

Batenburg

uitvoering van deze wet voor grote groepen van vooral oudere mensen tot grote problemen heeft geleid, omdat zij een groot deel van hun inkomen zijn kwijtgeraakt en de vaste lasten zijn gebleven zoals ze waren.

Ondanks de voorgenomen reparatiemaatregelen naar aanleiding van de gebleken onbillijkheden blijven er problemen. Zo zullen vooral ouderen met een partner van beneden de 65 jaar geen profijt hebben van deze reparatiemaatregelen en daardoor in de kou blijven staan.

Ik noem een voorbeeld. Partners jonger dan 65 jaar van wie de overleden echtgenoot ouder is dan 65 jaar, verliezen hun AOW-uitkering. Zij komen ten gevolge van de kortingen op de AOW in de bijstand terecht. Deze generatie is over het algemeen onverzekerbaar, gezien de te hoge premies voor deze groep van ouderen. Veelal hebben deze ouderen na een lang arbeidszaam leven een groot bedrag aan AWW- en AOW-premies betaald. Zij worden nu onterecht slachtoffer van de ANW, zoals deze nu voorligt. In schril contrast hiermede staat een jong persoon van bijvoorbeeld 23 jaar met een kind, niet werkend, die nog maar weinig premie heeft betaald maar wel een volledig ANW-recht heeft. De wetgever heeft dergelijke onbillijkheden niet onderkend en heeft derhalve de verantwoordelijkheid voor deze onrechtmatigheden oplossingen aan te dragen. Kan de bewindsman mij aangeven hoe hij deze onrechtmatigheden denkt op te lossen? Overigens schaar ik mij geheel achter het betoog dat de woordvoerder van het CDA heeft gehouden.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet) (24263).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel dat voorligt – één van de laatste die wij met de nu demissionaire minister van Justitie zullen bespreken – heeft een lange geschiedenis. Het is op 7 juli 1994 op voordracht van de toenmalige minister van Justitie, mr. A. Kostó, bij de Raad van State aanhangig gemaakt en ruim een jaar later onder verantwoordelijkheid van zijn opvolgster bij de Tweede Kamer ingediend. De vaste commissie voor Justitie heeft tijdens de schriftelijke voorbereiding al een opmerking gemaakt over de lange voorbereidingstijd van de memorie van antwoord. Er waren verschillende momenten van vertraging in dit wetgevingsproces. Wij hebben op verschillende momenten gewezen op wettelijke gebreken, laatstelijk ook in de Penitentiaire maatregel die na publicatie in het Staatsblad is voorgehangen. Daarbij wordt de door de regering erkende drukfout in artikel 4, tweede lid, van de Penitentiaire maatregel gecorrigeerd. Wat gebeurt er met een gebrek dat door de Raad van State was gesignaleerd en waarop in het nader rapport niet is gereageerd, namelijk het ontbreken van een wettelijke grondslag voor artikel 58?

Het gevangeniswezen moet niet van de ene naar de andere beoogde datum van inwerkingtreding van deze belangrijke nieuwe wetgeving worden geleid. Daarom hebben wij er graag aan meegewerkt het wetsvoorstel, na de beantwoording van onze vragen over de Penitentiaire maatregel, toch nog voor het zomerreces te agenderen. Ik vraag de minister van Justitie welke datum van inwerkingtreding op dit moment is voorzien. Is 1 juli aanstaande, zoals is aangegeven in de brief van 9 maart 1998, Kamerstuk 25600-VI, nr. 164C, nog wel een verstandige keuze? Verdient 1 oktober nu niet de voorkeur?

Dan kom ik op de inhoud van het voorstel, in samenhang met de algemene maatregel van bestuur en het op basis daarvan te voeren beleid. Een belangrijke verandering in het wetsvoorstel is de invoering van het penitentiaire programma, waar wij veel twijfel bij hebben. Bij de vaagheid van de uitwerking kan

die twijfel op dit moment moeilijk worden weggenomen. Het lijkt ons van belang om dat hier nogmaals aan de orde te stellen.

Het penitentiair programma dat nu een plaats heeft gekregen in de wetgeving, heeft wel erg veel weg van een extra vervroegde invrijheidstelling onder voorwaarden, voorafgaand aan de vervroegde invrijheidstelling die bijna een automatisme is bij de huidige wetgeving. Net als onze collega's in de Tweede Kamer hebben wij hierover in ander verband opgemerkt dat het onze voorkeur heeft om het systeem van de vervroegde invrijheidstelling te vervangen door een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling, waarbij een beoordeling kan plaatsvinden, dan wel een systeem waarbij er een zekere marge is voor de feitelijke executieduur van de uitspraak van de strafrechter.

Dit penitentiair programma lijkt wel erg veel op een extra vervroegde invrijheidstelling. De regering verwacht daarmee vanaf het jaar 2000 250 en in 1999 al 200 detentiejaren te kunnen besparen. Is dat zo gauw niet wat veel? Zijn de prognoses voor de penitentiaire capaciteit mede gebouwd op de verwachting dat het penitentiair programma in deze omvang kan worden toegepast?

Afgezien van de vaagheid van de doelstelling en de regeling is het moeilijkste punt bij het penitentiair programma in onze ogen de verantwoordelijkheid van de directeur voor personen die aan zo'n programma deelnemen. In de nota naar aanleiding van het verslag gaat het over de verantwoordelijkheid van "het ministerie van Justitie", zo staat het er. Bedoelt de minister de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie of wordt hiermee een ambtelijke verantwoordelijkheid bedoeld?

Ik stel deze vraag niet omdat het hier misschien een verschrijving betreft, maar omdat er in de stukken over het wetsvoorstel onduidelijke uitspraken zijn gedaan over de relatie tussen de selectiefunctionaris of de directeur en de minister. Deze uitspraken geven in ieder geval aanleiding tot vragen en kritiek.

Gelet op de wettelijke regeling moet de vraag worden gesteld of de directeur niet net als de selectiefunctionaris door de toekenning van bevoegdheden bij en krachtens de

Hirsch Ballin

wet zelf bestuursorgaan is geworden. In paragraaf 3 van de memorie van antwoord aan onze Kamer schreef de minister dat de selectiefunctionaris zich niet kan "verschuilen" achter een aanwijzing van de minister. Staatsrechtelijk leidt dat tot een bizarre situatie. Deze positie van de directeur behoeft opheldering. Als de selectiefunctionaris en de directeur, ondanks een aanwijzing van de minister, een eigen beoordelingsruimte houden, rijst de vraag wie politiek en bestuurlijk verantwoordelijk is tegenover de Staten-Generaal, als een selectiefunctionaris een beslissing neemt die afwijkt van de hem gegeven aanwijzing.

Ik wijs met enige kritische nadruk op de tekst die de minister ons deed geworden in de memorie van antwoord, dat de selectiefunctionaris zich niet kan "verschuilen" achter een aanwijzing van de minister. Het lijkt ons van belang dat deze wordt opgehelderd, want zo kan het niet.

Ziekte en deviant gedrag tijdens de uitvoering van het penitentiaire programma vallen onder de taken van de directeur. Hij moet daarover waken en zo nodig beslissingen en maatregelen nemen ten aanzien van de buitenshuis verblijvende gedetineerde die deelneemt aan het penitentiaire programma. Maar hoe kan de directeur zijn verantwoordelijkheid waarmaken? Welke positie heeft hij ten opzichte van de reclassering die ook een rol daarbij te spelen heeft? Zal de reclassering zich laten gezeggen door de aanwijzingen die de directeur geeft? Kan hij disciplinaire straffen opleggen? Die vraag heeft niet alleen een juridische maar ook een feitelijke dimensie! Kan hij er ook voor zorgen dat de disciplinaire straffen ten uitvoer worden gelegd tijdens de looptijd van het penitentiaire programma? Geldt deze rol van de directeur alleen voor het aantal uren dat de betrokkene deelneemt aan het programma? Dat aantal wordt gesteld op ten minste 26 uur. Of geldt deze verantwoordelijkheid van de directeur ook ten aanzien van de andere uren van de week dat de uit huis geplaatste gedetineerde deelneemt aan het penitentiaire programma?

Hoe zit het precies met de toepasselijkheid van de sociale-verzekeringswetgeving? Wij hebben in de nota naar aanleiding van het eindverslag een verwijzing gekregen naar de wijziging in de sociale-

zekerheidswetgeving die inderdaad dezer dagen bij de Tweede Kamer is ingediend. Maar strookt het antwoord dat wordt gegeven in de nota naar aanleiding van het eindverslag, eigenlijk wel met het antwoord van de Raad van State op de voorvraag, zoals is weergegeven in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26063? Daarin maakte de Raad van State tenslotte juist kritische opmerkingen over het criterium dat wij nu weer tegenkomen in de nota naar aanleiding van het eindverslag.

Mijnheer de voorzitter! Wij hebben ook vragen en twijfels bij het functioneren van de regeling inzake de beklagmogelijkheden, zoals die nu is neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel. Wij blijven bij onze bedenkingen inzake het ontbreken van elke drempel, zoals die gevonden zou kunnen zijn in een bescheiden heffing, om gebruik te maken van die beklagmogelijkheden. Naar verluidt gebeurt dat soms tot in het absurde toe. Dan is er sprake van een aaneenrijging van plaagstoten waar toch iets tegenover zou kunnen worden gesteld. Ik doel bijvoorbeeld op klachten over de wijze waarop de bewaarder een gedetineerde groet. Moet de toepasselijkheid van de schorsingsprocedure in artikel 66 eigenlijk niet worden genormeerd?

Dan is er nog een vraag over de toepasselijkheid van de voorliggende wetgeving op de vreemdelingenbewaring. Daar is weinig specifieke aandacht aan besteed, terwijl het wel een zeer specifiek soort detentie is. Is die niet te rudimentair geregeld? Zijn er de nodige voorzieningen om ook daar te beschikken over een equivalent van het penitentiaire dossier, zoals dat ten aanzien van veroordeelden tot vrijheidsstraf beschikbaar is? Zijn er geen nadere regels nodig met betrekking tot een regime?

Er zijn in het wetsvoorstel en de Penitentiaire maatregel ook nieuwe regels vervat ten aanzien van de geestelijke verzorging in de penitentiaire inrichtingen. De Raad van State heeft erop gewezen dat daarbij, aanvankelijk zonder nadere toelichting, de bepaling over de geestelijke zorg voor gedetineerden van israëlitische gezindte is geschrapt. Als motivering voert de minister daarbij aan dat het aantal gedetineerden van israëlitische gezindte te gering is. Wij zouden op dat punt graag enige cijfermatige

toelichting krijgen. Het gaat tenslotte niet alleen om gedetineerden met een Nederlandse nationaliteit, maar ook om gedetineerden met een buitenlandse nationaliteit. Het is bekend dat de Joodse geestelijke verzorging, daar waar zij functioneert, ook een nuttige rol vervult ten aanzien van anderen dan degenen die belijdend deel uitmaken van hun gemeente. Dat geldt trouwens evenzeer voor de geestelijke verzorgers van andere gezindten. Daarom behoeft de motivering op dit punt toelichting.

De scheiding tussen kort- en langgestraften, zoals wij die tot nu kenden, komt niet terug. Of komt zij wellicht toch terug, maar dan via nadere aanwijzingen of circulaires op basis van voorgestelde regelgeving? Is het verstandig om jongvolwassenen nu niet langer bij voorkeur in speciale inrichtingen te plaatsen? Inzake de jeugdwerk-inrichtingen hebben wij eerder onze bezwaren tegen het standpunt van de minister kenbaar gemaakt. Zij houdt vast aan haar standpunt tot beëindiging van het experiment. Een andere route had meer in de rede gelegen. Ik wijs op de kritische en teleurgestelde reacties op het beëindigen van het experiment uit de praktijk. Het experiment heeft wel degelijk positieve resultaten opgeleverd. Als dat niet het geval is, rijst de vraag of dit niet had moeten worden opgevangen door het treffen van een wettelijke regeling.

Voorzitter! Ik kom te spreken over de extra beveiligde inrichting (EBI). In het kader van een gevangenisweten dat adequaat weet om te gaan met bijzondere risico's is zo'n type inrichting zinvol en nodig. Wij hopen dat ook de woordvoerder van de PvdA dit na het antwoord op zijn vragen in de nota naar aanleiding van het verslag zal willen bevestigen.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Wij hebben een opmerking gemaakt over één aspect van de EBI en hebben in het geheel niet gesproken over de EBI als zodanig.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Vandaar mijn vraag. Het ene punt dat aan de orde is gesteld is beantwoord. Ik zou het op prijs stellen als de collega van de PvdA ook zou willen aangeven of zijn zwijgen met betrekking tot de andere aspecten van de EBI moet worden verstaan als instemming dan wel als iets anders.

Hirsch Ballin

De vraag die wij hebben over de EBI gaat uit van een volmondige erkenning onzerzijds van nut en noodzaak. Is de EBI in de nieuwe wetgeving adequaat geregeld? Zou voor bepaalde onderwerpen niet een specifieke wettelijke regeling nodig zijn geweest? Hoe zal de mogelijkheid van EBI-gedetineerden zijn voor onderling contact, respectievelijk contact met elders gedetineerde personen? Ik denk aan ex-EBI-gedetineerden die inmiddels elders zijn geplaatst. Er zijn beperkingen van toepassing op het onderling contact in verband met de bijzondere voorzorgsmaatregelen die nodig zijn ter beveiliging. Ziet de minister hier enig risico?

Ten slotte willen wij onze zorgen uitspreken over de administratieve problemen bij het OM die volgens de Algemene Rekenkamer in haar rapport van vorig jaar september hebben geleid tot het niet ten uitvoer leggen van de vrijheidsstraf ten aanzien van tientallen veroordeelden per jaar. Wil de minister aangeven welke maatregelen zij naar aanleiding daarvan heeft getroffen en tot welke resultaten die hebben geleid? Wij zien met belangstelling uit naar het antwoord van de regering.

□

Mevrouw **Vrisekoop** (D66): Mijnheer de voorzitter! De noodzaak en de wenselijkheid om de bestaande regelingen terzake van de differentiatie van inrichtingen en de selectie van gedetineerden te wijzigen, was de directe aanleiding voor de herziening van de Beginselenwet gevangeniswezen. Nadat diverse deskundige werkgroepen daarover rapport hadden uitgebracht, aanbevelingen en adviezen zijn ingewonnen is de minister in augustus 1995 met dit wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gekomen waarbij de penitentiaire regelgeving als geheel nieuw werd vormgegeven. Codificatie van de huidige voorschriften en jurisprudentie werden meegenomen en waar nodig werd het huidige niveau van regelgeving herzien. In de Tweede Kamer is zeer uitvoerig over dit wetsvoorstel gedebatteerd. In mijn bijdrage wil ik volstaan met het aanstippen van een aantal aandachtspunten, waarbij ik de visie van de minister zou willen vernemen. Reeds thans kan ik namens de fractie van D66 meede-

len, dat dit wetsvoorstel onze steun zal krijgen.

Bij deze herziening is een kans blijven liggen ook in ons systeem een executierechter te introduceren zoals dat bijvoorbeeld in Frankrijk het geval is. Het is hier niet de plaats om de discussie daarover te voeren, doch mijn fractie wil dit punt hier wel signaleren en de mening van de minister daarover vernemen.

Wat nieuw is, is met name het penitentiair programma waarvoor een wettelijke grondslag wordt gegeven op basis waarvan een gedetineerde kan worden toegestaan in het kader van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden buiten de inrichting te verblijven, niet als alternatieve straf, maar als een alternatieve vorm van tenuitvoerlegging van een door de rechter bepaalde vrijheidsstraf.

Vraag is of dat er niet toe zal kunnen leiden, dat een rechter voortaan een langere gevangenisstraf zal opleggen wanneer hij weet dat een opgelegde straf van bijvoorbeeld drie jaar na minder dan twee jaar kan worden omgezet in een penitentiair programma en hij toch wil dat gedurende een zekere termijn gevangenisstraf behoort te worden toegepast. Dit zou kunnen worden voorkomen door de rechter ook over de executie te laten beslissen, zoals een executierechter tot taak heeft. Maar dat systeem kennen wij hier niet. De beslissing ligt bij de in dit wetsvoorstel nieuw geïntroduceerde functionaris, de penitentiaire selectiefunctionaris. Nu wordt wel beweerd dat dit in feite dezelfde taken betreft als de huidige penitentiaire consulent heeft, maar dat is natuurlijk niet juist, want wij kennen nu nog geen penitentiair programma en dat voert veel verder.

Een verder bezwaar is dat niet duidelijk is of en, zo ja, wanneer en hoe de oorspronkelijke rechter die het vonnis heeft gewezen en het OM bekend worden met de Penitentiaire maatregel. Gaat dat per brief of anderszins?

Als langgestraften geen penitentiaire maatregel krijgen, kunnen zij in beroep gaan. Hoe voorkom je een explosief gebruik van dat beroepsrecht? Moet elke weigering uitvoerig gemotiveerd worden en welke formulering voor een weigering is dan afdoende? En is het juist dat elke normale gevangene in aanmerking komt voor een penitentiaire

maatregel of alleen een bepaalde categorie?

Naar de mening van mijn fractie heeft de minister een kans laten liggen om de vervroegde- invrijheidstellingsregeling niet meer automatisch maar als een gunst toe te passen. Dan zou de rechter rustiger kunnen worden en niet neigen tot een zwaardere straf in de wetenschap dat er mogelijk een penitentiair programma volgt, maar alleen bij bepaald gedrag.

De bevoegdheden van de selectiefunctionaris zijn niet voldoende helder op het punt van de hiërarchische verhoudingen. Hij bepaalt zelf, maar de minister mag aanwijzingen geven. Hoe verhoudt zich dat tot zijn ambtelijke ondergeschiktheid aan de minister? Het ware beter geweest algemene aanwijzingen te geven met ijkpunten en de functionaris daarbinnen zelf te laten beslissen. De rechter staat er in elk geval buiten, zo lijkt het en het oordeel van het OM zou in aanmerking worden genomen. Dat is toch wel vaag en vrijblijvend.

In de wet staat niet duidelijk wat voor vergoeding of uitkering een gedetineerde tijdens het programma krijgt. Het wordt geen Melkertbaan, zoveel is duidelijk. De minister gaat er kennelijk van uit dat de gedetineerde bijstand ontvangt, doch dat is in deze wet niet opgenomen. Evenmin is de aansprakelijkheid in deze wet goed geregeld. Er zou een eigen risico van f 1000 komen, maar wanneer de gedetineerde dat niet betaalt, zal het Rijk kunnen worden aangesproken.

Hoe voorkom je dat de Penitentiaire maatregel niet als draaideur gaat fungeren voor het cellentekort? Een mogelijkheid daartoe is het toetsen door de sectie Centrale Raad Strafrechttoepassing, eventueel aangevuld met oud-directeuren van gevangenis, die een kader kunnen maken wanneer wel en wanneer niet een penitentiaire maatregel op zijn plaats is.

Waarom is in deze wet de reclasseringsmedewerker zo beveiligd dat de brieven die hij wisselt met gedetineerden niet meer geopend worden? Van advocaten begrijpt men dat, maar waarom is dat uitgebreid tot deze functionaris? De taakstelling van de reclassering in deze wet is trouwens minder duidelijk dan ooit. Waarom de functie van de reclasseringswerker niet direct ondergeschikt gemaakt

Vriesekoop

aan de hoofdofficier voor rapportage en de algemeen directeur van een inrichting voor reïntegratie? Op die manier wordt de plaats duidelijk – een staffunctie onder de Bestuursraad (preventie en sanctie) – en wordt het werk van de reclasseringsambtenaar inzichtelijker gemaakt.

Dan wil ik een opmerking maken over de relatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Openbaar Ministerie. In het jaarplan van deze dienst, die ik verder zal aanduiden als DJI, wordt op de pagina's 7 en 13 de kern van de relatie aangegeven waar wordt gezegd dat ontwikkelingen in de samenleving en het opsporings- en vervolgingsbeleid van Justitie een directe invloed hebben op de samenstelling van de populatie van de inrichtingen van de DJI, die een onderdeel vormen van de totale strafrechtketen. Elders, op de pagina's 11 en 27 en 28, wordt gesproken over de verbetering van de partnergerichtheid (en daar staat het OM bij) en over de omgevingsgerichtheid (en daar hoort het OM mijns inziens bij). Op welke wijze zal de DJI aan beide beleidsvoornemens inhoud geven? Het lijkt zo vanzelfsprekend, maar het wordt niet toegelicht. Zijn er wellicht belemmeringen die uit de weg geruimd moeten worden? Is de plaats van de DJI bij het departement en het OM wel voldoende duidelijk?

Ten slotte vraag ik, net als mijn collega-D66'er in de Tweede Kamer Dittrich, aandacht voor de positie van de geestelijk gestoorde en zwakzinnigen in de penitentiaire inrichtingen. Voorzitter! In de artikelen 42 en 43 zijn regels gegeven voor de verzorging van gedetineerden, waaronder begrepen de medische en geestelijke verzorging; deze taak berust bij de directeur. Justitie en Volksgezondheid dragen de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de zorg van de psychisch gestoorde gedetineerden. De cijfers lopen sterk uiteen. Oudere studies spreken van een constant percentage van 3 met ernstige psychische stoornissen; zij zijn detentieongeschikt. Daarnaast is er een groep die een zogenaamde risicofactor vormt; deze wordt geschat op 8%. Deze mensen kunnen verder achteruitgaan tot detentieongeschiktheid. Het rapport van de werkgroep Forensische Zorg van begin 1998 geeft echter een toename aan van het aantal psychisch

gestoorde gedetineerden. De stoornissen worden ernstiger; men luidt de noodklok. Een rapport van medewerkers van het Trimbos-instituut maakt zelfs melding van 54% van de gedetineerden in het standaardregime die in het afgelopen jaar een psychische stoornis hebben gehad.

In deze rapporten worden aanbevelingen gedaan. De GGZ zal zich nog meer betrokken moeten tonen bij het gevangeniswezen en zal zich niet alleen maar moeten richten op patiënten die zich vrijwillig aanbieden. Er moet een speciale deskundigheid worden aangeleerd met betrekking tot deze categorie gestoorde en Justitie moet zich realiseren dat in de gevangenis niet zoveel mensen van hulp verstoken mogen blijven. Justitie mag zich bij de overige gedetineerden niet verschuilen achter het argument dat er geen wettelijke kaders zijn om hen in de gevangenis te behandelen. Er dienen netwerken opgezet te worden tussen de verschillende bij de forensische patiënt betrokkenen. Samenwerking tussen algemeen psychiatrische ziekenhuizen, forensische psychiatrische afdelingen van psychiatrische ziekenhuizen en forensische psychiatrische klinieken moet gestimuleerd worden; experimenten met betrekking tot de samenwerking, óók in TBS-klinieken, moeten mogelijk worden. Wat wil de minister daar concreet aan gaan doen?

Voorzitter! De psychisch gestoorde gedetineerden komen niet in aanmerking voor de Penitentiaire maatregel en niet voor een TBS-plaats. Zij kunnen eventueel, zo stelt de minister, naar een reglementair psychiatrisch ziekenhuis. Het realiteitsgehalte van een dergelijke oplossing is echter niet erg groot. Hoe zou dat moeten? Er is daar immers geen plaats en welke selectiecriteria zouden moeten worden gehanteerd? Welke concrete stappen gaat de minister, in overleg met de minister van Volksgezondheid in dit verband op korte termijn nemen? Wanneer komt het door de minister aangekondigde plan van aanpak en het standpunt over de aanbevelingen van de werkgroep Forensische Zorg? Wij kunnen echt niet meer wachten. Concrete en snelle maatregelen zijn dringend nodig.

Met belangstelling ziet de fractie van D66 de reactie van de minister

op de verschillende hier besproken punten tegemoet.

□

De heer **Stoffelen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De houding van mijn fractie ten opzichte van deze Penitentiaire beginselenwet is na en dankzij, maar ten dele ook ondanks de intense, langdurige schriftelijke voorbereiding nog steeds die, weergegeven in het voorlopig verslag. Zeer ingenomen zijn wij met dit voorstel, zeker zoals het geworden is na de nota's van wijziging, de behandeling in de Tweede Kamer en de zes aangenomen amendementen. Te merken valt dat het tot stand is gekomen na over het algemeen goed overleg met degenen die in de samenleving met het gevangeniswezen te maken hebben. Het is een eigentijds, niet zweverig, realistisch maar tegelijkertijd ook wat idealistisch voorstel.

Wij stelden en stellen dat wij uiteraard de stellingen omtrent vele doeleinden van de vrijheidsstraf die naast elkaar staan, onderschrijven. Het gaat daarbij om: vergelding; generale en speciale preventie; normhandhaving en normbevestiging; het wegnemen van onrust in de samenleving; het beveiligen van de samenleving; het voorbereiden van de gedetineerde op terugkeer in de samenleving (resocialisatie). Graag stemmen wij ook in met het voorstel, de terugkeer in de samenleving beter voor te bereiden door de invoering van het stelsel van een penitentiair programma.

Hoe modern, hoe eigentijds is dit voorstel en hoe verhoudt het zich tot de wetgeving in andere Europese landen? Ter vergelijking heb ik nog eens een oude aanbeveling van de Raad van ministers van de Raad van Europa erop nageslagen, namelijk die van 12 februari 1987, de European Prison Rules, de Europese regels over gevangenis. Voorzitter! U kunt het zich vast herinneren, want u was in die tijd minister van Justitie. De tekst daarvan is besproken in een vergadering van de Europese ministers van justitie van de Raad van Europa. Het gaat om een gematigde tekst. Een aantal lidstaten, zo zei men, was toen al veel verder. Een enkel citaat werkt dan ook verhelderend.

Stoffelen

De basisbeginselen.

Regel 1: De vrijheidsbenaming zal ten uitvoer worden gelegd door middel van materiële en morele voorwaarden die respect voor de menselijke waardigheid verzekeren en in overeenstemming zijn met deze (Europese) regels.

Regel 3: De doeleinden van de bejegening van gedetineerden zullen zodanig zijn dat hun gezondheid op peil gehouden wordt en hun zelfrespect ondersteund wordt en voorzover de lengte van de straf dat toelaat, hun gevoel van verantwoordelijkheid verder ontwikkeld wordt en die houding en bekwaamheden versterkt worden die hem of haar zullen helpen bij terugkeer in de samenleving een leven te voeren met respect voor de wet en voor zichzelf zorgend.

Ik noem ook de regels over voorbereiding op de terugkeer in de samenleving, de pre release preparation.

Regel 87: Alle gedetineerden behoren te kunnen profiteren van regelingen en maatregelen die hen helpen bij de terugkeer in de vrije samenleving in het gezinsleven en werk na hun vrijlating.

Regel 88: Als gedetineerden een langere vrijheidsstraf moeten uitzitten, behoren stappen genomen te worden om een geleidelijke terugkeer naar het leven in de samenleving te verzekeren. Dit doel kan gediend worden door een apart regime, horend bij de fase van de vrijheidsstraf in dezelfde of een andere instelling of een voorwaardelijke invrijheidstelling onder een vorm van toezicht en met effectieve sociale steun.

Regel 89: Gevangenisdirecties behoren nauw samen te werken met sociale diensten en andere instellingen om in vrijheid gestelden te helpen bij het vinden van werk en bij hun terugkeer in het gezinsleven.

Al met al past ook hier Nederland enige bescheidenheid. Niettemin is en blijft dit voorstel er één dat er mag zijn. De reikwijdte en de grenzen van de beginselen wil ik allereerst namens mijn fractie kort bespreken, daarna de effectiviteit van de vrijheidsstraf en de verdere ontwikkelingen van en bij de gevangenispopulatie, het penitentiair programma en de selectiefunctionaris en ten slotte het penitentiair programma en andere straf- dan wel strafuitvoerings-

modaliteiten en de verhouding rechterlijke macht en het ministerie.

De schriftelijke voorbereiding in de Eerste Kamer heeft het enigszins bevestigd: de beginselen van de Beginselenwet gelden niet voor degenen die van hun vrijheid beroofd zijn en verblijven in een politiecel. Bij de schriftelijke voorbereiding hebben wij op de praktijk gewezen en onder meer aan de minister gevraagd hoe lang, dat wil zeggen hoeveel dagen, iemand in een politiecel vastgehouden mag worden.

Ik vat nu het uitvoerige antwoord van de minister kort samen. Het verblijf van verdachten en arrestanten op politiebureaus dient zo kort mogelijk te zijn: "Gelukkig kan dit momenteel, vanwege de celcapaciteit bij huizen van bewaring, ook doorgaans gerealiseerd worden. In september 1997 verbleven 135 personen in een politiecel (inclusief vreemdelingen)." Ik kan evenwel niet uitsluiten, aldus de minister, dat in periodes waarin een groot aanbod van verdachten moet worden ingesloten, zij langer dan dit gemiddelde op een politiebureau moeten wachten. Als het echter gaat om degenen die van een ernstig misdrijf verdacht worden, is dat, zo zegt de minister, acceptabel. Het alternatief van heenzending is immers onacceptabel. "Het uitgangspunt is dat het bevel bewaring in een huis van bewaring ten uitvoer wordt gelegd. Dat betekent dat slechts de eerste vier dagen van de preventieve hechtenis worden doorgebracht in de politiecel."

De minister zal de politie en het openbaar ministerie verzoeken om in de gevallen dat na de fase van inverzekeringstelling geen plaats beschikbaar is in een huis van bewaring te bewerkstelligen dat deze verdachten zoveel mogelijk worden ondergebracht in een politiecel plus. Dat is een cel die aan alle vereisten van verzorging voldoet. Tot zover de minister.

In mijn dagelijks leven naast dat als lid van de Eerste Kamer, maak ik deel uit van twee commissies van toezicht politiecellen: in de politie-regio Amsterdam-Amstelland en in Flevoland. Iedere maand bezoeken deze commissies alle politiebureaus in deze regio's: in totaal 40 à 45 bureaus. Als ik vanuit die praktijk de ministeriële antwoorden lees, kan ik alleen maar droevig glimlachen over

het verschil tussen de Haagse theorie en de werkelijkheid. Preventief gehechte mensen, mensen die een vervangende hechtenis uitzitten en mensen in vreemdelingenbewaring zitten in Amsterdam-Amstelland op ongeveer alle bureaus. Op vier na heeft geen van de bureaus een luchtplaats. Op de districts-bureaus na hebben de meeste andere bureaus niet eens een arrestantenverzorger. Mensen in vreemdelingenbewaring kunnen er tien dagen of langer zitten. In Flevoland, waar de cellen wel politiecellen plus zijn met luchtplaats en arrestantenverzorgers, kunnen arrestanten tot zestien dagen verblijven. Ik vond en vind dat dat niet kan. Laat ik het rechtaf vragen: wat kan en wat wil de minister hieraan doen?

De grenzen van de beginselen en de reikwijdte ervan worden ook gezocht in de extra beveiligde inrichting. De instelling en de regimerichtlijn van 25 augustus 1997 geeft een maximum aan van beveiliging van de samenleving en extra beveiliging van de inrichting. In antwoord op een eerdere vraag van collega Hirsch Ballin merk ik op, dat de PvdA-fractie het nut van een extra beveiligde inrichting inzag en inziet. In de schriftelijke voorbereiding heb ik gevraagd of het waar is wat mij ter ore was gekomen, namelijk dat daar feitelijk een handboeienregime bestaat. Degenen die daaronder vallen, dragen buiten hun cel altijd handboeien. Wij hebben gevraagd of dat in overeenstemming is met beginselen van de rechtstaat. Het antwoord is dat het geen regime is, maar een maatregel alleen bij het overbrengen van de ene ruimte naar de andere. Het is echt nodig wegens extreem gevaar dat de verdachte oplevert. Op dit moment stel ik namens mijn fractie alleen het volgende: wij blijven denken dat hier feitelijk sprake is van een regime. Wij menen zeker te weten dat betrokkenen handboeien moeten dragen, ook als ze buiten hun cel in een ruimte verblijven. Wij blijven denken, dat Nederland een van de zeer weinige landen in Europa is dat deze maatregel kent. Nederland kent normaal gesproken niet het regime van de Einzelhaft, de eenzame opsluiting of het regime van de beenklem. Neen, Nederland heeft het handboeienregime. Wij blijven vinden dat het, zo het al niet strijdig is, dan toch op gespannen voet staat met de beginselen van ons strafpro-

Stoffelen

cesrecht. Wij vragen de minister hierop te reageren.

Voorzitter! Het tweede hoofdonderwerp is de effectiviteit van de vrijheidsstraf en de wijzigingen in de gevangenispopulatie. Het is vele malen genoemd tijdens de behandeling in de Tweede Kamer: Nederland heeft een goed en modern gevangenisstelsel. Niettemin wast al het water van de zee niet weg dat die zeer belangrijke doelstelling, het weer geschikt maken van de gedetineerde voor de samenleving, niet erg succesvol is. Ondanks die resocialisatie is de recidive zo'n 75%. Deze droevige constatering leidt tot twee opmerkingen.

De eerste is, dat het kennelijk blijkens de vergelijking met andere landen een algemeen probleem is. De tweede en veel belangrijker opmerking is dat dus de resocialisatie beter moet en beter kan. De invoering van het penitentiaire programma kan daartoe bijdragen. De praktijk laat ook zien dat er mogelijkheden zijn om de opvang van de in vrijheid gestelde in de samenleving en de hulp bij het vinden van werk, althans bezigheden, beduidend te verbeteren. Welke ontwikkelingen zijn verder te verwachten in de samenstelling van de groep mensen die de gevangenis en huizen van bewaring bevolken?

Zoals ik al zei, buiten mijn activiteiten in de Eerste Kamer bezoek ik onder meer politiebureaus. In de loop van de jaren zie ik de veranderingen in het geheel van mensen die veelal later in een gevangenis of huis van bewaring terechtkomen.

Ik constateer vooral twee veranderingen gedurende de laatste drie à vier jaar. De leeftijd van de arrestanten daalt steeds meer. Steeds meer vrij jonge, jonge en zeer jonge arrestanten zitten opgesloten. De tweede verandering is, dat steeds meer allochtonen in een politiecel opgesloten zitten en veelal later dus in een huis van bewaring of gevangenis. Steeds vaker – zo weet ik uit eigen ervaring – komt het voor dat de arrestanten geen Nederlands kunnen spreken, of alleen enkele woorden Nederlands. Ze spreken óf Russisch en enkele woorden Duits als ze uit Centraal- of Oost-Europa komen, óf Frans of Arabisch als ze uit Noord-Afrika komen. Indringend wordt mij iedere keer weer duidelijk hoeveel effectiever ons preventie-

beleid moet worden met het bieden van perspectief en hulp voor delinquenten, die zonder uitzicht in onze samenleving rondlopen. De derde verandering die zich aftekent – zelfs al op de politiebureaus – is de toename van het aantal mensen dat geestelijk ziek is en toch in een politiecel opgesloten zit. Ik sluit mij aan bij de opmerkingen die mevrouw Vrisekoop gemaakt heeft over de psychisch zieke mensen. Heel vaak blijkt dat politiemensen en arrestantenverzorgers niet opgeleid zijn om met deze mensen om te gaan en hen op te vangen.

Ook ik heb het verslag gelezen van het algemeen overleg op 18 december 1997 van de vaste commissies voor Justitie en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport met de ministers Sorgdrager en Borst. De minister van Justitie stelde dat volgens het ministerie tussen de 10% en 12% van de gedetineerden een psychische stoornis heeft. De minister van Volksgezondheid vermeldde, dat onderzoek door het Trimbosinstituut leert dat 13% van de onderzochte gedetineerden in de penitentiaire inrichting Scheveningen ooit is opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis, terwijl iets minder dan de helft van deze groep uitsluitend een APZ-voorgeschiedenis heeft (Algemeen Psychiatrisch Ziekenhuis).

Er is een aantal maatregelen aangekondigd. Nadere besluitvorming zou medio 1998 te verwachten zijn. Kan de minister van Justitie er nu, juni 1998, al iets over zeggen? Wat gebeurt er nu concreet?

Het derde hoofdonderwerp betreft de knelpunten inzake programma en de selectiefunctionaris. Het CDA en later de PvdA stelden vragen over de onafhankelijkheid van de selectiefunctionaris van de minister van Justitie. In de Tweede Kamer heeft het lid Dittrich gevraagd, of het systeem inhoudt dat een minister van Justitie een selectiefunctionaris een aanwijzing kan geven dat iemand die veroordeeld is niet, althans zo kort mogelijk, in de gevangenis en in ieder geval in een penitentiaal programma terecht komt. Verder kwam de vraag aan de orde, of een selectiefunctionaris wel precies volgt wat de rechterlijke uitspraak, dus niet alleen het uiteindelijke vonnis, inhoudt. Ik sluit mij aan bij de opmerkingen die collega Hirsch Ballin en anderen daarover gemaakt hebben.

In de schriftelijke voorbereiding in onze Kamer is gebleken dat – ik vat een ingewikkeld antwoord kort samen – een selectiefunctionaris onafhankelijk is, maar hij of zij moet wel precies doen wat de minister hem of haar aanwijst te doen, anders krijgt hij of zij daar last mee. Hij of zij zal altijd echter een eigen opinie mogen houden. Dat is een schrale troost.

De aanwijzing van de minister zou weer getoetst mogen en kunnen worden. Zo'n aanwijzing komt uiterst zelden voor, zo vertelt de minister. Zou zij nog een nieuwe poging willen doen om in normaal Nederlands uit te leggen of en, zo ja, waarom zo'n selectiefunctionaris toch onafhankelijk is? Waarom zou een minister van Justitie zo'n functionaris niet een aanwijzing kunnen geven dat een bepaalde veroordeelde man of vrouw per se in een penitentiaal programma opgenomen moet worden?

Ons laatste hoofdonderwerp betreft de Penitentiaire beginselenwet en de verhouding tussen rechterlijke macht en ministerie of tussen rechtspraak en strafuitvoering. In de schriftelijke voorbereiding heb ik namens de fractie van de PvdA gewezen op de vervaging van de grenzen tussen strafoplegging en tenuitvoerlegging van de straf, vervaging ook van de grenzen tussen de onafhankelijke strafrechter en de "administratie", anders gezegd de minister van Justitie en het ambtelijk apparaat.

Wij hebben gepleit voor een systematische herbezinning op ons sanctiestelsel, bijvoorbeeld door een aantal verstandige mensen te vragen daar eens goed over na te denken en te rapporteren; de instelling van een commissie dus, al dan niet een staatscommissie.

De minister van Justitie voelt daar niets voor, althans nog niet. Ze heeft ons echter nog niet overtuigd. Daarom hecht ik eraan onze positie zo mogelijk helder aan te geven. Door middel van de penitentiaire programma's wordt aan de administratie een grote mate van vrijheid gegeven om de daadwerkelijke intramurale vrijheidsbeneming extramuraal uit te doen voeren. Formeel mag er sprake blijven van detentie. Hoe verhoudt zich dit tot de uitspraak en de bedoeling van de strafrechter die nadrukkelijk gekozen heeft voor daadwerkelijke vrijheidsbeneming? Dit probleem wordt

Stoffelen

steeds nijpender nu er steeds meer strafmaatregelen komen.

Als een rechter kan uitwijken naar de dienstverlening of het elektronisch toezicht (zoals in de vier noordelijke provincies) maar desondanks toch nadrukkelijk kiest voor een vrijheidsstraf, is het de vraag waarom de administratie dan eventueel toch kiest voor tenuitvoerlegging van de straf door elektronisch toezicht. Door het opener worden van bepaalde wijzen van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf enerzijds en de toepassing van specifieke bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke modaliteit anderzijds groeien verschillende modaliteiten van de vrijheidsstraf naar elkaar toe. Er is een ontwikkeling, die tot gevolg heeft dat bijzondere voorwaarden bij sanctievormen mede tot doel hebben, de toepassing van de vrijheidsstraf terug te dringen, maar inhoudelijk overeenstemmen met projecten die deel uitmaken van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. In het grensgebied van beide modaliteiten ontstaat een afbakeningsprobleem. De overzichtelijkheid van het sanctiestelsel wordt ondermijnd. Herbezinning dus.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij erop gewezen, dat deze opvatting en deze wens breed gedeeld worden in wetenschappelijke kringen. De minister reageerde hierop door te stellen, het niet met die wetenschappers eens te zijn en verklaarde zich bereid, haar standpunt nog eens nader te verhelderen. Mijnheer de voorzitter! Ik ken sterkere bestrijdingen van standpunten van anderen.

Ook nu wijs ik op de opvattingen van een aantal bekende strafrechtsgeleerden. Om te beginnen P.C. Vegter in "De gevolgen van de ontwikkelingen in de sanctietoepassing van de fase van de berechting" (bundel Ontwikkelingen in sanctietoepassing) 1997: "Het zal duidelijk zijn, dat in het voorgaande nogal gehecht wordt aan helderheid en wettelijke grondslag. De vraag rijst, of het niet tijd wordt een studie te verrichten naar een nieuwe opzet van ons sanctiestelsel in het Wetboek van Strafrecht." Verder J.P. Balkema met "Het strafrechtelijke sanctiestelsel in het afgelopen decennium" in "Dynamisch strafrecht". "Tien jaar later is het sanctiestelsel nog veel verder verwijderd van de eenvoud van het

wetboek van 1881/1886. De veelvormigheid is daarbij ten koste gegaan van de overzichtelijkheid en systematiek. De onderlinge vergelijkbaarheid van sancties en vormen van tenuitvoerlegging van sancties raakt in het gedrang. IJkpunten zoals het tweesporstelsel, de onderscheidingen tussen hoofd- en bijkomende straffen, alternatieve sancties en de vrijheidsstraf, beperkte en algemene gemeenschap, verliezen hun onderscheidend karakter. De veelvormigheid van het sanctiepakket van 1995 vraagt, gelet op de op gang gekomen discussie over de gelijkheid in de straftoemeting om een nadere bezinning. Het sanctiestelsel is toe aan een herijking." Ten slotte P. Mens in "Hoofdpijnen van het strafrechtelijke sanctiestelsel": "Door de wijzigingen nemen vooral de mogelijkheden tot differentiatie van sancties sterk toe. De wetgever heeft daarbij vrijwel alle hoofdlijnen van het sanctiestelsel uit 1886 afgeschaft zonder er nieuwe voor in de plaats te zetten. Nogal eens is de wijze waarop de wetgever het sanctiestelsel heeft versleuteld, gemakkelijk onder dogmatische kritiek te stellen. Dit alles komt de inzichtelijkheid van het stelsel en de gelijkheid in de toepassing niet ten goede. Het lijkt aangewezen, een verdere differentiatie te doen vergezellen van een herbezinning op de wettelijke hoofdlijnen van het wettelijk sanctiestelsel."

Voorzitter! Wij waren al overtuigd van de noodzaak van die herbezinning. Genoemde wetenschappers sterken ons daarin. De minister heeft ons niet overtuigd, wij misschien de minister niet. Het is nu een plenaire behandeling van deze Penitentiaire beginselenwet in deze Kamer en de discussie met een demissionaire minister. De discussie over de herbezinning wordt voortgezet, wellicht met een andere minister van Justitie, wellicht met een nieuw lid van dit huis. De penitentiaire beginselenwet steunen wij graag en met overtuiging.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Mijn bijdrage aan deze gedachte-wisseling mag ik, behalve namens de SGP-fractie, ook namens de RPF- en de GPV-fracties uitspreken.

Voorzitter! Dit wetsvoorstel werd op 15 april jongstleden, weliswaar na een breedvoerige discussie, met

algemene stemmen door de Tweede Kamer aanvaard. Dat feit als zodanig behoeft nog geen reden voor deze Kamer te zijn, aan dit voor de strafrechtstoepassing in ons land wezenlijke voorstel geen aandacht te besteden. Als het over de gevangenisstraf en het gevangeniswezen gaat, zijn essentiële elementen van onze cultuur en ons geestelijk bezit aan de orde, zeker wanneer het over een omvattend wetsvoorstel als het onderhavige gaat. Daarom valt het te verstaan dat K. de Graaff zijn artikel "Honderd jaar Beginselenwet" in de jubileumbundel "Vrijheidsstraf" van 1986, de ondertitel meegaf "Een teken van beschaving". Zonder voet te geven aan de optimistische maar simplistische gedachte dat de beschaving voortschrijdt en dat dat weerspiegeld wordt in de strafrechtstoepassing, kan zeker staande worden gehouden dat de wijze waarop een samenleving met zijn gedetineerde medeburgers omgaat iets verraadt omtrent de geestelijke wortels van een beschaving. In het vervolg van mijn bijdrage hoop ik daar, althans wat betreft de elementen straf en schuld, nog even op terug te komen.

Eerst zou ik nog even stil willen staan bij de vraag hoe te verklaren valt dat het wetsvoorstel zulk een unanieme bijval heeft kunnen oogsten in de Tweede Kamer. Verondersteld mag uiteraard worden dat dat te maken heeft met de inhoud van het voorstel. De bestaande Beginselenwet gevangeniswezen van 1951 heette verouderd te zijn; modernisering werd geboden geacht. Toch lijkt mij de vraag niet misplaatst of er met dit voorstel nu zoveel nieuws onder de zon is. Of is hier misschien sprake van gezichtsbedrog? Is ook hier, zoals bij veel wetgeving, sprake van het verschijnsel dat de wet weinig méér doet dan materiële beleidswijzigingen, die reeds buiten de bestaande wet om, evenwel niet contra legem uiteraard, hun beslag hebben gekregen, formaliseren?

Door de voorganger van deze minister werd immers op 4 februari 1994 reeds de beleidsnota voor het gevangeniswezen, "Werkzame detentie" geheten, aan de Tweede Kamer aangeboden, waarover in een uitgebreide commissievergadering van 11 april van dat jaar werd beraadslaagd. In juli 1993 was door staatssecretaris Kosto al een voorontwerp van wet gepubliceerd

Holdijk

en in juni 1994 ging het ontwerp van wet, onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris én de minister naar de ministerraad. De huidige minister bood het voorstel aan de Raad van State aan. Het feit dat bewindslieden van zulke verschillende politieke kleur aan de geboortewieg van het voorstel hebben gestaan, verklaart misschien iets van de brede steun vanuit de Tweede Kamer. De meeste oppositie bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer kwam van de zijde van een coalitiefractie.

Een andere verklarende factor zal zijn dat met de realisering van de nieuwe beleidsopties, waarbij het aspect beveiliging centraal stond, reeds een begin was gemaakt. Het is immers zo dat de wet het in de nota *Werkzame detentie* geformuleerde differentiatiebeleid in de penitentiaire inrichtingen een wettelijk kader moet geven. De enige noviteit is dat de penitentiaire programma's een wettelijke basis krijgen. Daarmee krijgt het door de politiek zo gewenst geoordeelde bonus-malussysteem in de detentie enigszins handen en voeten. Maar daarmee was tegelijkertijd het idee van de voorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling exit. Helaas, naar onze opvatting. Aan dit nieuwe element van het penitentiair programma zal mijn bijdrage verder in hoofdzak zijn gewijd.

Artikel 2 zegt dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of van een vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt in een penitentiaire inrichting "dan wel" door deelname aan een penitentiair programma.

Het lijkt, lettend op de woorden "dan wel", te gaan om twee gelijkwaardige, alternatieve strafmodaliteiten; het een óf het ander. Toch blijkt dit niet de bedoeling te zijn, maar dat blijkt pas bij lezing van artikel 4. Dan wordt duidelijk dat een veroordeelde pas voor een penitentiair programma in aanmerking kan komen als hij eerst opgenomen is geweest in een inrichting en overigens aan een aantal andere voorwaarden voldoet. Het gaat dus niet om zelfstandige, alternatieve vormen van vrijheidsbeneming. Dat roept de vraag op of de woorden "dan wel" juist gekozen zijn. Het is mijns inziens daarom niet zo vreemd dat de heer Bleichrodt in zijn proefschrift "Onder voorwaarde" tot de constatering kwam dat penitentiaire programma's leiden tot

een schemergebied tussen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, voorwaardelijke veroordeling en alternatieve sancties. Hij noemde dat juridisch onverantwoord. Op deze constatering kom ik in het vervolg nog terug.

Eerst sta ik nog even stil bij het tweede lid van artikel 2 dat veel weg heeft van het bekende artikel 26 van de *Beginnelsenwet* gevangeniswezen. Met dit artikel wil uitgedrukt zijn dat vrijheidsbeneming bij een vrijheidsstraf op zichzelf staat, maar ook dat tegelijkertijd met de vrijheidsstraf, zoals met iedere straf trouwens, een doel wordt beoogd. Met handhaving van het karakter van de straf wordt de tenuitvoerlegging mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in het maatschappelijk leven, aldus artikel 26. In de tekst van artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel is het woord "mede" vervangen door "zoveel mogelijk". De vraag rijst wat precies met deze wijziging is beoogd tot uitdrukking te brengen. Betekent het voorstel dat de vrijheidsstraf vanaf het eerste begin op reïntegratie of resocialisatie gericht dient te zijn? Of moet er misschien een waarborging van maatschappelijke integratie in gelezen worden?

De nieuwe tekst geeft mij aanleiding even stil te staan bij de daarin begrepen dubbele opdracht van het gevangeniswezen. Ik vond het opmerkelijk dat in het voorlopig verslag door de VVD-fractie vragen werden gesteld over het begrip "karakter van de vrijheidsstraf", terwijl door de PvdA-fractie indringende vragen werden opgebracht over de resultaten van de resocialisatie-doelstelling en de mate van recidive. Ook de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 13 juni 1997 (24263, nr. 44) was aan het recidiveverschijnsel gewijd.

Uit de nota *Werkzame detentie* blijkt onder andere dat in de voorbije decennia de resocialisatieambitie in neerwaartse richting is bijgesteld, terwijl uit dit wetsvoorstel naar voren komt dat het vergeldend karakter van de vrijheidsstraf wordt aangescherpt. De vergeldingsdoelstelling staat in het strafrecht voorop, zo lees ik op de eerste pagina van de memorie van antwoord, om daarmee door middel van strafrechtelijke interventie bij normoverschrijdend gedrag bewust leed toe te voegen ter compensatie van het door de dader toegevoegde leed. In de loop van de

detentie verschuift het accent in de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming van vergelding naar voorbereiding op de terugkeer in de samenleving, zo lees ik verder. In dat tweede stadium krijgt het penitentiaire programma een plaats. Daarnaast plaats ik dan de in beginsel immer teleurstellende recidivecijfers. In samenhang bezien, deden mij deze gegevens en visies de vraag stellen of wij niet een onjuiste dan wel te beperkte invulling geven aan het begrip en de functie van de vergelding. Alsof vergelding niet dienstbaar zou kunnen zijn aan resocialisatie en voorkoming van recidive.

Mede omdat deze gedachte-wisseling over een belangrijk strafrechtelijk onderwerp mogelijk de laatste is die wij met deze minister hebben, zou ik even ietwat nadrukkelijk stil willen staan bij onze visie op vergelding. Dit in het verband van de geestelijke wortels van onze cultuur, waarover ik eerder sprak.

Vergelding wordt in de memorie van antwoord gerelateerd aan het begrip compensatie. Vergelding is in mijn visie echter meer dan gelijkvormig- of gelijkwaardigheid. Zij verwijst ook van het recht naar de gerechtigheid met een hoofdletter. Ons recht, zoals wij dat kennen en hanteren, is van zijn religieuze dimensie ontdaan, waardoor niet of nauwelijks meer wordt beseft dat misdaad ook zonde is tegen de Schepper, de rechter en de redder van het mensenleven. Bijbels gezien heeft vergelding betrekking op a. het leed door de misdadiger aangebracht bij het slachtoffer en b. op zijn tegenover God verworven schuld. Dan gaat het dus niet alleen en allereerst om herstel van het toegebrachte leed – voorzover al mogelijk – maar tevens om de verzoening van de schuld. Daarom is betaling – goed maken – niet voldoende. De schuld blijft. Het feit dat begaan is kan niet ongedaan gemaakt worden. De gevolgen van een daad kunnen in het gunstigste geval uitgewist worden, maar de daad zelf niet. Het principiële ontoereikende van de mens en ook van de overheid in de realisering van de vergelding blijkt uit de onmogelijkheid tot verzoening van de schuld. Dát kan alleen God. Hij maakt óngedaan wat gedaan ís. Hij heft de schuld op, neemt haar weg, verzoent haar. Een wonder! Dat is het geschenk van de vergelding bij

Holdijk

uitnemendheid. Zij compenseert niet slechts maar zij brengt ook verzoening aan, eerstens tussen de dader en God en vervolgens ook tussen de dader en het slachtoffer. Dat is gerechtigheid; geschonken gerechtigheid met een hoofdletter. Zonder straf gaat dat echter niet. Het is mijn vaste overtuiging dat wanneer deze diepere dimensie van misdaad, straf en vergelding zou worden beleefd, zulks een gunstige uitwerking zou hebben op resocialisatiepogingen en recidivecijfers.

Voorzitter! Keren wij terug naar het penitentiare programma. De voornaamste betekenis ervan zien wij gelegen in de mogelijkheden van scholing en arbeidstoeleiding. Het is immers een gegeven dat er een nauwe relatie bestaat tussen criminaliteit en werkloosheid. In 1988 bleek 83% van alle verdachten werkloos. Daar komt nog bij dat, eenmaal veroordeeld, gevangenisstraf als zodanig leidt tot baanverlies. Daarom dient arbeidstoeleiding van ex-gestraften een speerpunt van het detentiebeleid te zijn. Scholing is daarbij, naast motivatie uiteraard, een cruciaal element. Een goede aansluiting tussen scholing tijdens detentie en scholing na detentie en bemiddeling naar een baan vermindert, zo blijkt, de kans op recidive. Met andere woorden: aan de potentiële waarde van het penitentiare programma bestaat bij ons geen twijfel.

Twijfels bestaan er daarentegen wel ten aanzien van de plaats van het penitentiare programma tussen de onvoorwaardelijke en voorwaardelijke modaliteiten van de gevangenisstraf en ten aanzien van de verhoudingen tussen de rechter, de officier van justitie, de selectiefunctionaris en de minister. Terecht hebben de fracties van PvdA en CDA daarover vragen gesteld, zoals zo-even ook door D66 bij monde van mevrouw Vrisekoop is gebeurd. Het lijkt erop alsof noch in de wet noch in de maatregel duidelijke keuzes zijn gemaakt voor de taakverdeling tussen de directeur en selectiefunctionaris enerzijds en de reclassering en het gevangeniswezen anderzijds. Hiermee ben ik ook weer terug bij de kritiek van Bleichrodt.

Doordat een selectiefunctionaris, dus de administratie, wordt belast met beslissingen over deelname aan beëindiging van een programma, treedt het bedenkelijke gevolg op dat aan de rechterlijke uitspraak kan

worden getornd. De minister betoogt in de memorie van toelichting dat de extramurale executie van het volgen van een penitentiare programma een onderdeel is van de vrijheidsstraf en de administratie daarom alle macht behoudt bij de uitvoering. Erg overtuigend klinkt dat niet, omdat een penitentiare programma uit dezelfde soort activiteiten bestaat als de taakstraffen.

De idee in de memorie van toelichting dat het bij een penitentiare programma en de taakstraffen om twee in opzet verschillende varianten gaat, wordt niet erg overtuigend onderbouwd. De opmerkelijke situatie ontstaat dat de invulling van de vrijheidsstraf inhoudelijk overeenkomt met die van sancties (taakstraffen) waarmee juist wordt beoogd toepassing van vrijheidsstraffen te vermijden. De beperking van de vrijheid bestaat niet zozeer uit ontneming van de fysieke bewegingsvrijheid, als wel uit een actieve verplichting een programma te volgen. Dat is bij taakstraffen niet anders. Indien door het veranderde karakter van de straf gedurende de detentie het volgen van een programma niet als een vorm van vrijheidsstraf wordt aanvaard, maar als een (lichtere) sanctie, zou de rechter toch betrokken behoren te worden bij de vraag of de vrijheidsstraf mag worden omgezet in een penitentiare programma?

Er lijkt zich nog een tweede probleem aan te dienen wanneer een penitentiare programma bestaat uit dezelfde soort activiteiten als de taakstraffen. Dit kan betekenen dat de ene deelnemer (gratis) als dienstverlener aan een project werkt, terwijl de ander daarvoor een, zij het geringe, vergoeding ontvangt in het kader van een programma. Betekent de verweving van activiteiten overigens ook niet dat de instellingen die werk moeten bieden, met een zwaardere categorie veroordeelden te maken zullen krijgen?

Ten slotte wil ik nog verklaren dat ik mij goed kan voorstellen dat de CDA-fractie tot tweemaal toe de verhouding tussen de minister en de selectiefunctionaris aan de orde heeft gesteld. De heer Hirsch Ballin heeft dat zo-even opnieuw gedaan. Ook na lezing van de memorie van antwoord en de nadere memorie is de verdeling van verantwoordelijkheden voor onze fracties niet helder.

Hiermee wil ik onze bijdrage in eerste termijn aan de gedachte-

wisseling over een voor de gehele samenleving zo belangrijke wet besluiten, daarbij onderkendend en erkennend dat veel belangrijke aspecten zijn blijven liggen. Met belangstelling vernemen wij de reactie van de minister.

□

De heer **Talsma** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Zoals verwacht zijn er bij dit brede en uiterst belangrijke onderwerp door veel woordvoerders onderwerpen aangesneden die door anderen weer niet werden behandeld. Een deel van mijn bijdrage gaat over weer andere punten. Ik begin met het punt waarover de heer Holdijk zonet een uitvoerig betoog heeft gehouden, namelijk het karakter van de straf. Ik stel daarbij voorop dat ik de religieuze fundering die hij daarbij hanteert, zeker niet verwerp. Integendeel. Ik geloof dat wat hij zegt, op zichzelf juist is, maar ik behandel het toch wat breder. In de praktijk van de zeer brede en uitvoerige discussie over de straf zijn de meeste funderingen niet specifiek religieus. Zij zijn volgens mij ook op bredere basis mogelijk.

Ik begin met een opmerking die ook door de heer Holdijk is gemaakt. In de oude Beginselenwet gevangeniswezen staat dat met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel hun tenuitvoerlegging mede dienstbaar wordt gemaakt aan resocialisatie. Dat staat ook in de nieuwe wet die nu ons voor ons ligt, maar er is sprake van een klein verschil. Daarin staat namelijk: "met handhaving van de vrijheidsbepalende straf". Wij hebben in de schriftelijke voorbereiding gevraagd wat het "karakter van de straf" precies inhoudt. Het antwoord van de minister daarop heb ik niet erg goed begrepen. Ik vind het lelijk en daardoor ook onduidelijk Nederlands. Zij zegt namelijk: "het karakter van de vrijheidsstraf vervult niet zozeer een eigenstandige functie binnen het penitentiare recht, maar dient primair als een referentiekader of ijkpunt voor de inhoudelijke vormgeving van het regime".

Als ik probeer, dit enige malen over mijn tong te laten glijden om het te proeven, dan kan ik er alleen maar in lezen dat de minister dus eigenlijk wel vindt dat het begrip "karakter van de straf" bepalend is voor de vormgeving die daarop gebaseerd is, namelijk de inhoud van

Talsma

het regime. Ik ben het er op zichzelf mee eens, maar ik had graag de inhoud van dat karakter van de straf omschreven gezien. Wij hebben inderdaad gevraagd naar een definitie, maar wij hebben ook gevraagd om een omschrijving. Die omschrijving is achterwege gebleven. Later zegt de minister ook dat het eigenlijk niet nodig is. Ik zal hier nog op terugkomen.

Voorzitter! In de loop van de eeuwen is zeer veel over de aard, het doel en de noodzaak van de straf geschreven. Reeds Plato heeft zich daarmee beziggehouden en noemde als doel van de straftoepassing, de verbetering van de dader, de preventieve afschrikkende werking en het tijdelijk of voorgoed onschadelijk maken van de dader. Een hele tijd later, in de zeventiende en achttiende eeuw, kwam de vergeldingsleer steeds meer boven. Kant noemde het zelfs imperatief dat het begane onrecht vergolden moest worden. Daarna zwakte het wat af. De Duitse strafrechtbeoefenaar Von Liszt en in zijn navolging in Nederland Van Hamel spraken wat gematigder en spraken over de handhaving van de rechtsorde als het enige doel.

In het nieuwe Wetboek van Strafrecht van 1886 werden alle vormen van lijfstraffen afgeschaft. De doodstraf was kort tevoren reeds afgeschaft en als enige straf, behalve de lichtere hechtenis en de boete, werd de gevangenisstraf genoemd en ingevoerd. Daarbij was het belangrijkste doel het belang van de maatschappij, aldus de memorie van toelichting. Een hele tijd later, na de Tweede Wereldoorlog waarin ook op strafrechtgebied veel in beweging is geraakt, is met name door de Rotterdamse hoogleraar Hulsman gepleit voor algehele afschaffing van het strafrecht en voor vervanging daarvan door maatschappelijke maatregelen. Hij heeft daarbij – gelukkig – geen of nauwelijks navolging gekregen, maar de gevangenisstraf is in die tijd wel lang beschouwd als iets wat eigenlijk onjuist en verwerpelijk was.

Het is merkwaardig dat in de laatste vijftien jaar het begrip "vergelding", dat daarvoor bij de strafrechtbeoefening buitengewoon kritisch werd bejegend en zelfs als een vloek werd beschouwd, toch weer ingang heeft gekregen. Dat is aan de overzijde kamerbreed gebleken en ik bespeur het ook hier.

De minister is er in de memorie van antwoord bijzonder duidelijk over. Zij spreekt over "de vergeldingsdoelstelling van het strafrecht waarbij bewust leed wordt toegevoegd ter compensatie van het door de dader toegevoegde leed". Dat is een duidelijke omschrijving die vijftien tot twintig jaar geleden zwaar zou worden bestreden en bekritiseerd als veel te hard en veel te eenzijdig. Het wordt nog wel door groeperingen bestreden, maar daarop ga ik verder niet in. Ik ben erover verheugd dat wij er nu met alle voorzichtigheid over kunnen spreken.

Voorzitter! Ik noem in dit verband een tweetal publicaties van een jaar of tien geleden die ik al vaker naar voren heb gebracht. Het gaat om dr. J.M. Scholten in het tijdschrift *Delict en delinquent* van 1977 en 1978. Hij was destijds psychiatrisch adviseur van het ministerie van Justitie, een gezaghebbend psychiater. Hij schreef twee opstellen: "De zin van de gevangenisstraf" en "Schuld, straf en detentie". Het is onmogelijk om de gedachtegang van Scholten thans in dit huis geheel weer te geven. Ik wil een aantal conclusies noemen. De geïnteresseerde luisteraar geef ik in overweging rechtstreeks van de artikelen van Scholten kennis te nemen. Hij wees op het slechte imago van de gevangenisstraf. "Het is nodig de dader te confronteren met het onherroepelijke van zijn detentie en hem vervolgens op te vangen. Slechts dan kan aan de gevangenisstraf zin gegeven worden. De wijze waarop betrokkene thans wordt benaderd" – hij doelt op de advocaat, de reclasseringsambtenaar en soms de bewaarders zelf – "bewerkstelligt juist het tegengestelde. Het schuldbesef is het sein, dat de dader inziet een grens te hebben overschreven. Straf is in zijn essentie het effect van niet-aanvaardbaar gedrag." Ik hoop dat de bedoeling van deze korte citaten duidelijk is. De beschouwingen van Scholten hebben mijn in de praktijk gegroeide opvatting gesterkt dat in een aantal gevallen de gevangenisstraf gewoon nodig is. Als de rechter na lange en zorgvuldige afweging, in elk geval opnieuw, een gevangenisstraf oplegt is dat geen enkele aanleiding tot vreugde, maar het is wel nodig en in zekere zin ook nuttig en dus ook gewoon: goed.

Voorzitter! De minister zal zich herinneren dat wij een half jaar

geleden hebben gesproken over de Beginselenwet van de terbeschikkingstelling. Ik heb er toen voor gepleit om als een rechter een lange gevangenisstraf oplegt en daarbij een terbeschikkingstelling uitspreekt, hij bewust en uitdrukkelijk de verwijtbaarheid groot acht en de straf belangrijker dan de terbeschikkingstelling. De minister was het daarmee tot mijn spijt niet eens. Zij vond dat de terbeschikkingstelling zo snel mogelijk moest ingaan. Wij spraken in tweede termijn over de moordenaar van Gerrit Heijn. Ik ken van die zaak slechts de mededelingen in de kranten over de motivering van de rechtbank. Anders zou ik er niet op ingaan. Hij kreeg 20 jaar en TBS. De minister zei toen: ik zou niet weten wat erop tegen is dat de TBS zo gauw mogelijk ingaat. Mijn fractie was dat toen bepaald niet met haar eens. Het was voor mijn fractie reden om haar stem aan dat voorstel niet te geven.

Mijn uiteenzetting van nu over het karakter van de gevangenisstraf en de eigen noodzaak daarvan zal de minister duidelijk maken waarom ik het er destijds niet mee eens was, dat het karakter van de straf volstrekt ondergeschikt werd gemaakt aan de TBS-regeling.

Voorzitter! In 1986 is in Groningen een symposium gehouden over 100 jaar Wetboek van Strafrecht. Ik mocht daarbij zijn en ik raakte erg geïnteresseerd in de boeiende inleiding van de toenmalige Groningse hoogleraar Th.W. van Veen, welke inleiding later gelukkig ook in druk is verschenen. Hij sprak over het onderwerp "Wat beneemt de vrijheidsstraf?". Van Veen komt daarin tot de conclusie dat er alle reden is "om eraan te twifelen of de stelling dat de gevangenisstraf niet meer bedoelt te zijn dan het ontnemen van de fysieke vrijheid wel juist is". Hij wijst erop dat in de gevangenis bepaalde grondrechten enige beperkingen ondergaan en ook moeten ondergaan en hij bepleit een zorgvuldige overweging door de wetgever en een wettelijke regeling van die beperkingen van de grondrechten die de gevangenisstraf meebrengt. Ik heb begrepen dat de heer Stoffelen op een iets andere wijze de grondrechten ook aan de orde heeft gesteld.

De minister lijkt de vrijheidsbeneming het belangrijkste deel van het toe te brengen leed, zoals zij het noemt, te vinden en de verdere

Talsma

beperkingen meer als een noodzakelijk gevolg van een ordelijk gevangenisbeheer dan als een bedoeld onderdeel van de straf te zien. In deze stukken heeft de minister het enigszins genuanceerd gezegd, maar ik had al eerder gelezen dat de minister op 17 december 1996 in antwoord op de vraag uit de Tweede Kamer of men in de cel een televisietoestel mocht hebben, heeft geantwoord: "Het wezen van de vrijheidsbeneming dient te worden gezien in de onttrekking van justitiabelen aan het vrije maatschappelijke verkeer. Deze verwijdering uit de maatschappij is op zichzelf reeds een straf. Het regime is er niet op gericht nog extra leed toe te voegen. De justitiabelen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel plaatsvindt, mogen dan ook aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde/veiligheid noodzakelijk is." Zij zegt verder: "Dit beginsel is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet." Ik ben zo vrij dit niet helemaal met haar eens te zijn. Dat artikel spreekt erover dat bepaalde uitzonderingen mogelijk zijn in gevallen waarin iemand gedetineerd is.

Voorzitter! Ik vind het merkwaardig dat het anderhalf jaar geleden zo hard is gezegd. Misschien zal de minister nu zeggen dat zij het niet zo sterk heeft bedoeld en dat zij het als een soort jeugdzonde wil zien. In elk geval wil ik haar vragen, nog eens grondig van de beschouwingen van Van Veen kennis te nemen. Hij heeft een en ander zeer diep geanalyseerd, dieper dan helaas in de schriftelijke voorbereiding is gebeurd. Ik wil haar vragen te overwegen of er in de toekomst niet aanleiding is, het karakter van de straf nader te preciseren in de wet.

Voorzitter! Een punt dat hiermee enigszins samenhangt, is de vervroegde invrijheidstelling na verloop van twee derde deel van de straftijd. Die vindt sinds een jaar of vijftien geloof ik automatisch plaats. Als twee derde deel om is, wordt men in vrijheid gesteld. Er moet wel een heel bijzondere reden zijn, wil dat niet gebeuren. Vroeger gebeurde het alleen bij wat dan heette "goed gedrag", niet alleen in de inrichting maar ook daarna. Die vervroegde invrijheidstelling was voorwaardelijk

en dat was ook de praktijk. Als men daarna toch weer in de fout ging, werd teruggegrepen op het resterende derde deel dat dan alsnog ten uitvoer werd gelegd. Het besluit tot wijziging is vijftien jaar geleden in dit huis met 31 tegen 30 stemmen genomen. Ik ben zo vrij, te zeggen dat het ook wel 31 tegen en 30 voor had kunnen zijn. Het ging in elk geval niet van harte. Mijn conclusie is dat dit naar veler mening – ik heb het ook nu in de stukken teruggevonden; in het verleden heeft ook onze toenmalige collega van het CDA de heer Wagemakers ervoor gepleit – zou moeten worden teruggedraaid, maar dat is helaas nog steeds niet gebeurd. Ik dring er bij de minister op aan, die oude regeling weer in te voeren. Veel gevangenisfunctionarissen verwachten daarvan gunstige effecten voor hun beleid in de praktijk. De gedetineerden begrijpen bovendien de sanctie op niet goed gedrag zeer wel, drommels goed zou ik bijna willen zeggen. Om met Scholten te spreken: ze weten dit ook te aanvaarden. Destijds was voor elke gedetineerde duidelijk dat, als hij in de gevangenis een vechtpartij organiseerde, een ontsnappingspoging deed of een diefstal pleegde, hij zijn vervroegde invrijheidstelling ernstig in gevaar bracht.

