

Donner

die de informatie die hij heeft opgeslagen doorgeeft, moet daarvan melding maken en kan in die zin een algemene toestemming vragen voor een specifieke verstrekking, maar niet voor een algemene verstrekking. Derhalve zal in dat geval de verplichting bij de werkgever liggen om te melden dat bepaalde informatie aan de verzekeraar wordt doorgegeven. In die zin wordt het niet opgelost via de rechtsplicht van degene die verzekerde is.

Inderdaad houdt de toelichting die hier is gegeven in, dat bij de keuze die nu in de wet is gemaakt de wetgever er bewust voor heeft gekozen om niet bewuste roekeloosheid, maar roekeloosheid bepalend te laten zijn. Ik hoop dat het antwoord op de beschouwing van de heer Van de Beeten duidelijk maakt dat men op dit punt niet lichtvaardig een andere keuze moet maken dan de wetgever heeft willen maken. Nogmaals, als hij mijn voorbeeld uit de Verenigde Staten heeft beschouwd als een voorbeeld dat ik lichtvaardig wil omgaan met de beroepsgroep van de advocatuur, dan moet ik zeggen dat dit verre van mij is. Ik weet hoe belangrijk advocaten zijn voor de samenleving. Dat is een reden waarom ik hen liever bezighoudt op die terreinen waarop zij al bezig zijn, dan dat ik daar de problematiek oplos, zodat zij zich onledig gaan houden met andere problemen en die gaan juridificeren. Ik denk dat de algemene inzet van de heer Van de Beeten en mij inderdaad is om het verschijnsel van wat heet de aansprakelijkheidsontwikkeling zo goed mogelijk af te dekken. Aan de andere kant moeten wij ons realiseren dat in een samenleving waarin men steeds vaker met onbekende situaties te maken heeft er twee mogelijkheden zijn. Of ik ga als wetgever via regels de voorspelbaarheid creëren, en dan krijg ik geen aansprakelijkheid. Of ik kies voor wat heet deregulering, maar dan zal ik onvermijdelijk vaker met aansprakelijkheidsconstructies te hulp moeten komen daar waar het onredelijk blijft dat bepaalde risico's komen te liggen bij een van de maatschappelijke partijen. In die zin zijn het twee ontwikkelingen die samenhangen in de hele rechtsontwikkeling. Het grootste gevaar dat ons bedreigt, is dat wij langs beide wegen even hard voortschrijden en dat wij gewoon doorgaan met regelen en ook de aansprakelijkheid zich steeds verder ontwikkelt. Ik denk dat dit het punt is.

Ten slotte, rest mij om mevrouw Broekers hartelijk te danken voor het door haar aangeboden. Ik zal de inhoud van de fles op gepaste wijze consumeren met al diegenen die hebben bijgedragen aan dit wetsontwerp, vooral in het meest recente verleden, want ik kan niet teruggaan tot het begin. Mijns inziens heeft mevrouw Broekers terecht gememoreerd dat dit een stap is in de verdere ontwikkeling van het nieuwe BW. Ik hoop in het komende jaar de resterende voorstellen daarvoor te kunnen indienen, zodat wij aan dat proces eens een eind kunnen maken. Niet dat daarmee het nieuwe BW af zal zijn, maar dan wordt het gewoon een oud BW en kunnen wij verder met het volgende.

Ik moge hiermee de wetsontwerpen in de aandacht van uw Kamer aanbevelen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 19.20 uur tot 20.00 uur geschorst.

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

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (28484);**

- **het wetsvoorstel Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Justitie (Reparatiewet II Justitie) (30171).**

De beraadslaging wordt hervat.



Minister **Donner**: Voorzitter. Het verheugt mij bijzonder dat het wetsvoorstel Herijking strafmaxima en het wetsvoorstel Reparatiewet II Justitie vandaag worden behandeld. Er is al op gewezen dat het wetsvoorstel Herijking strafmaxima vertraging ondervond doordat een wijziging op onjuiste wijze was vormgegeven. Terecht heeft uw Kamer dat geconstateerd. Met de (ontwerp-)Reparatiewet, waarvan de heer Rosenthal aangaf tevreden te zijn, is dat rechtgezet. In die zin kunnen wij beide wetsvoorstellen in samenhang behandelen.

Met betrekking tot het wetsvoorstel Herijking strafmaxima stel ik met genoegen vast dat verschillende leden waardering hadden voor het wetsvoorstel, zoals het bij de Tweede Kamer werd ingediend. De heer Witteveen sprak van een afgewogen pakket. De heer Wagemakers gaf aan met instemming kennisgenomen te hebben van de manier waarop met het wetsvoorstel de strafmaxima van de geweldsmisdrijven, een aantal culpose misdrijven en enkele vermogensmisdrijven worden herijkt. Hij waardeerde in het bijzonder dat de roekeloosheid als zwaarste vorm van het culpose delict van een afzonderlijk strafmaximum wordt voorzien. De heren Holdijk en Kox meenden ook dat het wetsvoorstel indertijd een gedegen voorbereiding heeft gekend. Zo zie je maar weer welke lof je krijgt als goed wordt geamendeerd in de Tweede Kamer.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel inderdaad op onderdelen gewijzigd. Soms leek het erop dat alle onderdelen zouden worden gewijzigd, maar dat is niet gebeurd. Door uw Kamer zijn er kanttekeningen geplaatst bij enerzijds de procedure en de totstandkoming van die wijzigingen en anderzijds de mate waarin het resultaat nog wel proportioneel kan worden genoemd. Daarop wil ik straks iets uitvoeriger ingaan, maar misschien is het goed om eerst kort stil te staan bij de voorgeschiedenis en bij wat eigenlijk de hoofdlijnen van het wetsontwerp zijn.

Er is al op gewezen dat het wetsvoorstel een uitvoering is van de motie-Dittrich/Kalsbeek-Jasperse. Daarin werd gevraagd om de wettelijke strafmaxima weer eens tegen het licht te houden. De hoogleraren De Hullu en De Roos is gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de bestaande strafmaxima. Zij hebben hun bevindingen samengebracht in een onderzoeksrapport waarvan de conclusie was dat de op verschillende

misdriven gestelde strafmaxima in het algemeen nog altijd adequaat zijn. Daarbij wijs ik erop dat in het onderzoek de wettelijke strafmaxima in zowel het Wetboek van Strafrecht als in de bijzondere wetten uitgebreid aan de orde zijn gekomen. Het ging dus om de hele wetsystematiek. Dat moge ook blijken uit het samenvattende onderzoeksrapport. Dat is weer gebaseerd op een voorstudie die welgeteld 643 bladzijden omvatte en alle straffen die wij ergens in de wet hebben geregeld. Daarop is het kabinetsstandpunt gevolgd dat in dit wetsvoorstel is uitgemond en waarin naar mijn gevoel sprake is van een proportionele herijking van een deel van de wettelijke strafmaxima.

Hoofddlijn daarvan is het herijken van de strafmaxima van geweldsmisdrijven, culpose misdrijven en enkele vermogensdelicten. Zoals gezegd, wordt bij de culpose misdrijven roekeloosheid een strafverhogingsgrond. De recidiveregeling gaat voor alle soortgelijke misdrijven gelden, onverschillig of die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen of in bijzondere wetten. De geldboetecategorieën zijn aangepast aan de geldontwaarding.

Er zijn enkele verouderde strafbepalingen geschrapt. Naast het tweegevecht waarvoor de heer Holdijk het requiem heeft gehouden, geldt dit ook de voor de Kaapvaartbepalingen. Het is jammer dat niemand daarbij bleef stil staan, want de Kaapvaart vormde toch de basis voor onze welvaart in de gouden eeuw. Een naamgenoot van mij heeft daar nog naam mee gemaakt. Die historische bepalingen zijn verdwenen.

Ik wil nog een kanttekening maken bij het tweegevecht. De invoering van het verbod op een duel was een bijzondere gebeurtenis. Hiermee werd geprobeerd een einde te maken aan iets dat zo langzamerhand een sociaal euvel was geworden, namelijk dat men op gezette tijden elkaar probeerde door te prikken. In alle eerlijkheid: in Nederland heeft dit zich veel minder voor gedaan. Dit was het voordeel van de Tachtigjarige Oorlog, want daardoor hadden wij weinig adel en veel burgers en die vochten niet om de eer. Aan de andere kant is die uitzonderlijke bepaling een toepassing geweest van het begrip dat wij ook bij het wetsvoorstel over de verzekeringen hebben besproken, namelijk de bewuste roekeloosheid. Daarom was het onredelijk om alle bepalingen over moord en doodslag van toepassing te verklaren op het tweegevecht, omdat je je dan willens en wetens in een situatie begaf waarin je tot die doodslag uitnodigde dan wel die over je afriep. Dit was de reden voor de aparte bepaling in 1886. Aangezien dit sociale gebruik nu wat minder wordt beoefend, is er reden om dit geleidelijk aan af te schaffen.

De heer Rosenthal wees op de nieuwe strafbepalingen die worden toegevoegd met betrekking tot het begaan van geweld tegen deelnemers aan plenaire en commissievergaderingen van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden en vroeg of de ambtenaren ook niet onder deze bepalingen moeten vallen. Het gaat hier om de uitwerking van de speciale bepalingen die dienstig zijn aan de bescherming van het functioneren van de democratie. Deze bepalingen hebben dus betrekking op de vertegenwoordigende organen. De ambtenaren hebben hun eigen bepalingen die vooral betrekking hebben op de bescherming bij de uitoefening van hun functie, de bescherming tegen belediging en tegen geweldpleging bij de uitoefening van hun functie. De onderhavige bepalingen hebben betrekking op het verhinderen van het vergaderen. Dit is

bij ambtenaren vaak minder een probleem, maar als de vertegenwoordigende organen worden verhinderd te vergaderen, is de democratie in last.

Over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn verschillende vragen gesteld. Met name is de vraag gesteld hoe dit moet doorwerken in de praktijk en of er een strafverhogend effect van zal of moet uitgaan in die zin dat de vervolgingsrichtlijnen moeten worden aangescherpt. Ik meen dat dit niet het geval is. De aanleiding voor het wetsvoorstel was de vraag om de strafmaat te herijken vanuit de gedachte dat er in de loop van de tijd een zekere onevenwichtigheid was ontstaan. De constatering is dat dit grosso modo niet het geval is, behoudens een aantal aanpassingen op een aantal terreinen. Die aanpassing is niet primair ingegeven door de gedachte dat de straffen zwaarder moeten worden. In de praktijk blijkt echter dat in de afgelopen jaren meer in het algemeen de straffen die door de rechter worden opgelegd, zijn opgelopen.

In de afgelopen tien jaar zijn wij van een land dat relatief mild is in zijn straffen, veranderd in een land dat zich aan de bovenkant beweegt in Europa. Dit is geen reden om een onderzoek naar de vergelijkende strafmaat in andere landen in te stellen, omdat al vaker is geconstateerd dat de straffen op basis van wettelijke strafmaat in Nederland nog steeds lager zijn dan in andere landen. Dit geldt zeker voor de straffen die worden opgelegd. Dit is echter mede afhankelijk van de vervroegde invrijheidstelling. Die is in Nederland zonder meer op tweederde van de straf vastgesteld, maar bijvoorbeeld in België is die voor "first offenders" op eenderde van de straf vastgesteld en bij recidive op 50% van de straf. De duur van de gevangenisstraf hangt dus meer van dit soort elementen af dan van het strafmaximum in de wet. Daarom is er ook geen reden om op dit punt opnieuw een onderzoek te doen.

In antwoord op de vraag van de heer Wagemakers wijs ik er op dat het wetsvoorstel tot afschaffing van de automatische vervroegde invrijheidsstelling onderweg is naar de Tweede Kamer. Die regeling wordt herzien.

Ik kom nu op de amendementen die bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn ingediend. Het is duidelijk dat het wetsvoorstel door verschillende nota's van wijziging en amendementen op een aantal punten is gewijzigd. Dit was voor mij reden om advies te vragen aan de Raad van State. Ik had toen net een debat over de terrorismewetgeving in deze Kamer achter de rug. Daarin was men mij zeer zwaar gevallen over enkele elementen die niet opnieuw ter advies aan de Raad van State waren voorgelegd. Door ervaring wijs geworden, heb ik in de Tweede Kamer bedreigd dat de aanvaarding van bepaalde amendementen er zonder meer toe zouden leiden dat het wetsvoorstel opnieuw aan de Raad van State zou moeten worden voorgelegd.

De vraag of ik dit wetsvoorstel opnieuw aan een commissie van deskundigen had moeten voorleggen, beantwoord ik negatief. Wij hadden het rapport van de heren De Hullu en De Roos en wisten wat de algemene systematiek is. Dit heeft in het debat in de Tweede Kamer ertoe geleid dat ik de aanneming van verschillende amendementen sterk heb ontraden, omdat daarmee de proportionaliteit in het geding zou komen. Ik heb buiten de vergadering inderdaad soms bedreigd met intrekking van het wetsvoorstel als bepaalde zaken wel in de wet zouden worden opgenomen. Behoudens een aantal zaken waarvan in de standpunt van de regering is

Donner

aangegeven dat zij zich begeven buiten het kader van het wetsvoorstel zoals onder meer de bepaling over de meisjesbesnijdenis, heb ik slechts op één punt de aanneming van een amendement ontraden dat uiteindelijk wel is aanvaard. Voor het overige zijn de amendementen met een neutraal dan wel een gunstig oordeel van de regering doorgevoerd, omdat die zonder meer tot verbetering van het wetsvoorstel leiden. Ik meen te kunnen stellen dat het wetsvoorstel ook na het proces van amendering, nog steeds beantwoordt aan de oorspronkelijke wens. Blijft op dit punt dat als de Tweede Kamer meent een amendement te moeten aanvaarden, dit onderdeel zal zijn van het wetsvoorstel behoudens de situatie dat de regering besluit om het wetsvoorstel in te trekken. Ik heb daar geen aanleiding voor gezien in de voorgestelde wijzigingen.

De Raad van State heeft zich beperkt tot de bepaling over de meisjesbesnijdenis en de rechtsmacht daarover. Dit is een bewuste keuze geweest van de Raad van de State die ook voortvloeit uit het gegeven dat de Raad meende niet nog weer te moeten adviseren over amendementen die inmiddels door de Tweede Kamer waren aanvaard, omdat hij dan zou interfereren in het wetgevingsproces.

Ik denk dat het eindresultaat aanvaardbaar blijft. Ik zal straks nog ingaan op de specifieke vraag over twintig of dertig jaar. Voor het overige meen ik dat het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, aanvaardbaar is.

Er is nog gevraagd naar de verhoging van de gevangenisstraf van twintig naar dertig jaar. Dit met algemene stemmen aanvaarde voorstel kwam van VVD, CDA en PvdA. Soms moet je nu eenmaal met de genade meewerken. Het reële probleem waarop men een antwoord wilde bieden, was juist het omgekeerde van hetgeen hier werd gevreesd. De constatering was dat personen levenslang opgelegd dreigden te krijgen, om te voorkomen dat de straf vanwege de automatisch vervroegde invrijheidsstelling zou worden beperkt tot twintig jaar min eenderde, waardoor men na twaalf à dertien jaar op vrije voeten zou worden gesteld. Zoiets zou aanleiding zijn voor de keuze voor levenslang. Ik denk dat met het vullen van dit gat, de rechter in de praktijk de mogelijkheid zal krijgen om in meer gevallen een straf op tijd op te leggen dan louter een levenslange straf. Ik betwijfel vooralsnog of er sprake zal zijn van een strafverhogend effect; mogelijk zal zelfs sprake zijn van een strafverlagend effect.

Bij de overige strafmaxima gaat het om wapenbezit, dierenmishandeling et cetera. In de aanvankelijke voorstellen was primair uitgegaan van de bestaande straffen, maar de strafwaardigheid van deze misdrijven is in de loop van de tijd in het algemeen gevoelen toegenomen. Bovendien gaat het om ernstige maatschappelijke problemen, die optreden vereisen. Een andere belangrijke verhoging van de strafmaat kwam door het amendement op stuk nr. 16, de verhoging van het strafmaximum voor valse jaarrekeningen van een naar zes jaar. Ik heb gemeend het oordeel over deze verschuiving, een van de grootste, aan de Tweede Kamer over te laten, mede vanwege het inzicht dat bestaande strafmaxima kennelijk een onvoldoende afschrikkende werking hadden vanwege de economische voordelen. Hierover heb ik dus niet zelf een standpunt ingenomen.

Ten slotte de vraag van de heer Wagemakers over de uitbreiding van de rechtsmacht bij meisjesbesnijdenis, het amendement op stuk nr. 49. Hij achtte het aanneme-

lijk dat in concrete gevallen strafvervolgung terzake niet is gerechtvaardigd. Hij vroeg of sommige bepalingen niet te breed en te absoluut waren geformuleerd. De rechtsmacht waarin het wetsvoorstel voorziet, omvat inderdaad mede de meisjesbesnijdenis die niet strafbaar is gesteld in het land waarin het wordt begaan. Dit was zonder meer en uitdrukkelijk een bewuste keuze, gegeven de problematiek van het verschijnsel dat ouders kunnen afreizen naar landen waar dit niet strafbaar is gesteld en na terugkomst in Nederland om die reden straffeloos zouden zijn. De beperking van de eis van dubbele strafbaarheid in dit soort situaties is niet ongewoon en is zeker niet in strijd met het EVRM. Het EVRM laat zelfs berechting en bestraffing toe bij een gedraging die niet strafbaar is gesteld, maar die op het moment dat zij werd begaan een misdrijf was volgens de algemene rechtsbeginselen die door beschaafde volkeren worden erkend. Daarvan is naar mijn mening sprake in het geval van meisjesbesnijdenis, omdat internationaal grote consensus bestaat over de schadelijkheid en de verwerpelijkheid van meisjesbesnijdenis en over de noodzaak om die aan te pakken. De lijst van landen die dit strafbaar stellen, is dan ook aanzienlijk. Bij het vestigen van rechtsmacht, een bijkomende voorwaarde bij het effectueren van deze aanpak, is er al helemaal geen reden om de verenigbaarheid met het EVRM te betwisten. Kortom, ik meen dat de rechtsmachtbepaling in die zin niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel. Dat doet niets af aan hetgeen is gesteld in het nader rapport, namelijk dat in concrete gevallen vervolging onredelijk kan zijn. Dat is in de eerste plaats een argument bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel, maar kan ook een factor zijn bij de toepassing van straffen. Nogmaals, willen wij dit maatschappelijke probleem aanpakken, dan is een dergelijke brede rechtsmacht nodig om dit mogelijk te maken.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie dankt de minister voor zijn antwoorden op onze vragen. Het was nuttig om hem nogmaals te horen ingaan op de voorgeschiedenis, de hoofdlijnen en het vervolg van dit wetsontwerp, omdat daaruit blijkt hoe zorgvuldig de voorbereiding was tot het moment dat de Tweede Kamer zich erover boog. De minister gaf aan dat voor hem het motief voor de wetswijziging, ook na de behandeling in de Tweede Kamer, nog steeds niet zozeer een verandering van de strafpraktijk was in de zin dat er zwaardere straffen worden opgelegd, maar dat het noodzakelijk is om de strafmaxima te herijken om zo onevenwichtigheden te verhelpen. Daarmee geeft de minister aan dat hij het idee van proportionaliteit belangrijk vindt en dat dit ook van belang is gebleven na het moment waarop het volgens ons mis is gegaan, namelijk bij de behandeling in de Tweede Kamer. Ik denk dus dat wij daar een inhoudelijk uitgangspunt delen.

Ik vind het wel jammer dat de minister het niet nodig vond om bij deze herijking van de strafmaxima ook onderzoek te doen naar de situatie in de ons omringende landen. Dat onderzoek zou ook niet alleen betrekking moeten hebben op de strafmaxima die daar worden gehanteerd, maar ook op hun systemen om die maxima te beperken, zoals bij ons de vaste vervroegde invrijheidsstelling. Zo'n overzicht zou veel inzicht hebben kunnen bieden in de vraag, in hoeverre wij in de pas

Witteveen

lopen met andere landen. Het had ons op het spoor kunnen zetten van de overwegingen die men daar heeft gehanteerd. Rechtsvergelijkende criminologische expertise op dat punt had de totstandkoming van deze wetgeving erg kunnen ondersteunen. Ik vind het dus jammer dat dit niet is gebeurd. Ik vind het ook jammer dat de minister zegt dat het niet goed zou zijn om op dit moment nog het oordeel van deskundigen te vragen, omdat de Tweede Kamer inmiddels heeft beslist. Net zozeer is het te begrijpen dat de Raad van State zich terughoudend heeft opgesteld uit respect voor het parlement. In beide gevallen vind ik dit van de minister echter een te formalistische opstelling, die ons afhoudt van de beoordeling van de inhoud: is het niet ergens misgegaan bij de beoordeling van al die amendementen en nota's van wijziging? Ik vind het lastig om dit vast te stellen vanuit de Eerste Kamer.

Een en ander spitst zich toe op de dertigjaarsstraf die bij amendement is ingevoerd. Natuurlijk, dat voorstel werd breed gedragen, maar het is mij ook opgevallen dat de minister zich er bij de behandeling in de Tweede Kamer aanvankelijk tegenstander van betoonde en daarvoor serieuze argumenten aanvoerde. Ik neem niet aan dat hij die argumenten nu ineens niet meer heeft, maar dat hij op grond van een politieke inschatting heeft besloten deze niet meer ter tafel te brengen. Dat roept de vraag op wat voor argumenten het precies zijn en hoe je die moet wegen. Ik voeg daaraan toe dat je het amendement van die dertig jaar op verschillende manieren kunt beoordelen. Zo is door woordvoerders aan de overzijde gezegd dat het amendement zal leiden tot een verlaging van de strafmaxima, omdat de rechter nu de mogelijkheid heeft om slechts dertig jaar op te leggen in plaats van levenslang. Dertig jaar is echter ongeveer een mensenleven en die straf is dus ook heel, heel lang. Het is tegelijkertijd ook mogelijk dat rechters deze nieuwe mogelijkheid zullen gebruiken om niet twintig jaar maar dertig jaar op te leggen, omdat een strafmaat mogelijk wordt die tussen twintig jaar en levenslang in zit.

Het kan dus leiden tot kortere of langere strafoplegingen. Dat weten wij niet. Wij weten niet wat er in de praktijk zal veranderen als deze mogelijkheid wordt opgenomen in de wet. Ik betreur het daarom buitengewoon dat hierover niet buiten de kring van woordvoerders van de Tweede Kamer door strafrecht deskundigen en criminologen in een publiek debat is gesproken en dat hieraan geen aandacht is besteed in de adviezen en de beleidsvoorbereiding.

Het effect van het amendement is dus onzeker en dat is de reden dat ik de minister vraag of het mogelijk is om deskundigen of adviesorganen advies te vragen over dit zwaarwegende punt en de afhandeling van het wetsvoorstel op te houden totdat duidelijk is hoe zij oordelen over de proportionaliteit en de gevolgen van deze wetswijziging. Als de minister dat doet, dan is het nog maar een kleine stap om deze deskundigen ook om hun mening te vragen over de proportionaliteit van het totale pakket. Omdat het zulke voortreffelijke deskundigen zijn die lang op dit soort onderwerpen hebben gestudeerd, zullen ze waarschijnlijk op korte termijn hun advies kunnen uitbrengen. Ik hoop dat de minister mij, en vermoedelijk ook andere woordvoerders, op dit punt tegemoet wil komen.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het is goed dat de minister de hoofdlijnen van het wetsvoorstel nog eens is doorgelopen en duidelijk heeft gemaakt dat het hier om meer gaat dan alleen de verhoging van de strafmaxima. Deze verhoging is echter wel de hoofdmoot van het wetsvoorstel. Dat is de reden dat ik stil wil staan bij hetgeen de minister betoogde over de doorwerking van het wetsvoorstel.

Er is natuurlijk geen mathematisch principe of een aantal simpele regels dat bepaalt hoe de verhoging van de strafmaat doorwerkt in de richtlijnen. Ik kan verder billijken dat de richtlijnen die op dit moment door het Openbaar Ministerie worden gebruikt, vooral vorm krijgen in het contact met de rechter op de zitting en het concrete straftoemingsbeleid. Dat betekent dat de hoogte van straffen voor een groot gedeelte wordt bepaald door de rechters en dat zij zich daarbij mede laten leiden door de straf die wordt gevorderd. Naar mijn mening mag het beleid over de hoogte van straffen echter niet uitsluitend het terrein zijn van rechters en officieren.

Ik doel daarbij uiteraard niet op individuele gevallen, want het is natuurlijk zeer goed dat het bepalen van de strafmaat in individuele zaken in handen is gesteld van de rechter. De wetgever kan er in het algemeen echter wel degelijk iets van vinden. Hoe moet de wetgever dat tot uitdrukking brengen? Dat zou zij mijns inziens moeten doen bij bijvoorbeeld de behandeling van een wetsvoorstel waarbij gesproken wordt over strafmaxima en de eventuele wenselijkheid om die te verhogen. Als dat al niet het moment is om over straftoemingsbeleid in algemene zin van gedachten te wisselen, wat is daarvoor dan wel het goede moment?

Vandaag ligt zo'n wetsvoorstel voor. Er worden gedachten aangedragen. Het wetsvoorstel zal worden aanvaard. Ik denk dat daardoor iets zal veranderen. Als dat niet zo is, moet dat deze Kamer tot een wel heel grote bescheidenheid stemmen. Ik denk dat mijn opmerkingen niet weggepoetst kunnen worden met de enkele mededeling: wat men ook moge vinden van de straffen in Nederland, die straffen zijn uiteindelijk niet veel hoger of lager dan elders. Ik erken overigens onmiddellijk dat je hierbij niet louter en alleen moet uitgaan van de straf die in het wetboek is gedefinieerd, maar ook van het gedeelte van de straf die daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd. Hierbij speelt de vervroegde invrijheidstelling immers wel degelijk een belangrijke rol.

De discussie die thans wordt gevoerd over het strafmaximum van dertig jaar, is aan de overzijde in beslissende mate bepaald door het Nederlandse systeem van vervroegde invrijheidstelling. De indiener van het amendement heeft namelijk gezegd dat het wel aardig is om een strafmaat van twintig jaar in de wet op te nemen, maar dat die straf, als gevolg van het systeem van vervroegde invrijheidsstelling in de praktijk neerkomt op dertien en een half jaar. Volgens de indiener zou het mogelijk moeten zijn om hem daadwerkelijk twintig jaar op te leggen. Om dat te kunnen doen is het nodig om te voorzien in een strafmaximum van dertig jaar. Een straf van dertig jaar komt in de praktijk immers automatisch neer op een daadwerkelijke straf van twintig jaar.

Zo krankzinnig zit ons wettelijk systeem sinds een jaar of twintig blijkbaar in elkaar. Ik hoorde dan ook met vreugde dat de minister bevestigde dat aan dit systeem

Wagemakers

van vervroegde invrijheidsstelling op zo kort mogelijk termijn een einde zal komen door de indiening van een daartoe strekkend wetsvoorstel.

De heer **Witteveen** (PvdA): Als een dergelijk wetsvoorstel wordt aangenomen, betekent dat dat een straf van dertig jaar ook daadwerkelijk dertig jaar zal duren in plaats van twintig jaar. Daardoor wordt het effect van dit amendement alleen maar onduidelijker.

De heer **Wagemakers** (CDA): Ik heb begrepen dat het de strekking van dit wetsvoorstel zal zijn dat de rechter die de straf oplegt, de bevoegdheid wordt gegeven om te beslissen of er aanleiding is voor een vervroegde invrijheidsstelling en onder welke omstandigheden de gestrafte daarvoor in aanmerking komt. Daardoor kan hij de afweging maken, die hem thans wordt onthouden omdat de wet een automatisch systeem van vervroegde invrijheidsstelling kent, of iemand in aanmerking komt voor vervroegde invrijheidsstelling.

Voorzitter. Het laatste punt van de minister betrof de besnijdenis van meisjes. De minister heeft in het verleden een uitvoerige nota uitgebracht over de vraag in welke gevallen in het Nederlandse strafrecht niet moet worden voorzien in dubbele strafbaarheid. De criteria die in deze nota worden ontwikkeld, komen er volgens mij op neer dat geen dubbele strafbaarheid alleen dan geboden is indien de Nederlandse rechtsorde ernstig is geschokt en het onbestraft laten van bepaalde feiten in strijd zou zijn met de Nederlandse rechtsorde. Als ik deze criteria toepas op wat voorligt, blijf ik met de Raad van State, aan wiens voeten ik mij dan nederig schaar, dat het in dit geval niet zo'n gelukkige keuze is geweest.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn van de vragen van mijn fractie.

De minister zei dat het wetsvoorstel voor de herijking van de strafmaxima niet ziet op een strafverhogend effect. Hij voegde daaraan toe dat dat ook geldt voor de maximum straf van dertig jaar, omdat de invoering van deze strafmaat er ook toe zou kunnen leiden dat het Openbaar Ministerie een straf van dertig jaar eist in plaats van levenslang en dat de rechter eerder dertig jaar zal opleggen dan levenslang. Je kunt hier dus twee kanten mee op. Toch viel het mij op dat de minister in eerste termijn bij een aantal specifieke delicten het strafverhogende effect wel degelijk meenam in zijn beschouwing. Ik denk dan aan hetgeen hij zei over wapenbezit en dierenmishandeling.

Bij deze voorbeelden sprak hij namelijk over het algemene gevoel in de bevolking dat dit soort specifieke delicten toe is aan herijking in opwaartse richting. Volgens de bevolking is dit een punt waar wel degelijk rekening mee moet worden gehouden. In het vreselijke managementjargon zou je dus kunnen spreken over verwachtingenmanagement en een mogelijke mismatch tussen het voorstel van de minister en de verwachtingen in de samenleving over het doel van het wetsvoorstel.

In eerste termijn heb ik de minister gevraagd om de Kamer te verzekeren dat de vele nota's van wijziging en de vele amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel de beoogde systematiek niet zullen aantasten. De

minister heeft daar een bevestigend antwoord op gegeven. Wij geven de minister na de eerste termijn het voordeel van de twijfel en accepteren zijn argumentatie. Wij zijn daar dus tevreden mee en wij steunen het wetsvoorstel van harte.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. De minister zegt dat het eindresultaat van de regering en de Tweede Kamer aanvaardbaar is. Hij legt dat voor en daar kan ja of nee tegen worden gezegd. Hij geeft op de bekende wijze uitleg over al het slechts dat hij heeft voorkomen. Uiteindelijk is een aantal amendementen overgebleven waarmee hij kon leven, op een enkel amendement na. Ik heb hem gevraagd om tussen het moment van beslissen door de Tweede Kamer en de behandeling nog iets neer te leggen. Collega Witteveen heeft daar ook om gevraagd. Ik blijf dat redelijke vragen vinden.

Het eindresultaat is volgens de minister aanvaardbaar, maar de vraag blijft welk eindresultaat eigenlijk aanvaard is. Ik constateer dat zaken in deze Kamer verschillend geïnterpreteerd worden. Welke betekenis heeft het verhogen van de strafmaxima? Collega Wagemakers meent dat daarmee tegen de rechterlijke macht gezegd wordt dat er forser gestraft kan worden. Dat signaal verschilt wezenlijk van het signaal dat de minister wil afgeven met de introductie van de tijdelijke maximumstraf van dertig jaar. Hij meent dat die strafverlagend kan werken omdat er dan minder vaak levenslange gevangenisstraf opgelegd hoeft te worden. Als een wet begint met dergelijke interpretatieverschillen, dan wordt er erg veel verwacht van de rechterlijke macht.

Overigens kan men zich afvragen waarom de invoering van de tijdelijke maximumstraf van dertig jaar, die volgens de minister zo goed in het wetsvoorstel past, niet stond in het – overigens uitstekende – voorstel dat de minister aan de Tweede Kamer voorlegde. Het is een tamelijk groot onderdeel van het wetsvoorstel geworden. De aanduiding twintig, vervangen door dertig, is de meest voorkomende aanduiding in het voorstel. Waarom was de minister dat vergeten?

Als de minister niet kan toezeggen dat het onderzoek, waar ook collega Witteveen naar vroeg, wordt uitgevoerd, dan leg ik mij daarbij neer. Hij kan in dat geval altijd nog toezeggen dat het later wordt uitgevoerd. In elk geval lijkt het mij goed om op niet al te lange termijn de wet in de praktijk te evalueren. Ik vind het resultaat namelijk niet echt aanvaardbaar omdat niet duidelijk is waartoe het leidt. Het is niet onmogelijk om een door de Tweede Kamer unaniem aangenomen wetsvoorstel in de Eerste Kamer af te stemmen. De heren Essers en Biermans hebben dat onlangs bewezen toen zij tegen een wetsvoorstel stemden om de aftrek van smeergeld te voorkomen. Mijn fractie zal echter niet tegen stemmen.

Collega Van Raak voelde zich natuurlijk aangesproken omdat ik twijfelde aan zijn kennis. Hij liet voor de Handelingen meedelen dat het ging over een uitdaging van Jacob, baron van Zuylen van Nijvelt, door de minister van Oorlog Forstner, niet in 1856 maar in 1855. De minister vond dat hij beledigd was door het Kamerlid en wilde daar via een duel een oplossing voor vinden. Het Kamerlid antwoordde dat dat niet het geval was omdat hij gebruik maakte van zijn recht op vrije discussie in deze Kamer. Misschien was hij een goede democraat of misschien was hij een realist en wist hij dat de

Kox

minister van Oorlog sneller zou zijn. Het is in elk geval goed dat nu formeel de regels voor het tweegevecht worden afgeschaft, eer en respect wordt betuigd aan deze man die koos voor praten in plaats van schieten.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerkingen in tweede termijn. De belangrijkste punten betreffende de suggesties van de heer Witteveen om het wetsvoorstel alsnog aan het oordeel van deskundigen te onderwerpen en een rechtsvergelijkend onderzoek met het buitenland uit te voeren. De vraag of daaraan behoefte is, moet ten aanzien van dit wetsvoorstel ontkennend worden beantwoord. In dat geval zou de Kamer moeten vaststellen dat ook de oorspronkelijke studie van de heren De Hullu en De Roos naar de herijking van de strafmaxima niet gepaard ging met een onderzoek naar de situatie in het buitenland. De amendementen die daarover zijn ingediend, kunnen geen reden zijn om het toch uit te voeren. De vraag van de heer Witteveen is een algemene vraag naar de strafmaxima in Nederland. Die vraag is ook aan de orde geweest toen ik als ambtenaar van Justitie werkte in de onderhandelingen van het Verdrag van Schengen. In een aantal werkgroepen is toen gekeken naar de in de praktijk door de rechter opgelegde straffen gekoppeld aan aspecten zoals de vervroegde invrijheidsstelling. De constatering die daaruit volgde was dat de straffen in Europa, in elk geval in de landen die daar toen bij betrokken waren, in de praktijk met elkaar overeenkomen, ook in lengte. Dat wordt ten dele bevestigd in het kader van het overnemen van de strafexecutie waarbij straffen eventueel bijgesteld moeten worden. Ik steek daar overigens niet in het algemeen mijn hand voor in het vuur omdat het wel degelijk kan voorkomen dat een aanpassing plaatsvindt.

Het blijft een punt dat eens onderzocht zou moeten worden om vast te stellen wat de situatie is. Ik maak evenwel ook op dat in dat geval een tijdsopname wordt gemaakt. In Nederland zijn wij wat de zwaarte van de straf betreft praktisch opgeschoven door de straftoemeting door de rechter. Verder zijn wij bezig met het herzien van de vervroegde invrijheidsstelling en nemen wij een aantal maatregelen op het terrein van de executie van straffen. Elke studie zou ook daarom tot op zekere hoogte een momentopname zijn. Het afwachten van een dergelijk onderzoek kan dan ook geen reden zijn om dit wetsvoorstel niet te aanvaarden.

De heer **Witteveen** (PvdA): Wanneer is er dan naar de mening van de minister wel behoefte aan een onderzoek naar de situatie in de ons omringende landen in het kader van de ontwikkeling van de Europese strafrechtsorde? Is een dergelijk onderzoek aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel dat een einde maakt aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling? Dat betekent ook een forse ingreep in ons strafrechtelijk systeem. Een vergelijking met andere landen zou in dat kader voor de hand liggen. Ik waarschuw de minister dat daarover vanuit deze Kamer schriftelijke vragen kunnen worden gesteld.

Minister **Donner**: Er wordt niet voorgesteld om het af te schaffen. Er wordt voorgesteld om het automatisme af te schaffen zodat het wel degelijk een punt van overweging

wordt. Het moment waarop vergeleken moet worden nadert snel, zeker omdat het Europese Hof aanvaard heeft dat in richtlijnen ook ingegaan wordt op de straffen en de strafmaat die op overtreding gesteld moeten worden. Op dat moment loop ik daartegen op. De organisatie van strafrechtelijke orde binnen Europa gaat vooralsnog uit van diversiteit. Er wordt uitgegaan van de gehele werking van rechtssystemen. Als de strafmaat of de door de rechter opgelegde straffen zonder alle andere aspecten die daarbij in aanmerking komen met elkaar worden vergeleken, dan worden in wezen verschillende systemen op een punt naast elkaar gelegd. In dat geval worden soms appels en peren vergeleken. Ik sluit niet uit dat in de komende tijd mogelijk behoefte zal zijn aan die studie. Ik zeg ook zeker niet dat deze niet moet worden uitgevoerd. Ik geef slechts aan dat daarvoor minder aanleiding is bij dit wetsvoorstel. Om de zelfde reden meen ik dat het uit staatsrechtelijk oogpunt onjuist zou zijn om nu een deskundigenadvies over dit wetsvoorstel te vragen. Uiteindelijk is de wetgever hier namelijk verantwoordelijk voor. Daar kan een deskundigenadvies geen wijziging in aanbrengen. Het gaat hier om de verantwoordelijkheid die het parlement heeft en ik als regeringsvertegenwoordiger heb om te beslissen of een bepaald amendement al dan niet nog kan en of een wetsvoorstel moet worden ingetrokken. De systematiek dreigt hierdoor namelijk doorkruist te worden. Ieder van de Kamers zal moeten beslissen of dit al dan niet aanvaardbaar is. Daar kan een deskundigenoordeel geen wijziging in aanbrengen als het proces dit verloop al heeft gehad. Het gaat hier om amendementen die de Tweede Kamer heeft aanvaard. Alleen een algehele verwerping van het wetsvoorstel door deskundigen kan een reden zijn om dat hier opnieuw aan de orde te stellen. Uiteraard treed ik niet in uw behoefte om dat advies in te winnen teneinde dit wetsvoorstel te kunnen beoordelen, maar het is in ieder geval niet juist als ik als regeringsvertegenwoordiger een dergelijk onderzoek in gang zet. Dat druist namelijk tegen het verloop van de wetgevingsprocedure in. Ik had dat advies alleen kunnen inwinnen als ik het wetsvoorstel in de Tweede Kamer stil had gelegd.

Er is gezegd dat het kabinet eerst argumenten tegen het punt van de twintig en dertig jaar heeft aangevoerd om daarna in het algemene kader het oordeel van de Tweede Kamer hierover te volgen. Ik zou haast zeggen: je wordt niet zo maar politicus van het jaar! Soms moet je met de genade meewerken, zoals ik zei.

De heer **Witteveen** (PvdA): Dan wordt dit wat mij betreft ook niet de wet van het jaar.

Minister **Donner**: Dit punt werd breed gevoeld in de Kamer, in het bijzonder na de veroordeling van de heer V. van der G. In het hoger beroep was de vraag opnieuw aan de orde of hij levenslang moest krijgen, maar toen is er opnieuw bewust gekozen voor 18 jaar. Daarom wilde de Tweede Kamer het terug rekenen. Dat vormde de historische achtergrond van het amendement dat is ingediend. Ik ben het met u eens dat wij over een aantal jaar eerst maar eens moeten nagaan hoe dat gebruikt wordt en wat het effect van deze bepaling op het geheel is. Er werd even vooruitgelopen op het wetsvoorstel inzake de vervroegde invrijheidsstelling, krachtens welk de rechter een oordeelsbevoegdheid krijgt. Ik dacht dat dit niet gold voor deze termijnen, omdat het in alle

Donner

gevallen uiterst moeilijk is om als rechter te beslissen wat er dertig jaar later met de door jou opgelegde straf moet gebeuren. Een menselijk oordeel kan zich niet uitstreken over een dergelijke termijn in de toekomst. Een mens kan daar alleen terugblikkend beslissingen over nemen.

Tegen de heer Wagemakers kan ik zeggen dat de hoogte van straffen in het algemeen uitsluitend een zaak van het OM en ZM is. De wetgever biedt hun wel een oriëntatie, maar heeft nooit minimumstraffen ingevoerd, terwijl dat het meest rechtstreekse middel is om in te grijpen in de hoogte van de straffen, afgezien van de vraag of dat überhaupt enig effect zou hebben omdat de rechter best een andere oplossing kan vinden. Dit berust in ieder geval op de manier waarop wij invulling hebben gegeven aan de trias politica. De wetgever geeft in het algemeen iets aan over het gewicht, de strafmaat en de strafwaardigheid van verschillende delicten waarover de rechter oordeelt. Door een verandering van het gewicht van de straffen op dieren mishandeling en wapenbezit, wilde ik een veranderde opvatting daarover tot uitdrukking brengen. Het wetsvoorstel berustte niet op het streven om de straffen in Nederland te doen toenemen. De ervaring wijst namelijk steeds meer uit dat straffen weinig zin heeft, wil je criminaliteit bestrijden. Dit geldt ook voor het recidivegevaar. Een lange straf heeft alleen als effect dat een aantal criminelen voor langere tijd opgesloten zitten, waardoor zij niet nog een misdaad kunnen begaan. Ik kom steeds meer tot de overtuiging dat een straf als zodanig weinig effect heeft op criminaliteit. Er gaat weinig afschrikking vanuit. Dit vergt alleen al een apart debat over straffen en het strafbeleid in Nederland.

De heer **Rosenthal** (VVD): Wat denkt de minister dat de samenleving per saldo van dit wetsvoorstel vindt, zodra het in het Staatsblad staat? Wat zal het gevoel in de samenleving zijn? Vindt de minister niet dat de samenleving op zijn minst uitleg verdient over de mening die hij net heeft geventileerd over het belang van straffen?

Minister **Donner**: Ik ben het roerend met u eens dat wij het idee moeten wegnemen dat in Nederland relatief lage straffen worden opgelegd, want dat gaat in de Europese context niet meer op. Verder moeten wij de heersende opvatting wegnemen dat dankzij veranderingen in de strafmaat de criminaliteit beter kan worden bestreden. Over beide punten bestaan vaak onjuiste ideeën. Dat laat onverlet dat de door de rechterlijke macht opgelegde straffen in de afgelopen jaren wel degelijk geleidelijk aan zijn toegenomen. Deze ontwikkeling komt ten dele ook tot uitdrukking in het wetsvoorstel. Tegelijkertijd heerst de constatering dat een straf en zeker een gevangenisstraf in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk afschrikt, maar in andere gevallen veel meer moet worden opgelegd in samenhang met andere maatregelen. Daarom heb ik een aantal wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend en ben ik nog bezig met het indienen daarvan. Op dat punt probeer ik het beleid te veranderen.

De heer Kox vroeg wat dit wetsvoorstel bood als niet eens bekend was wat het resultaat ervan was. Het beoogde resultaat van dit wetsvoorstel is het in redelijk evenwicht brengen van de strafmaxima die de wetgever vaststelt. Het vermoeden was gerezen dat er in de loop van de tijd een onevenwichtigheid in was opgetreden,

maar uit het onderzoek van de heer De Hullu en de heer De Roos bleek dat dit maar beperkt het geval was. In Nederland biedt de wetgever aan de hand van dit soort wetten nooit duidelijkheid over de straffen. Ook zegt hij niet welk resultaat ermee wordt beoogd. Het kan wel degelijk anders zijn met betrekking tot specifieke gevallen als dieren mishandeling en de strafbaarstelling van meisjesbesnijdenis. Er is bewust voor gekozen om op dat punt geen aparte strafmaat in te voeren omdat dat de suggestie wekte dat het nu nog niet strafbaar is. Om die reden heeft de wetgever duidelijk gemaakt dat het als een strafbaar feit wordt beschouwd zonder daarbij het gevaar te lopen dat het onduidelijk is of er plotseling een onderscheid wordt gemaakt, terwijl dat niet bestaat. Wel bevat het wetsvoorstel een uitbreiding van de rechtsmacht terzake. Nogmaals, uitgangspunt van de strafrechtpleging in Nederland is dat wij als wetgever de strafrechter en ook de justitiële autoriteiten in staat stellen tot opsporing, tot vervolging en tot het opleggen van straffen, maar dat volgens de Grondwet het opleggen van straffen in beginsel een taak van de rechter is, behoudens mogelijkheden via het OM om aanwijzingen te geven in het vorderingsbeleid.

De heer **Kox** (SP): Wat moet de officier van justitie doen met een Tweede Kamer die een tijdelijke maximumstraf van dertig jaar wil invoeren om te voorkomen dat er te vaak levenslang opgelegd wordt – dus een soort matigende werking – en een signaal uit de Eerste Kamer van collega Wagemakers, die zegt dat strafmaten verhoogd moeten worden om duidelijk te maken dat er strenger gestraft mag worden? De officier van justitie moet toch nagaan waarop hij zich moet baseren in het kader van dit nieuwe wetsvoorstel? Is dit een aanmoediging om hogere straffen te eisen, is dit een aanmoediging om lagere straffen te eisen, of om bepaalde straffen te eisen? Dat bedoelde ik met mijn opmerking dat deze wet niet onder een gelukkig gesternte begint.

Minister **Donner**: Maar de wetten in dezen zijn geen richtlijnen voor het OM. Het OM is onderdeel van de rechterlijke macht, niet van de uitvoerende macht. Het Openbaar Ministerie zal een eigen oordeel hebben over de rechtmatigheid en de opportuniteit van een bepaalde strafmaat. Op het punt van de twintig en de dertig jaar denk ik dat de wet door het Openbaar Ministerie gebruikt zal worden om in gevallen waar men nu levenslang zou eisen, voortaan een op termijn gestelde straf te eisen.

De heer **Kox** (SP): Maar officieren van justitie zijn soms net ambtenaren. Zij lezen ook kranten en wellicht ook de verslagen van de debatten in de Eerste en Tweede Kamer. Er worden toch verschillende richtingen aangegeven, of zie ik dat verkeerd?

Minister **Donner**: De discussies zoals die hier plaatsvinden, zullen primair een oriëntatie zijn bij de uitleg van bepalingen zoals die worden aangenomen. Als het gaat om te komen tot verschuiving in het vervolgingsbeleid en in de richtlijnen, is dat primair een kwestie van het college van procureurs-generaal en in uitzonderlijke omstandigheden van overleg van de minister met het college van procureurs-generaal.

De heer **Kox** (SP): Hoe houden wij in de gaten of dit

Donner

werkelijk gaat gebeuren? Met andere woorden: wordt dit op een gegeven moment geëvalueerd?

Minister **Donner**: Gegeven de scheiding der machten, kan ik geen garantie geven dat dit zo zal gebeuren. Het is primair de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

De heer **Kox** (SP): Mijn vraag was, of dit op enig moment geëvalueerd wordt.

Minister **Donner**: Ik ben daartoe gaarne bereid. Nogmaals, ik kan daarvoor geen termijn noemen. Ik ben bang dat het onderwerp strafmaat voorlopig nog niet van de politieke agenda is afgevoerd.

De heer **Wagemakers** (CDA): Het heeft zich voor een deel reeds opgelost, maar ik werd zojuist ingevoerd in de interruptie van de heer Kox als zijnde iemand die hier vandaag een pleidooi zou hebben gehouden voor straffen van dertig jaar. Dat is zeker niet zo. Ik heb in mijn betoog alleen maar weergegeven wat degene heeft bewogen die aan de overzijde van het Binnenhof het amendement heeft ingediend. Hij heeft uitgelegd dat het in dit land niet mogelijk is om twintig jaar op te leggen. Twintig jaar opleggen, betekent met het systeem van automatisch vervroegde invrijheidstelling namelijk dertien en een half jaar, dus het is ofwel dertien en een half jaar, want daarboven zit niets, of levenslang. Wat heeft de indiener anders beoogd dan mogelijk te maken dat nominaal dertig jaar kan worden opgelegd zodat het daadwerkelijk twintig jaar is? Het is eigenlijk zeer wonderlijk dat dit soort amenderingen nodig is om ons systeem te laten functioneren. Dat bewijst dat de automatische vervroegde invrijheidstelling zoals die nu in de wet staat, niet deugt. Dat vond mijn fractie twintig jaar geleden al.

Minister **Donner**: Ik kan inderdaad bevestigen dat dit in de Tweede Kamer in belangrijke mate de motieven waren. In de wetenschap dat op het punt van de vervroegde invrijheidstelling een wetsvoorstel in voorbereiding is, meende men dat dit op dit moment al gedaan kon worden. Als de regeling gewijzigd wordt, kan altijd nog bekeken worden of dit zo moet blijven of dat het moet worden gewijzigd.

Ik geloof dat ik alle vragen uit de Kamer heb beantwoord, voorzitter. Mag ik ook dit wetsvoorstel in de welwillende aandacht van de Kamer aanbevelen?

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Als het mogelijk is, zou ik meteen willen doorgaan met de behandeling van het volgende wetsvoorstel.

Minister **Donner**: Als u mij even twee minuten de tijd geeft om te lezen wat ik moet zeggen, voorzitter.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (29685).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer en in het bijzonder de heer Wagemakers. Ik maak mijn excuus voor het feit dat ik zijn naam in het verleden een paar keer verkeerd heb uitgesproken. Ook de heer Biermans dank ik voor de gemaakte opmerkingen.

Aan de orde is het algemeen systeem voor rechtsbijstand. In dit bijzondere geval gaat het om de aanpassing van de toets voor de draagkracht aan het fiscale begrippenkader. Deze aanpassing vloeit voort uit de afspraken die met de advocatuur zijn gemaakt in het kader van de verhoging van de bijdrage aan advocaten voor rechtsbijstand. Een deel van het wetsvoorstel betreft de verhoging van het uurtarief en een ander deel de vereenvoudiging van de administratieve lasten.

De heer Wagemakers gaf aan dat hij het wetsvoorstel in het algemeen kan ondersteunen, maar dat hij enige moeite heeft met een bepaald onderdeel. Het zou volgens hem kunnen voorkomen dat een rechtszoekende die het financieel nodig heeft, niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt. Dat probleem zal zich altijd voordoen. Wij hebben gekozen voor een berekening van het jaarincome volgens het systeem T min twee. De reden daarvoor is dat een opgave van dat inkomen onmiddellijk door de Belastingdienst verstrekt kan worden. Dat heeft te maken met het systeem van belasting betalen. Voor het lopende jaar moet de burger zijn belasting nog betalen en voor het afgelopen jaar is de belastingopgave in bewerking, maar de Belastingdienst kan onmiddellijk een stuk uit de kast trekken waaruit blijkt welk bedrag geldt voor het jaar daarvoor.

Vervolgens is er de mogelijkheid om een correctie aan te brengen als in de afgelopen periode een wijziging is opgetreden van meer dan 15%. Daarmee kiest de wetgever voor een systeem dat in sommige gevallen hard kan uitwerken. Zou ik echter een algemene hardheidsclausule invoeren, dan kan daarmee nog steeds niet worden voorkomen dat bepaalde personen buiten de boot vallen. Juist in het belang van de vereenvoudiging die met dit wetsontwerp wordt beoogd, is gekozen voor deze systematiek met een correctiemogelijkheid bij een afwijking van 15%. Om buiten het kader van het stelsel te vallen moet het dan gaan om de hoogste tarieven.

Ten slotte laat de wet de ruimte om bij AMvB de situaties aan te wijzen waarin er toegang tot het stelsel is terwijl niet wordt voldaan aan de bepalingen inzake de inkomensgrens en het terugvalpercentage. Kortom, als er in de praktijk gevallen zijn die absoluut als onredelijk moeten worden aangemerkt, kan op deze wijze in een oplossing worden voorzien.

De heer Wagemakers wees er voorts op dat de norm die wordt gebruikt voor de intrekking van de toevoeging niet aansluit bij de toelatingsnorm voor het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat dan om het heffingsvrije vermogen. Inderdaad wordt bij de toegang het volle bedrag in aanmerking genomen. Anders