



Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Voorzitter. Vandaag behandelen wij een voorstel om de Monumentenwet 1988 te wijzigen. De verplichting om gemeenten en provincies een rol te geven bij de subsidieverlening vervalt. Ik wil eerst iets zeggen over de wat rommelige procedure. Dit wetsvoorstel is op 6 september 2004 ingediend. Het is aan de overzijde behandeld en afgedaan in mei 2005. Wij besluiten in onze grote wijsheid daar pas in september een voorlopig verslag over uit te brengen. Ik vind dat niet helemaal passen binnen ons beleid om te proberen zo snel mogelijk een wetswijziging af te handelen die niet zo ingewikkeld is. De staatssecretaris is vervolgens ook niet supersnel. De memorie van antwoord komt pas op 4 november. Ondertussen loopt in de Tweede Kamer de discussie over het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten, Brim. Dit besluit kan alleen in werking treden als dit wetsvoorstel aanvaard wordt. Ik heb begrepen dat de discussie aan de overzijde nog niet is afgerond en dat er morgen opnieuw een overleg over is. De staatssecretaris wil alles graag op 1 januari 2006 invoeren. Ik ben heel benieuwd of de staatssecretaris dat haalt.

De organisaties en de mensen die geïnteresseerd zijn in de toekomst van de wijze van subsidiëren van onze Nederlandse monumenten zijn nu wel een beetje van slag. Hoe kan een normaal mens deze procedure nog begrijpen? De ene week in de Tweede Kamer het Brim, de andere keer een voorlopig verslag in de Eerste Kamer. Beide Kamers zijn tegelijkertijd intensief bezig met dit onderwerp. Zelfs voor ons, zeer betrokken Eerste-Kamerleden, is dit allemaal rommelig en onoverzichtelijk.

Dat gezegd hebbende, wil ik het nu hebben over de inhoud. Ik wil dit wetsvoorstel beoordelen op grond van doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Mijn fractie is het van harte eens met de poging van het kabinet om administratieve lasten te verminderen. Heel positief is de termijn die de staatssecretaris zichzelf stelt om te bepalen of een aanvraag om subsidie te krijgen om een monument in stand te houden al dan niet gehonoreerd wordt. Maar de grote vraag blijft of de betrokken monumenteneigenaar inderdaad snel aan de slag kan met het subsidiebudget dat hem of haar is toegezegd. Er moet immers nog een gemeentelijke vergunning worden verleend. Daarover heb ik een aantal vragen.

In de memorie van antwoord van 4 november zegt de staatssecretaris dat zij niet met de VNG tot overeenstemming is gekomen over een gezamenlijke aanpak van vergunningverlening en subsidiëtoekenning. Ik vind dat jammer. In de discussie met de Tweede Kamer van 16 november spreekt de staatssecretaris over een driehoeksrelatie: gemeenten, Rijksdienst Monumentenzorg en de eigenaar. Ik moet eerlijk zeggen dat ik in het algemeen niet zo dol ben op driehoeksrelaties omdat er niet vaak iets goeds van komt. Is de staatssecretaris nu nog in overleg met de VNG om tot een betere afstemming te komen? Het is immers voor de monumenteneigenaar onnodig gecompliceerd om aangewezen te zijn op meerdere loketten. Dat is in de discussie die hieraan voorafging herhaaldelijk aan de orde geweest.

Ik zal mijn beeld van de procedure nog eens schetsen. Wellicht ziet de staatssecretaris het anders. De eigenaar vraagt subsidie aan voor instandhouding van zijn monument. De Rijksdienst Monumentenzorg meldt na dertien weken dat de eigenaar subsidie krijgt. De

eigenaar vraagt vervolgens een vergunning aan bij de gemeente. De gemeente vraagt de Rijksdienst Monumentenzorg om advies over die aanvraag. Daar staat bij de Rijksdienst Monumentenzorg acht weken voor, maar meestal duurt dat veel langer. De gehele procedure bij de gemeente duurt zes tot negen maanden. Bovendien is dat meestal behoorlijk kostbaar. Is het nu nodig, zo vraag ik de staatssecretaris, om de Rijksdienst Monumentenzorg twee maal in de procedure bij één en dezelfde aanvraag te betrekken? Kan de gemeente niet zonder het advies van de Rijksdienst Monumentenzorg de vergunning verder afhandelen? Ik realiseer mij dat ik hiermee een volstrekt andere lijn kies dan mevrouw Witteman. De staatssecretaris kan volgens mij niet antwoorden: dat is de autonomie van de gemeente. Dat is niet zo. Er zijn, zo heb ik begrepen, allerlei regels die het noodzakelijk maken dat de gemeente opnieuw de Rijksdienst Monumentenzorg moet inschakelen. Ik zou graag van de staatssecretaris horen of het mogelijk is, op dit punt een vereenvoudiging door te voeren. Welke andere regels staan het nobele streven van deze staatssecretaris nog in de weg om ook op dit punt zaken te vereenvoudigen?

Ik kan het niet laten; ik moet nog even een vraag stellen over een in mijn ogen interessante opmerking van de staatssecretaris tijdens het mondeling overleg van 18 november aan de overzijde. Ik citeer: als een gemeente de termijn overschrijdt, wordt de vergunning nu al van rechtswege verleend. Dat is voor mij geheel nieuw. Ik hoor hierop graag een reactie van de staatssecretaris.

Mevrouw de voorzitter. Wij maken ons oprecht zorgen dat het zo gewenste kortelijnenverhaal fictie is. Helaas zal het voor de monumenteneigenaar ook in de toekomst tijdrovend en gecompliceerd blijven als hij een instandhoudingssubsidie en vergunning wil aanvragen. Ik heb mij in deze bijdrage uitsluitend beperkt tot het voorliggende wetsvoorstel. Ik spreek dus niet over de problemen met de restauratieachterstanden of over de financiën. Dat is een taak van de Tweede Kamer. Ik wacht met belangstelling de beantwoording van de staatssecretaris af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is 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 **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Het is van tijd tot tijd nodig om na te gaan of de straffen die op bepaalde delicten zijn gesteld, nog adequaat zijn. In het huidige maatschappelijke klimaat betekent zo'n herijking van strafmaxima een verzwarende ervan. In de strafrechtspleging is deze tendens ook al merkbaar. Er worden met name voor geweldsdelicten hogere straffen geëist en opgelegd dan vroeger, uiteraard binnen de daarvoor gestelde strafmaxima.

De herijking van de wettelijke strafmaxima vindt nu plaats op verzoek van de Tweede Kamer. Deze nam in 1997 een motie-Dittrich/Kalsbeek aan, waarin werd gevraagd om aanpassing van de wettelijke strafmaxima. Twee motieven werden daarbij uitdrukkelijk vermeld: de straffen meer in overeenstemming brengen met de maatschappelijke waardering en deze aanpassing te doen plaatsvinden in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel. In mijn bijdrage concentreer ik mij op dit tweede, belangrijke element.

Montesquieu bepleit in zijn boek *De l'esprit des lois* uit 1748 reeds het proportionaliteitsbeginsel, dat hij als een belangrijke waarborg ziet voor de vrijheid van de burgers. Ik citeer: "C'est le triomphe de la liberté, lorsque les lois criminelles tirent chaque peine de la nature particulière du crime. Tout l'arbitraire cesse; la peine ne descend point du caprice du législateur, mais de la nature de la chose; et ce n'est point l'homme qui fait violence à l'homme." (Boek XII, hoofdstuk 4)

De straf moet in overeenstemming zijn met de ernst van het feit, zo vat ik samen, en dat geldt ook het gehele samenstel van straffen dat men in de wetgeving vindt. Ontbreekt die proportionaliteit, dan is de wetgever bezig willekeurig op te treden en wordt de vrijheid geweld aangedaan. Montesquieu verschaft hierbij allerlei voorbeelden, want hij is een meester van de casuïstiek. Deze maken duidelijk dat vooral reflectie over nieuwe of zware straffen in het wetgevingsproces moet worden ingebouwd en dat het advies van onafhankelijke adviseurs zwaar moet wegen bij de wetgever.

De regering heeft de motie-Dittrich/Kalsbeek ook helemaal in de geest van Montesquieu uitgevoerd. Er is wetenschappelijk onderzoek verricht dat heeft geleid tot voorstellen die drie welomschreven terreinen van delicten betreffen: geweldsdelicten, culpose delicten en vermogensdelicten. De regering heeft vervolgens op basis van deze adviezen een afgewogen pakket voorstellen ingediend, waarover zij ook advies heeft ingewonnen van de gebruikelijke advieslichamen uit de wereld van het strafrecht en van de Raad van State. So far, so good.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer gaat het echter helemaal verkeerd met de proportionaliteitseis. Van links tot rechts dienen de woordvoerders amendementen in, die niet alleen verdere strafverzwaringen beogen, maar ook nieuwe delictomschrijvingen in het stelsel brengen, ook op andere terreinen dan die welke voorwerp van onderzoek en advies zijn geweest. De regering voegt zich naar deze wensen uit de Tweede Kamer. Er komen vier nota's van wijziging en er worden twaalf amendementen aangenomen, allemaal zonder grondige voorbereiding of gedegen advisering. De Raad van State wordt nog wel om een spoedadvies gevraagd, maar beperkt zich tot de vraag of de voorstellen problemen opleveren in verband met bepalingen uit de Grondwet en internationale verdragen. De

proportionaliteitsvraag komt bij deze spoedadvisering niet aan de orde. Ook in het Kamerdebat valt het woord proportionaliteit niet.

De schriftelijke vragen die mijn fractie hierover stelt, worden door de regering afwerend beantwoord. De minister is van mening dat het enkele feit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel met algemene stemmen heeft aanvaard, impliceert dat daarmee ook een oordeel is gegeven over de proportionaliteit. Dat lijkt mij een fictie, en wel een onhoudbare. Er is aan de hele kwestie tijdens de Kamerdiscussie geen aandacht besteed. De Raad van State bepaalt zelf de inhoud van zijn adviezen, zegt de minister. Uiteraard, maar dat betekent niet dat wanneer de Raad van State over een onderwerp zwijgt, het dus een positief advies is op dat punt. De minister verschuilt zich achter de Tweede Kamer en meent, nu mijn partij daar ook met het voorstel heeft ingestemd, dat er geen reden is om toelichting van de zijde van de regering te geven op de wenselijkheid en de proportionaliteit van de aanvaarde amendementen. Ook mijn vraag om na te gaan hoe de desbetreffende strafmaxima liggen in de ons omringende landen, met wie wij een Europese rechtsorde vormen, wordt overbodig gevonden.

Van deze antwoorden is mijn fractie nogal geschrokken. Waarom gooit de regering gaande de procedure plotseling het proportionaliteitsvereiste overboord? Heeft de regering zelf een opvatting over deze kwestie? Waarop is die opvatting dan gebaseerd? Wat is erop tegen om het hele pakket van amendementen en wijzigingen nog eens voor onderzoek en advisering over te leggen aan deskundige en onafhankelijke adviseurs?

Mijn fractie kan instemmen met de afzonderlijke amendementen, als wij deze op zichzelf beschouwen, of althans ermee leven, maar is zonder deze aanvullende informatie simpelweg niet in staat om de proportionaliteit of het evenwicht van het gehele pakket te beoordelen. Ik kan mij niet voorstellen dat andere fracties wel in staat zijn tot een dergelijk oordeel, zodat met Montesquieu moet worden gevreesd voor willekeurige wetgeving.

Het wetsvoorstel beoogt de herijking van een aantal strafmaxima. Er is door het amendement-Van Haersma Buma, van het CDA, echter ook een geheel nieuwe straf aan het repertoire van de strafrechter toegevoegd: een maximumstraf van dertig jaar. Ik heb de vraag opgeworpen of dit wel een toelaatbaar amendement is. De minister antwoordt terecht dat dit in staatsrechtelijke zin alleen een vraag is voor de Tweede Kamer. Daar ben ik het mee eens.

Ook wil ik niet in een semantische discussie treden over de vraag of een straf van dertig jaar die mogelijk wordt, als een herijking van een al bestaande strafmaat of als een geheel nieuwe straf moet worden beschouwd. Persoonlijk ben ik van mening dat de rechter er een nieuwe strafmogelijkheid bij krijgt, een die hij vorig jaar nog niet bezat, en dat het niet zo is dat de oude mogelijkheid van twintig jaar met tien jaar is opgerekt.

Het gaat mij niet om een semantische kwestie. Het probleem is dat er wellicht goede argumenten zijn voor dit nieuwe strafmaximum, maar dat het hele idee pas tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in discussie komt. In de kring van de strafrechtwetenschap en de criminologie hebben geen uitgebreide discussies op basis van onderzoek plaatsgevonden. Wij weten niet wat voor effecten de nieuwe straf waarschijnlijk zal hebben.

Witteveen

De adviseurs van de regering hebben het er uiteraard ook niet over gehad, omdat hen niets gevraagd was.

Kunnen wij een dergelijke ingrijpende verandering wel bij amendement invoeren? Was het niet veel beter geweest om hiervoor een afzonderlijk wetgevingstraject te beginnen? Ik vraag de minister van strafrechtzaken of hij dit ook voor zijn rekening kan nemen in zijn hoedanigheid van minister die verantwoordelijk is voor het wetgevingskwaliteitsbeleid. Mocht dat niet zo zijn, mocht hij zich herinneren dat bij goede wetten ook een zorgvuldige voorbereiding behoort, is het dan nog mogelijk om er op dit late punt iets aan te doen? Ik ben zeer benieuwd naar de antwoorden van de minister.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel is ingegeven door de vraag of in de loop der tijd door verandering van maatschappelijke opvattingen geen onjuiste verhouding is ontstaan tussen de maximale strafbedreiging en de mate waarin de desbetreffende handelingen in onze samenleving onaanvaardbaar worden geacht. Op verzoek van de minister heeft een inventariserend onderzoek plaatsgevonden dat heeft geleid tot de conclusie dat het niet nodig is om een integrale herziening van de wettelijke strafmaxima door te voeren. Daarnaast is gebleken dat er aanleiding was om de strafmaxima voor geweldsdelicten, culpose misdrijven en een aantal vermogensdelicten te heroverwegen.

De CDA-fractie heeft met instemming kennisgenomen van de wijze waarop de herijking van de wettelijke strafmaxima voor de genoemde categorieën van delicten in dit wetsvoorstel is uitgewerkt. Mijn fractie waardeert vooral dat er in dit wetsvoorstel in is voorzien om de zwaarste vorm van culpose delicten, waarbij de schuld bestaat uit roekeloosheid, te voorzien van een afzonderlijk strafmaximum. Aldus wordt met behoud van het principiële onderscheid toch in praktische zin het gat overbrugd tussen voorwaardelijke opzet en gewone schuld in de zin van verwijtbaarheid. Dat is nodig om in gevallen waarin sprake is van zeer ernstig verwijtbaar gedrag, tot een passende sanctie te kunnen komen.

Veel burgers in ons land zijn van mening dat er niet zwaar genoeg wordt gestraft, vooral als het gaat om gewelds- en vermogensdelicten. Nu de wettelijke strafmaxima worden verhoogd, kan de vraag worden gesteld of er ook zwaarder gestraft gaat worden. Het is opvallend hoezeer de minister zich beijvert om in de stukken uiteen te zetten dat dit niet per se het geval zal zijn. De minister duidt de aard en strekking van het wetsvoorstel aan als responsief, waarbij het wetsvoorstel eerder de ontwikkeling reflecteert dan dat het de nieuwe norm oplegt die vervolgens in de rechtspraktijk dient te worden geïmplementeerd.

De CDA-fractie stelt vast dat het strafbeleid, met name de hoogte van de op te leggen straffen, vorm krijgt door strafmaxima die in de wet zijn neergelegd, vervolgingsrichtlijnen die daarop zijn gebaseerd en de daadwerkelijke strafoplegging door de rechter, mede naar aanleiding van de vordering van de officier van justitie. Dat gehele gebeuren zal toch invloed ondergaan van het feit dat de wetgever er thans voor kiest om de wettelijke strafmaxima te verhogen. Het ligt voor de hand om na inwerkingtreding van deze wet nog eens te bezien of de geldende vervolgingsrichtlijnen voldoende aansluiten bij

de thans verhoogde wettelijke strafmaxima. De CDA-fractie begrijpt dan ook niet dat de minister in de nota naar aanleiding van het verslag stelt dat naar het oordeel van de regering aanpassing van de richtlijnen als sequeel van dit wetsvoorstel niet aan de orde is. Het kan toch niet zo zijn dat het verhogen van strafmaxima slechts de betekenis heeft van een signaal, in de woorden van de minister. Dat ligt toch wel erg dicht bij symbool.

Dit wetsvoorstel geeft ook aanleiding om nog eens hardop uit te spreken dat wij af moeten van het systeem van automatische vervroegde invrijheidstelling. Ik herinner mij nog dat de huidige regeling circa twintig jaar geleden bij afwezigheid van een van de leden van de CDA-fractie, fractievoorzitter Christiaanse, met één stem meerderheid in dit huis is aangenomen. Deze regeling heeft van meet af aan niet gedeugd en moet dan ook gewijzigd worden. Dat voorkomt tevens de blijvende noodzaak van gewijzigde wetsartikelen op basis van het amendement op dit wetsvoorstel dat is ingediend door de heer Van Haersma Buma.

Het wetsvoorstel gaat terug op een motie die in de Tweede Kamer is aangenomen, waarin om een inventarisatie en herijking van de strafmaxima werd gevraagd. Daarmee werd de beoordeling van de problematiek uitgetild boven het niveau van een steeds opflakkerende discussie naar aanleiding van incidenten en uitzonderlijke zaken die zich in de praktijk voordoen. Het is de CDA-fractie bekend dat de minister van Justitie iedere week donderdagmiddag vrijhoudt voor een speeddebat in de Tweede Kamer over enige in de actualiteit spelende kwestie, hetgeen alleen positief te waarderen is met het perspectief dat deze wekelijkse colleges inmiddels hebben geleid tot "de politicus van het jaar".

Ondanks de hoopvolle start met een inventariserend onderzoek en evenwichtige voorstellen ter herijking is de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer min of meer ontaard in een festival van amendementen over kwesties die naar de mening van de indieners maar eens adequaat strafrechtelijk aangepakt moesten worden, zoals de heer Witteveen ook memoreerde. Het deed de CDA-fractie deugd dat de minister er bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de overzijde nog eens op heeft gewezen dat het invoegen van geheel nieuwe delicten in dit wetsvoorstel zich niet geheel verstaat met de Grondwet, die onder meer voorziet in het vooraf inwinnen van advies van de Raad van State. De minister voegde daaraan toe: "Ik kan u op een briefje geven dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet zal aanvaarden als daarover geen advies is gevraagd." Het is niet zo vaak dat wij de minister impliciet zien verschijnen als voorstander van verwerping van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer.

Vaststaat dat alsnog advies is ingewonnen over het wetsvoorstel, zoals dat door vele amendementen was gewijzigd. De Raad van State heeft zich in zijn advies echter beperkt tot het gewijzigde amendement-Wolfsen, omdat daarin werd gevraagd om een beoordeling in het licht van de Grondwet en op Nederland rustende verdragsverplichtingen. Bij de kwestie die in dat advies aan de orde is, wil ik nog kort stilstaan.

Het desbetreffende amendement heeft betrekking op meisjesbesnijdenis, hetgeen een verwerpelijke aantasting is van de lichamelijke integriteit van jonge vrouwen. In een aantal Afrikaanse landen bestaat een zodanige traditie en is dit handelen niet strafbaar. Door het aangenomen amendement is thans voor dit delict de

Wagemakers

Nederlandse strafwet van toepassing verklaard, ook voor personen die pas na het begaan van het feit, dat naar het recht van hun land niet strafbaar is, een formele band met de Nederlandse rechtsorde krijgen door verwerving van het Nederlanderschap of een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. In concreto betekent dit dat iemand uit bijvoorbeeld Somalië die over vier jaar als vluchteling naar Nederland komt, strafrechtelijk vervolgd kan worden wegens overtreding van de Nederlandse strafwet, als zij volgend jaar betrokken zou zijn bij meisjesbesnijdenis.

De fractie heeft kennisgenomen van de schriftelijke gedachteswisseling over het kritische advies van de Raad van State hierover. Het is inderdaad de vraag of een en ander zich verdraagt met het "nulla poena"-beginsel, zoals neergelegd in artikel 7 van het EVRM en artikel 16 van de Grondwet. In ieder geval is aannemelijk dat zich in de praktijk allerlei gevallen zullen voordoen waarbij vervolging niet gerechtvaardigd is. De regering is zich daarvan bewust en wijst erop dat het Openbaar Ministerie in concrete gevallen kan besluiten om vervolging achterwege te laten of dat de strafrechter het Openbaar Ministerie in een ingestelde vervolging niet-ontvankelijk kan verklaren. Tonen deze door de regering zelf aangedragen oplossingen niet aan dat het hier aan de orde zijnde wetsartikel te breed en te absoluut is geformuleerd?

Wij zien de reactie met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Wij behandelen vandaag twee wetsvoorstellen, het wetsvoorstel inzake herijking wettelijke strafmaxima en de Reparatielwet II Justitie. Wij zijn tevreden over die reparatielwet. Wij zien daarin wijzigingsvoorstellen die schrijffouten corrigeren. Wij zijn natuurlijk heel tevreden over het feit dat die wijzigingsvoorstellen bijvoorbeeld betrekking hebben op omissies waarbij puntkomma's door komma's zijn vervangen. Wij hopen en vertrouwen er in dit verband overigens op dat de schrijvers op het departement niet te veel kranten lezen, want gelet op de opstand van een aantal kranten tegen de nieuwe spellingsvoorschriften, zouden wij dan nog heel veel reparatielwetten in het verschiet hebben.

Uiteraard zijn wij, wat de reparatielwet betreft, het meest tevreden over de verwijdering uit het oorspronkelijke wetsvoorstel van het artikel betreffende de herijking van de strafmaxima in het Wetboek van Militair Strafrecht. Daarbij valt wel te twisten over de vraag of het hier alleen gaat om een reparatie van een wets-technisch gebrek, zoals de minister ons voorhoudt. Wij weten dat de minister niet van dit soort reparaties houdt, maar wij hebben toch het gevoel dat het hier om iets meer gaat dan om een wetstechnisch gebrek. Wij hebben overigens niet echt de behoefte om hierover op dit moment de discussie met de minister aan te gaan, maar misschien zegt hij hier in zijn beantwoording nog iets over.

Voor het overige kunnen wij kort zijn over de voorliggende wetsvoorstellen, in het bijzonder over het wetsvoorstel inzake herijking wettelijke strafmaxima, zeker na de inbreng van de collega's Witteveen en Wagemakers. Wij willen de minister drie punten voorleggen. Op pagina 4 van de memorie van toelichting staat dat de wettelijke strafmaxima in de praktijk niet als

knellend worden ervaren en dat de maximale straf voor een bepaald delict zelden wordt opgelegd. Onze vraag sluit aan bij een opmerking van collega Wagemakers: is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat de herijking van de strafmaxima voor de desbetreffende delicten metterdaad zal leiden tot hogere eisen van de kant van het Openbaar Ministerie en tot hogere straffen van de kant van de zittende magistratuur? In het verlengde van die vraag: hoe valt te voorkomen dat bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie inderdaad een hogere straf vraagt maar de zittende magistratuur de tijd neemt – om het zachtjes uit te drukken – om aan de hogere strafmaxima te wennen? Hoe moeten wij dit voor de nabije toekomst zien?

Dan het tweede vraagpunt. Het is te begrijpen dat, gelet op de behoefte om ten aanzien van in het bijzonder geweldsdelicten en culpose delicten snel tot aanpassingen te komen, aan het wetsvoorstel geen uitgebreide vergelijking van alle wettelijke strafmaxima ten grondslag ligt. Er is wel veel aan gedaan, maar een echt uitgebreide vergelijking heeft volgens ons niet plaatsgevonden. Desondanks is er behoefte aan zo'n vergelijking. Op pagina 4 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het Wetboek van Strafrecht "nog steeds een adequate catalogus van strafbare feiten met passende strafmaxima" is. Onze vraag sluit aan bij datgene waarover collega Witteveen het heeft gehad: kan de minister verzekeren dat, nadat wij de vele nota's van wijzigingen en de reeksen amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel achter de rug hebben, het voorliggende wetsvoorstel de beoogde systematiek werkelijk overeind houdt? Wij zijn benieuwd hoe de minister dat nu ziet.

Tot slot een volstrekt ander punt. In het wetsvoorstel worden met betrekking tot artikel 123 aanpassingen op het punt van de strafrechtelijke bescherming voorgesteld die zien op geweld tegen de Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden. Bewindspersonen worden meestal vergezeld door ambtenaren, ook vandaag weer. Dat zal morgen en ook daarna weer het geval zijn. Kan de minister aangeven of, mutatis mutandis, aanpassingen op het punt van de strafrechtelijke bescherming van leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden ook in de rede ligt voor ambtenaren die soortgelijke risico's van geweld kunnen lopen tijdens plenaire of commissievergaderingen? Men ziet dat wij er zeer aan hechten dat wij ook met betrekking tot de ambtenaren de maatschappelijke ontwikkelingen op de voet volgen.

Wij wachten de beantwoording door de minister met belangstelling af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel op stuk nr. 28484 is ingediend op 22 juli 2002 en is nog ondertekend door de ambtsvoorganger van de huidige minister, minister Korthals. Het dankt zijn ontstaan in zekere zin aan de motie Dittrich/Kalsbeek-Jasperse van 27 november 1997 en de motie Dittrich/Van de Camp over geweldsdelicten en berust op onderzoek dat op verzoek van de minister van Justitie is gedaan door de heren De Hullu, Koopmans en De Roos. Dat onderzoek leidde tot het regeringsstandpunt over wettelijke strafmaxima van 20 mei 1999. Ofschoon degelijk voorbereid, is het wetsvoorstel, na behandeling

Holdijk

door de Tweede Kamer uiteindelijk aanzienlijk meer geworden dan een simpele herijking van strafmaxima. Er zijn een aantal nieuwe delicten opgenomen en er zijn een paar obsoleete strafbepalingen geschrapt. In totaal werd drie maal advies van de Raad van State gevraagd; dat is vrij uitzonderlijk voor een wetsvoorstel. Wij zullen op dit moment geen waardering geven van die adviezen als zodanig.

Bij de korte bespreking die ik namens de fracties van SGP en de ChristenUnie aan dit wetsvoorstel wil wijden, mag ik om te beginnen misschien wel opmerken dat het nut van de behandeling in twee instanties – ik bedoel nu die door de Eerste Kamer – ook in dit geval weer is bewezen. Daarbij denk ik uiteraard aan de in het kader van het gewijzigde amendement-Van Haersma Buma c.s. (stuk nr. 45) voorgestelde wijziging van een reeks artikelen van het Wetboek van Militair Strafrecht (artikel III B). Omdat dit wetboek een rijkswet betreft, kunnen de bedoelde artikelen ook alleen bij rijkswet worden gewijzigd, maar het onderhavige wetsvoorstel is geen rijkswet. Voor het overige kan ik verwijzen naar het verslag van het schriftelijk overleg tussen de minister en deze Kamer van 26 april jongstleden.

Wij hebben intussen kunnen constateren dat de eerste stap tot herstel van deze fout is gezet in het op 23 juni jongstleden bij de Tweede Kamer ahangig gemaakte voorstel voor de Reparatiewet II Justitie (stuk nr. 30171). Artikel XXXXIII van dat voorstel voorziet erin dat de onterechte wijzigingen uit het wetsvoorstel herijking strafmaxima worden verwijderd. Ons wacht dus nog een tweede stap: een voorstel van rijkswet tot wijziging van het Wetboek van Militair Strafrecht.

Zoals al opgemerkt, omvat het wetsvoorstel in zijn voorliggende vorm meer dan alleen een aanpassing van de strafmaxima. Het is, lettend op de materie, bepaald ook geen technisch wetsvoorstel te noemen. De minister heeft in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer evenwel met nadruk betoogd dat het niet de opzet van het wetsvoorstel is om in algemene zin tot zwaardere straffen te komen. Hij heeft zich niet uitgesproken over de mogelijke effecten van het voorstel, maar uitsluitend over de opzet daarvan. Achtergrond is dat op strafbare feiten maxima zijn ingesteld die deels historisch bepaald zijn, maar niet meer tot uitdrukking brengen in welke mate het betreffende strafbare feit thans maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht en waarbij de proportionele verhoudingen – anders gezegd: het evenwicht in het stelsel van wettelijke strafmaxima – enigermate verstoord waren geraakt. Zojuist hebben de heren Witteveen en Rosenthal het aspect van de proportionaliteit prominent naar voren gebracht. Ik sluit mij graag aan bij hun opmerkingen en vragen daarover.

Het voorstel heeft als signaal van de wetgever richting de burgers – dat in de eerste plaats – en de rechter zelfstandige betekenis omdat daarmee de positie van de wetgever ten opzichte van normatieve ontwikkelingen in de samenleving en de rechtspraak duidelijk en opnieuw wordt gemarkeerd. De wetgever geeft met andere woorden aan waar hij in dezen staat. De wettelijke verankering erkent en verstevigt aldus de maatschappelijke ontwikkeling. De aard en strekking van het onderhavige wetsvoorstel kunnen, aldus de nota naar aanleiding van het verslag (28484, nr. 7, pagina 3) in zoverre eerder "responsief" dan "directief" worden genoemd. Veel meer reflecteert het wetsvoorstel een ontwikkeling dan dat het een nieuwe norm oplegt die vervolgens in de rechtsprak-

tijk in alle zaken dient te worden geïmplementeerd. De voorgestelde verhoging van het wettelijk strafmaximum voor specifieke delen van het materieel strafrecht zal allereerst – of alleen – betekenis hebben voor de ernstigste gevallen die onder de betreffende delictsomschrijvingen kunnen vallen, daarbij mede in aanmerking genomen de strafmaxima in andere strafbaarstellingen, ofschoon in de praktijk het strafmaximum zelden of nooit in beeld komt.

Het is goed dat de strafrechter in het bestaande Nederlandse sanctiestelsel binnen de grenzen van de wet de vrijheid blijft houden om zelfstandig de hoogte te bepalen van in concrete strafzaken op te leggen straffen.

Wij ondersteunen het bestaande wettelijke stelsel, waarin thans algemene – en géén bijzondere – strafminima en bijzondere strafmaxima zijn neergelegd. Overigens zien wij geen reden om bijzondere verwachtingen te koesteren dat de verhoging van de (bijzondere) strafmaxima zonder meer zal leiden tot verhoging van de gemiddelde strafmaat noch tot beperking van de criminaliteit.

Wat nieuw geïntroduceerde strafbepalingen betreft – ik denk onder andere aan de meisjesbesnijdenis – sluit ik mij graag aan bij de opmerking van de heer Wagema-

kers. Al eerder in mijn bijdrage signaleerde ik dat enkele obsoleet geworden strafbepalingen verdwijnen. Dat geldt onder andere voor Titel VI van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht. Deze titel betreffende het tweegevecht is volgens onderdeel LL van het wetsvoorstel vervallen. Gebleken is immers dat deze titel gedurende de afgelopen eeuw niet of nauwelijks is toegepast. Op de in verband met een tweegevecht gepleegde doodslag of mishandeling zullen voortaan de hiervoor geldende bepalingen worden toegepast.

Bij het afscheid van Titel VI van het Tweede Boek is een korte historische kanttekening wellicht niet misplaatst. In de memorie van toelichting bij het ontwerp voor een nationaal Wetboek van Strafrecht, dat bij rapport van 13 mei 1875 door de staatscommissie-De Wal aan de regering werd aangeboden – en dat na meer dan zeventig jaar vruchteloos pogen de grondslag voor het op 28 februari 1879 ingediende regeringsontwerp van ons huidige Wetboek van Strafrecht vormde – klinkt reeds met zoveel woorden de twijfel over de wijze van strafbaarstelling van het tweegevecht door. Ik citeer van pagina 258: "Het ongeoorloofde van het tweegevecht en de noodzakelijkheid dat daartegen op een of andere wijze door de strafwet wordt gewaakt, mogen thans als algemeen erkend worden aangenomen. Verschillend wordt nog altijd gedacht over de vraag of men het duel als delictum sui generis heeft te beschouwen, dan wel beter doet om deze handeling straffeloos te laten, en het daardoor veroorzaakte lichaamsleed onder de gewone strafbepalingen van moord, doodslag en mishandeling te begrijpen." De staatscommissie beantwoordt die vraag vervolgens overtuigend met kracht van argumenten en met een beroep op het ontwerp van 1847 en de meeste nieuwere wetgevingen en schrijvers in eerstgenoemde zin. Die argumenten zijn tweemaal. Men vindt dat het specifieke oogmerk van de dader in rekening moet worden gebracht. "In de regel", zo lezen wij, "is het oogmerk der partijen voornamelijk daarop gericht om door eene bepaalde onderling overeengekomen handeling, door een oud en moeilijk uit te roeijen vooroordeel als de meest geschikte aangewezen,

Holdijk

voldoening te verkrijgen en te geven voor eene ware of vermeende krenking van het eergevoel."

In de tweede plaats zegt men: "Herstel van een nadeel, van eene ware of vermeende krenking ten doel hebbende door eigen handeling en door gewelddadige middelen, tast het tweegevecht, afgescheiden van de gevolgen, reeds op zichzelf de maatschappelijke orde aan, die eigenmagtig herstel door gewelddadige middelen wraakt. Het is eene bevordering van eigenrigting die in een beschaafden staat en bij gevestigde en regelmatig werkende regtsorganen krachtig moet worden tegengegaan, ook daar waar partijen het terrein ongedeed verlaten en vrijwillig of gedwongen de gevolgen van hunne eigenmagtige inbreuk op de openbare orde, op de regtsvrede ontgaan." Op grond van deze argumenten stelde de staatscommissie voor niet alleen het tweegevecht op zichzelf maar ook de uitdaging en aanneming, de overbrenging van de uitdaging, de ophitsing tot tweegevecht en de openbare blijken van minachting wegens het nalaten van het misdrijf strafbaar te stellen.

Of de eergevoelens van 1875 tegenwoordig een andere taal spreken, dan wel of de stand der beschaving van de staat tot het stellen van minder hoge eisen aanleiding geeft, moge in het midden blijven. Niet zozeer omdat een strafbepaling voor verouderd wordt gehouden, maar omdat het verschijnsel zich hoogst zelden voordoet, kunnen onze fracties er vrede mee hebben dat de regering thans een andere keus maakt dan de staatscommissie destijds en de wetgever van 1886. Met dit requiem betreffende het tweegevecht sluit ik mijn bijdrage af.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik zal duidelijk maken dat de heer Holdijk het niet over een academische kwestie had. Ik hoorde net van een historicus in mijn fractie dat in 1856 de toenmalige minister van Oorlog een lid van de Kamer heeft uitgedaagd tot een tweegevecht. Ik ben benieuwd hoe dat afgelopen is, want dat wist hij niet. Hij weet eigenlijk helemaal niet zoveel.

Het past mij om de minister te feliciteren met zijn uitverkiezing tot politicus van het jaar. Ik moet zeggen dat de concurrentie wat minnetjes was. Hij hoefde het maar tegen vier ministers op te nemen. Ik stel voor dat de 75 senatoren in de toekomst ook meedoen aan die wedstrijd. Dan zullen wij nog zien wat de uitkomst is. Desalniettemin feliciteer ik de minister van harte.

Wij spreken over een wetsvoorstel dat unaniem is aangenomen in de Tweede Kamer. Je zou je dan ook kunnen afvragen waarom dit geen hamerstuk is. Er valt weinig op aan te merken. Het is hooguit een erg late uitvoering van een wens van de Tweede Kamer uit 1997. Het wetsvoorstel is in 2002 ingediend en, geheel in de geest van de motie, op basis van onderzoeken van de universiteiten van Tilburg en Leiden uitgevoerd. Zo hoort het; zo moet een wet tot stand komen. Wat moet de Eerste Kamer nog doen met een wet die zo goed is voorbereid en die unaniem is aangenomen door de Tweede Kamer? Wij zouden kunnen kijken of de wet zich verdraagt met internationale verdragen, maar dat heeft de Raad van State al bekeken. Een andere vraag is of de wet uitvoerbaar is. Als je iemand twintig of dertig jaar in de gevangenis zet, is het hooguit een huisvestings-

probleem. Het is in ieder geval geen probleem waar wij ons zorgen over zouden moeten maken.

Toch is dit een iets te gemakkelijke analyse van de kwestie. Je zou je als regering moeten afvragen wat je moet doen als een wetsvoorstel zo uitgebreid wordt geamendeerd als nu. Er zijn twaalf amendementen ingediend, waarvan sommige behoorlijk verstrekkend. Moet je dan zeggen, zoals de minister heeft gedaan, dat dit het recht van het parlement is? Dat is natuurlijk het uitgangspunt. Het Tweede Kamer heeft immers dit belangrijke recht. De regering heeft echter ook een eigen verantwoordelijkheid. Zij zou zich moeten afvragen of dit is wat zij wilde. Als dat niet zo is, heeft de regering altijd de mogelijkheid om het wetsvoorstel terug te trekken. De minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat hij ermee kan leven. Hij vindt dat de Tweede Kamer over haar eigen amendementen gaat, ook als ze ontoelaatbaar zijn. Die houding vinden wij toch enigszins minimalistisch.

Het is niet gezegd dat de regering dit wetsvoorstel zou moeten terugtrekken, maar wij vragen ons wel af of er zaken zijn die wij goed moeten bekijken vooraleer wij dit wetsvoorstel tot wet promoveren. Wat gebeurt er als deze Kamer hier ja tegen zegt? Is het wel een proportioneel wetsvoorstel gebleven? Zijn er door al die amendementen niet dusdanige wijzigingen aangebracht dat het wetsvoorstel uiteindelijk niet is geworden zoals wij het bedoelden? Het is fijn dat collega Witteveen Montequieu erbij heeft gehaald. In deze toch wat rumoerige tijden is het van groot belang dat bij straffen de proportionaliteit in de gaten wordt gehouden. Volgens mij heeft de minister daar zelf ook een aantal keren voor gewaarschuwd. Hij heeft gezegd dat wij ons niet door de waan van de dag moeten laten leiden.

Een andere vraag waar een duidelijker antwoord op mag komen, is de vraag naar het effect op de strafmaat-toedeling. In de Tweede Kamer is over een aantal zaken niet gesproken en een aantal zaken is wel erg enthousiast toegevoegd. De minister heeft gezegd dat het verhogen van strafmaxima niet leidt tot een directe verandering van de rechtspraak van de strafrechter. Collega Wagemakers heeft er terecht op gewezen dat wij de wet niet voor niets wijzigen. Er zal toch enig effect zijn. Moeten de richtlijnen aan het Openbaar Ministerie niet aangescherpt worden? Ik heb daar weinig over gelezen in de discussie in de Tweede Kamer. Kan de minister daar iets over zeggen?

Een belangrijke vraag is in hoeverre de nu zo fors geamendeerde wetswijziging en de aanpassing van de strafmaxima zich verhouden met de praktijk in de ons omringende landen. Ik vind het verzoek van de PvdA-fractie niet onredelijk. Natuurlijk hebben wij allen verwanten aan de overkant, maar die doen niet altijd even goed hun best. Het ontslaat ons niet van onze taak om er kritisch naar te kijken en het ontzegt ons niet het recht om daar kritisch naar te kijken. De reactie van de minister op dit punt vond ik een beetje te zuur. Het is waar dat hem geen blaam treft, maar van een politicus van het jaar verwachten wij een betere reactie.

Speciale aandacht is nodig voor de invoering van de maximumstraf van dertig jaar. Die is er wel erg gemakkelijk doorgejast. Ik vergelijk het met het lange proces dat wij hebben gehad met het aanpassen van andere strafmaxima. Hier is volgens mij enigszins sprake van de waan van de dag, waarvoor de Tweede Kamer heeft gecapituleerd. Of niet? Is de minister terugblikkende van

mening dat de invoering van de maximumstraf van dertig jaar een goed afgewogen beslissing was? Weet hij waartoe het zal leiden? Als hier het effect optreedt dat collega Wagemakers veronderstelde, dan betekent het dat mensen veel langer in de gevangenis zitten. Een van de redenen om mensen niet levenslang in de gevangenis te houden, is om enig perspectief te laten bestaan, hoe mager het ook mag zijn. Dat heeft voordelen voor de behandeling van de betreffende veroordeelde. Waarom zou je mensen in een totaal uitzichtloze positie brengen? Waarom hebben wij de doodstraf dan niet ook meteen ingevoerd? Ik denk dat iedereen zal zeggen dat wij dat niet bij amendement kunnen doen, zelfs Van Haersma Buma niet. Wij hebben het over een enorme verhoging van de strafmaat en die zouden wij in een apart wetsvoorstel moeten behandelen.

Dit is niet de enige wet die hier op deze manier aankomt. Wij vragen ons niet alleen bij deze wet af of dit wel het plan was. Is het enthousiasme van de Tweede Kamer om wetten te wijzigen wel het juiste middel? De Eerste Kamer kan daar achteraf weinig aan doen. Wij kunnen de minister hooguit vragen om ons wat meer duidelijkheid te geven, maar veel meer hebben wij niet in de melk te brokkelen. Dat is de positie van de Eerste Kamer. Dit is voor mij opnieuw een reden om voor te stellen de twee Kamers te verheffen tot één Kamer, zodat de Tweede Kamer in staat is om na te denken over wat zij doet. Dan voorkomen wij dat de Tweede Kamer wat al te enthousiast niet doordachte wetgeving aflevert, die de Eerste Kamer vervolgens moet accepteren omdat er anders een groot probleem ontstaat.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (19529);**
- **het wetsvoorstel Aanpassing van de wetgeving aan invoering van de wet tot vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (Invoeringswet titel 7.17 en titel 7.18 Burgerlijk Wetboek) (30137).**

De **voorzitter**: De minister van Justitie had ik al welkom geheten. Dat welkom geldt ook de regeringscommissaris, de heer Neleman.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil de minister om te beginnen complimenteren met deze zeer doorwrochte wetsvoorstellen die ons verzekeringsrecht in een eigentijds jasje zullen gieten. Beide zijn de vertaalslag van juridische inzichten die in de afgelopen decennia zijn gerijpt en beide zullen dus, zoals ik in mijn schriftelijke inbreng ongeveer twee jaar geleden aangaf, nu gewoon hun werk moeten gaan doen. Tegelijk is dit compliment wat dubieus. Wij betreuren het namelijk wel, dat dit allemaal zo ontzettend lang heeft moeten duren. Ik begreep onlangs dat dit

wetsvoorstel het oudste bij deze Kamer aanhangige wetsvoorstel is, en daarvóór heeft het ook al veel te lang geduurd voor het als een voldragen ontwerp bij de Tweede Kamer kon worden ingediend. Maar dat is nakaarten. Laten wij blij zijn dat de titel 7.17 nu de wind in de zeilen heeft gekregen van de nieuwe Zorgverzekeringswet, zodat dit nu echt, na aanvaarding in dit huis, per 1 januari aanstaande de haven van het Burgerlijk Wetboek kan binnenvaren.

Mijn fractie was vanwege de zeer uitgebreide schriftelijke behandeling aanvankelijk niet van plan aan dit debat mee te doen. De door ons gestelde vragen waren redelijk beantwoord, weliswaar waren wij niet met ieder antwoord even gelukkig, maar dat is nog geen reden om aan een mondeling debat te willen meedoen. De reden dat wij hiervan zijn teruggekomen, is dat, net zoals de Zorgverzekeringswet heeft geïnterefeerd in het tempo van deze wetsvoorstellen, de Wet WIA heeft gezorgd voor nieuwe figuren en constructies die mede verband houden, dat althans zouden kunnen doen, met het nieuwe verzekeringsrecht. De gelegenheid om hierover in twee instanties met de minister van gedachten te wisselen heeft ontbroken, vandaar dat ik mijn vervolgvragen nu maar bij de behandeling stel. Ik merk dan wel of de minister daar hier en nu op wil ingaan, of dat hij wil toezeggen hierop in een later stadium schriftelijk terug te komen. Aan onze waardering voor de aan de orde zijnde wetsvoorstellen doen de vragen namelijk niet zoveel toe of af.

Verzekeraars worden in ons sociale bestel steeds meer een mengvorm van een private wederpartij en een publiekrechtelijke actor. Dat speelt in het nieuwe zorgstelsel, het speelt ook bij het thema reïntegratie. En wie de laatste weken naar de commercials op radio en tv luistert, die moet wel eens menen dat er nog maar twee typen verzekeringen bestaan: van ziektekosten, en van reïntegratie en andere WIA-aanvullende of ondersteunende producten. Bij de behandeling van het ontwerp van deze laatste wet heeft de minister van SZW aangegeven, dat de werkgever die als eigenrisicodragende acteert, in de eerste twee jaar tot zijn werknemer in een privaatrechtelijke relatie staat en nadien als zelfstandig bestuursorgaan in een publiekrechtelijke. Ik zou menen dat dit iets genuanceerder ligt en dat de werkgever, zolang het dienstverband duurt – en dat kan zich verder uitstreken dan de periode van loondoorbetalingsplicht van artikel 7:629 – in die periode ook in een arbeidsrechtelijke relatie tot zijn werknemer staat. Voor het onderwerp van vandaag is dit van belang vanwege de relatie van de verzekeraar van de werkgever met deze werknemer. Dat is, dat geven wij de minister na, geen contractuele band, maar zij krijgen wél met elkaar te maken; misschien nog wel meer dan de werknemer en de eigenrisicodragende werkgever, althans in de context van reïntegratie.

Ik werk deze stelling uit in een voorbeeld dat uitmondt in een paar gerichte vragen. In dit voorbeeld heeft de eigenrisicodragende werkgever de met arbeid en ziekte samenhangende werkgeversrisico's ondergebracht bij verzekeraar X. Het UWV heeft de werknemer gezien en hem gekwalificeerd als WGA-gerechtigd. Eerder al had deze werknemer geruime tijd te maken met een aan X gelieerd reïntegratiebedrijf waarvoor deze verzekeraar, uit hoofde van de met de werkgever gesloten verzekeringsovereenkomst, de rekening betaalt. De werknemer daarentegen is ontevreden over de inzet van dit