Al eerder heb ik in dit huis aandacht gevraagd voor een suggestie, in 1988 gedaan in een rapport van de Teldersstichting, getiteld: "Strafrecht en rechtshandhaving". Daarin wordt, na een uitvoerige bespreking van allerlei milde strafformen, gesteld dat er ook een aantal personen is voor wie een zwaardere regime zou moeten gelden. Ik citeer: "Er is helaas een steeds groeiend aantal van daders van misdrijven, meestal van ernstige tot zeer ernstige aard, als harddrugshandel op grote schaal en met grove winsten, gewapende overvallen op banken en pompstations, al dan niet met gijzelingen, ontvoeringen in verschillende vormen, vaak met ernstige bedreiging, waarbij de daders zich bedienen van harde meedogenloze methoden, soms opererend in groot, ook wel internationaal verband, voor welke daders het huidige milde stelsel niet afdoende is, vaak aanleiding kan zijn tot nieuwe misdrijven in een der verlofperiodes gepleegd en in welke personen het zeer moeilijk, zo niet onmogelijk is om door begeleiding of welke vorm van hulp dan ook iets

te veranderen." Voorgesteld wordt om bij wetswijziging een aparte en zwaardere straf, door de rechter op te leggen, in te voeren die in deze hopelijk schaarse gevallen wel enig effect zal hebben.

Belangrijker nog is dat dit mogelijk ook tot gevolg heeft dat het milde strafklimaat voor de "gewone" gedetineerden niet nodeloos behoeft te worden verscherpt omdat men die groep harde criminelen eronder wil vatten. Het zou stellig voor de minister een steun kunnen zijn wanneer deze wettelijke splitsing mogelijk zou worden gemaakt. Immers, dan is er minder mogelijkheid voor gedetineerden om met succes een kort geding aan te spannen dan thans wanneer zij menen dat hun regime te zwaar is.

Wij zijn nu tien jaar verder en wij zullen het erover eens zijn dat de situatie alleen maar is verergerd. De harde criminaliteit neemt toe; het wordt helaas op allerlei manieren geconstateerd. De minister beraadt zich hierop en ik zou het op prijs stellen wanneer zij de vermelde suggestie daarbij zou willen betrekken.

Voorzitter! Wij vinden dit wetsvoorstel, ondanks kritische aantekeningen, een geslaagde poging om de zeer vele verschillend geregelde zaken langzaam maar zeker onder één noemer te brengen. Met de minister menen wij dat dit geleidelijk dient te verlopen. Wij zullen gaarne onze steun aan dit wetsvoorstel geven.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De behandeling van dit wetsvoorstel wordt voortgezet na afhandeling van wetsvoorstel nr. 25900, de wijziging van de Algemene nabestaandenwet.

De vergadering wordt van 13.20 uur tot 14.20 uur geschorst.

De **voorzitter**: In het College van senioren is de vraag aan de orde geweest of wetsvoorstel 25653 al dan niet controversieel moest worden verklaard. Dat betreft het voorstel gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen. Daarover heb ik na een discussie de volgende uitspraak gedaan.

Door vijf fracties, tezamen negen leden tellend, is verzocht, wetsvoorstel 25653 inzake de samenvoeging

Talsma

van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen, controversieel te verklaren. De voorzitter van de CDA-fractie vond het wetsvoorstel niet controversieel, maar was van oordeel dat het verzoek moest worden ingewilligd, omdat, gelet op het aantal en de spreiding van de verzoekers, sprake was van "een aanmerkelijke minderheid" (getals-criterium).

Uit de argumentatie van de betrokken fracties was naar het oordeel van de fractievoorzitters van de VVD, PvdA en D66 onvoldoende gebleken dat redelijkerwijze verwacht mag worden dat behandeling van het wetsvoorstel met een ander kabinet tot een andere uitkomst zal leiden (materieel criterium). De fracties die het wetsvoorstel naar alle waarschijnlijkheid steunen, vormen een meerderheid. Uit de verdere discussie is niet gebleken dat de totstandkoming van een kabinet dat het wetsvoorstel zou intrekken, waarschijnlijk is. De totstandkoming van een dergelijk kabinet is dus niet redelijkerwijs te verwachten.

Gelet op de onderscheidene opvattingen van de fractievoorzitters en gegeven de motiveringen, acht de voorzitter niet voldaan aan het materiële criterium en is er dus onvoldoende grond voor controversieelverklaring.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met gebleken onbillijkheden (25900).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Staatssecretaris **De Grave**: Voorzitter! Allereerst spreek ik mijn dank uit voor de gebleken bereidheid van deze Kamer om dit onderwerp vandaag te behandelen. Ik heb kennisgenomen van de brief van de vaste commissie, door mevrouw Van Leeuwen kort gememoreerd, waarin hieromtrent enig ongenoegen wordt geuit. Hoewel ik daar begrip voor heb, moet ik er toch ook begrip voor vragen dat ik ben geconfronteerd met een brief van de Sociale verzekeringsbank met het dringende verzoek dat behandeling vóór deze datum noodzakelijk is in verband met de voorziene ingangsdatum 1 juli. Ik

heb dus gemeend niets anders te kunnen doen dan deze feitelijke informatie aan deze Kamer ter beschikking te stellen met daaraan gekoppeld mijn verzoek om daarmee rekening te houden. Ik begrijp wel het probleem dat dit met zich brengt, maar het zou van mij zeer onterecht zijn geweest als ik dit verzoek van de Sociale verzekeringsbank niet in een brief van mij bij de Kamer had neergelegd. Niettemin is mijn dank extra groot daar de Kamer bereid is om dit wetsvoorstel te behandelen. Daarbij komt dat, als ik het goed heb begrepen, de Kamer dit voorstel zal steunen.

Overigens is gebleken dat dit onderwerp diepe sporen in de Kamer heeft nagelaten. De verwachting is dat elementen van het debat die samenhangen c.q. rechtstreeks verband houden met de ANW een vervolg krijgen. Ik ben niet zo ervaren in het demissionair-zijn, maar bij veel onderwerpen die hier aan de orde zijn geweest en een vervolg moeten krijgen in een volgende kabinetsperiode moet ik toch enige terughoudendheid betrachten in mijn reactie in afwachting van de nieuwe coalitie en het nieuwe kabinet. Natuurlijk ben ik graag bereid om mijn bijdrage aan deze discussie te leveren, maar ik vraag toch enig begrip voor mijn terughoudendheid in dezen. Ik geef toe dat het mij moeite zal kosten, want het is een beetje in strijd met mijn karakter. Toch zal ik pogen om rekening met die beperking te houden.

Mevrouw Van Leeuwen is zeer uitvoerig ingegaan op het principiële en lastige punt van de afweging tussen rechtszekerheids- en rechtsgelijkheidsbeginsel in samenhang met het overgangsrecht.

Onder anderen door mevrouw Van Leeuwen is terecht gememoreerd, dat daarover door het kabinet een nadere notitie is toegezegd. De heer Van de Zandschulp heeft erop gewezen, dat deze discussie al eerder met de Senaat is gevoerd. Ik heb met instemming kennisgenomen van de opmerking van mevrouw Van Leeuwen, dat de keuze van de juiste inrichting van overgangsrecht bij wijziging van socialezekerheids-wetten de afgelopen decennia niet gemakkelijk is gebleken, omdat vaak met elkaar tegenstrijdige factoren een rol speelden. Ik was haar dankbaar voor het feit, dat zij dit probleem verbreedde over de

afgelopen decennia en het daarmee in zekere zin ook heeft gedepoliti-seerd. Het is ook erg lastig en het blijft afhankelijk van de weging van bepaalde omstandigheden. Dat geeft ook aan, dat in al die discussies in het kabinet de behoefte bestond aan marges, om ook in de afweging tussen beide rechtsbeginselen in omstandigheden van de situatie – bijvoorbeeld de budgettaire afweging, die toch altijd door het bestuur moet worden gemaakt – enige ruimte te krijgen. Ik geloof dan ook niet, dat deze notitie het antwoord op het probleem kan worden, ook niet na het inwinnen van deskundig advies, zoals de heer Van de Zandschulp suggereerde. Het is geen algebra; het blijft altijd een bestuurlijke afweging van de argumenten die ermee samenhangen. De bedoeling van de notitie is om de argumenten te groeperen en de elementen die daarbij een rol kunnen spelen nog wat scherper neer te leggen. Mevrouw Van Leeuwen concludeert, dat de notitie wat dit kabinet betreft op voorhand tot niets mag leiden met betrekking tot de discussie over de ANW. Maar de notitie heeft natuurlijk wel een materiële betekenis voor toekomstige afwegingen in de spanning tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Dan heb ik de staatssecretaris helaas dus goed begrepen! Als in het licht van de kritiek van de Raad van State een nieuwe notitie over het overgangsrecht wordt toegezegd, kan zo'n notitie niet op voorhand tot niets leiden. Daar valt ook de Algemene nabestaandenwet onder. Anders is het flauwekul om zo'n notitie toe te zeggen.

Staatssecretaris **De Grave**: Ik heb een klein tussenzinnetje gebruikt, namelijk "voor het huidige kabinet". Dat lijkt mij ook consistent in verband met de verdediging van keuzes die hier zijn gemaakt. Ik heb ook aangegeven, dat die notitie wel degelijk betekenis kan hebben voor toekomstige afwegingen als zich opnieuw spanningen zouden voordoen op het gebied van overgangsrecht en de samenhang tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): De staatssecretaris zegt dan, dat het