niet mogelijk om aan alle wensen van het parket tegemoet te komen, maar er komt tijdelijk een extra strafkamer in Rotterdam. Hij zegde toe de Kamer over deze gang van zaken in te lichten.

Ten slotte merkte hij op dat een wetsvoorstel met betrekking tot de infrastructuur voor megazaken in voorbereiding is en dat de avondrechtspraak in studie is. Ook daarbij gaat het in essentie om de capaciteitsproblematiek. De ontwikkeling van avondrechtspraak moet worden afgestemd met alle andere activiteiten in de implementatie van het rapport-Leemhuis, die, zoals bekend, deze gehele kabinetsperiode zal duren.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Van Oven** (PvdA) stelde dat de «eenvoud van de zaak» een fictie is, omdat geen officier van justitie nog ingewikkelde zaken waarbij hij niet van plan is om meer dan zes maanden gevangenisstraf te vragen, bij de meervoudige kamer zal aanbrengen. Daar zijn het immers altijd zaken die geen prioriteit hebben. Daardoor wordt de politierechter toch opgezadeld met ingewikkelde zaken, zij het dat daaraan een strafmaximum van zes maanden is verbonden.

In de tweede plaats merkte de heer Van Oven op dat het zeker in arrondissementen waar veel aan opleiding wordt gedaan veelvuldig voorkomt, dat de meervoudige kamerzitting bezet wordt door een vaste rechter en twee plaatsvervangers, waarvan er vaak nog een in opleiding is. In de wandelingen wordt regelmatig gesproken van «veredelde politierechters» in die zin dat de president daar toch de dienst uitmaakt. Dat principiële verschil mag niet overschat worden. Daar komt nog bij dat het niet verwonderlijk is dat het Europese Hof nooit tot vaststelling van een schending is gekomen; in ieder geval in Denemarken kan de unusrechter gevangenisstraffen tot vier jaar uitdelen. In het eigen Koninkrijk kan het voorkomen, dat de eerstelijnsrechter op Saba in zijn eentje een levenslange gevangenisstraf uitspreekt.

De heer Van Oven stelde met teleurstelling vast dat het verzoek in de motie om advies in te roepen, tot dusverre niet is opgevolgd. Deze minister wil dat alsnog doen, maar op welke termijn kan het resultaat van het advies dan naar de Kamer komen? De heer Van Oven wees erop dat hij samen met de heer Vos een initiatiefwetsvoorstel in voorbereiding heeft en dat indiening daarvan afhankelijk is van de vraag hoe lang dat onderzoek zal duren.

De heer **Nicolaï** (VVD) benadrukte opnieuw dat een en ander niet los gezien kan worden van de Contourennota.

De heer **Van de Camp** (CDA) ging er ook van uit dat in de Contourennota in eerste instantie wordt aangegeven wanneer de resultaten van het onderzoek kunnen worden verwacht, respectievelijk hoe dat verder wordt uitgevoerd.

Hij nam overigens aan, dat de politierechter ook in staat is om andere straffen op te leggen dan een gevangenisstraf van zes maanden, bijvoorbeeld een combinatie van gevangenisstraf en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Vooral in drugszaken wordt het steeds meer de gewoonte om mensen vooral financieel hard aan te pakken en daarnaast klassiek te straffen. Hij nam aan dat de gelden uit het regeerakkoord snel worden uitgegeven zodra daarover in de uitwerking van het rapport-Leemhuis duidelijkheid is. Hij hoopte dat de vraag of een zaak wordt voorgelegd aan een meervoudige rechter, niet alleen met de ingewikkeldheid van de zaak heeft te maken, maar ook met het belang van de verdachte.

De heer **Dittrich** (D66) bleef op het standpunt staan dat organisatorische problemen en capaciteitsproblemen moeten worden opgelost maar dan zonder verhoging van de strafmaat bij de politierechter. Zijn bezwaren daartegen waren principieel van aard en het verheugde hem, dat daaraan aandacht wordt besteed in de Contourennota.

De minister gaf toe dat de problemen nog niet zijn weggenomen, maar dat was ook niet op zo korte termijn te verwachten. Nu pas worden immers organisatorische en financiële maatregelen genomen. Hij wees op de Bolkesteingelden, de commissie-Leemhuis en de verbeterde afstemming tussen de zittende magistratuur en het OM. Pas na verloop van tijd kunnen de resultaten daarvan gezien worden. Hij was daar niet te optimistisch over, maar pleitte ervoor om eerst de uitwerking te bezien alvorens over te gaan tot het verhogen van de competentiegrens van de politierechter van zes naar twaalf maanden. De consultatieronde bij o.a. de Nederlandse orde van advocaten, het OM en de Nederlandse vereniging voor rechtspraak zal waarschijnlijk binnen een halfjaar zijn afgerond. Implementatie van het rapport-Leemhuis brengt een reorganisatie van de zittende magistratuur met zich en dat kost zeer veel tijd en energie, zoals is gebleken uit de reorganisatie van het OM. De medewerking van de rechterlijke macht is daarvoor nodig en dat zal niet van vandaag op morgen zijn geregeld. In ieder geval zal worden getracht de productiviteit bij de meervoudige kamers te verhogen en daarbij is ook door de rechterlijke macht alle medewerking toegezegd.

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe