

Donner

Ik was niet voorbereid op vragen over het beleid van overheid en justitie in het algemeen met betrekking tot ex-delinquenten. Wel voorbereid was ik op het aspect van de socialisatie bij de verklaring omtrent het gedrag. Het is een wezenlijk aspect dat door de minister van Justitie om die reden in het wetsvoorstel is opgenomen. De vraag in hoeverre dat hierbij werkt, zal zeker bij de evaluatie betrokken worden.

Het algemene vraagstuk wat justitie doet op het punt van de tewerkstelling en de resocialisatie van ex-delinquenten gaat over de reclassering en de hulpverlening.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik kan mij voorstellen dat de minister niet voorbereid was op een uitgebreid antwoord op de vraag naar het beleid van justitie inzake ex-delinquenten. Kan hij de Kamer daarover misschien schriftelijk informeren?

Minister **Donner**: Dat zal ik doen.

Er is gevraagd naar de verhouding tussen de artikelen 4 en 5. Artikel 5 geldt vooral voor zedendelicten. Boven de leeftijd van 80 jaar speelt dat niet langer. De gegevens worden dan geschrapt op basis van artikel 5, derde lid.

Een volgende vraag betrof artikel 11. Het onderscheid wordt gemaakt door het aspect "onherroepelijk". In artikel 11, tweede lid, onder b, gaat het over het onherroepelijk worden van de uitspraak. Het betreft alleen de status en de rechtskracht van het besluit waarmee de veroordeling wordt opgelegd. Het onderscheid tussen het tweede en derde lid zit in het begrip "onvoorwaardelijk" en het ten uitvoer leggen van de straf. Het eerste lid omvat alle mogelijke straffen in dat opzicht. In het tweede lid worden die beperkt tot boetes die voorwaardelijk zijn en in het derde lid gaat het over de onvoorwaardelijke. Dat is het systeem.

Ik kom te spreken over artikel 4, vierde lid. De heer Kohnstamm zei teleurgesteld te zijn door hetgeen ik daarover heb gezegd. Dat is niet helemaal terecht. Ik heb geprobeerd duidelijk te maken dat het niets te maken heeft met de vraag of het gerechtvaardigd is vanuit de overheid, in de bestrafing een onderscheid te maken. Het gaat in wezen om vragen die in de eerste plaats in de samenleving leven: wil ik iemand aanstellen of niet. Je hebt tot

op zekere hoogte te maken met de wijze waarop mensen daar in de praktijk tegenover staan. Ik zou het helemaal met de heer Kohnstamm eens zijn als het louter om vooroordelen ging. Als het om vooroordelen gaat die nergens op berusten dan mag de overheid daaraan geen voeding geven. Ik wijs in dit verband op de recidivebepalingen. Er is in dit opzicht grond voor enig onderscheid tussen zedendelicten en andere delicten. Het gaat namelijk niet om de zwaarte van moord, maar om de kans dat iemand die eenmaal vermoord heeft, nogmaals zal moorden. Die kans is geringer dan bij zedendelicten. In de praktijk is de kans op recidive bij zedendelicten hoger. Er moet dan wel onderscheid gemaakt worden. Het geldt niet voor alle zedendelicten. Er is reden voor, want de wetgever heeft dat onderscheid nodig geacht, althans de Tweede Kamer.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik haal uit de nota naar aanleiding van het verslag de vraag van de leden van de PvdA-fractie of er een wetenschappelijke onderbouwing kan worden gegeven voor het onderscheid tussen zedendelicten in het algemeen en alle andere delicten. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord. Voor zover ik het heb kunnen nagaan, is er uitsluitend onderzoek gedaan naar de recidivekans bij verschillende zedendelicten. Dat staat op gespannen voet met wat u nu zegt. Ik houd mij dus voorlopig even aan het schriftelijke antwoord op die vraag.

Minister **Donner**: Nee, want dan zou de enige onderbouwing een wetenschappelijke onderbouwing zijn. Daar heeft het antwoord betrekking op. Er is geen wetenschappelijk onderzoek dat een onderscheid maakt. U vroeg of er goede, dat wil zeggen rationele argumenten, voor zijn. Ik zie die identificatie tussen goed en rationeel en tussen onderbouwing en wetenschappelijke onderbouwing niet. Dat is een abstractie en een reductie. Wetten dienen er juist te zijn op het moment dat wetenschappelijke zekerheden en duidelijkheden ophouden. Anders zijn wetten niet nodig, want dan heb je met een wetmatigheid in de samenleving te maken. Ik geef aan dat de onderbouwing zit in een gevoel, een ervaring, in de samenleving dat bepaalde

informatie relevant kan zijn. Ik constateer dat het niet geheel zonder grond is, maar dat wil niet zeggen dat ik het ook wetenschappelijk kan bewijzen. In die zin maak je een keuze of dat juist is.

Voorzitter. Dan kom ik op een ander punt. Als minister van Justitie is het goed om in het kader van dit wetsvoorstel de termijnen langer te maken. Hier heb ik namelijk met één aspect van het handelen te maken, namelijk de consequenties die het heeft voor toekomstig handelen, dat niet relevant kan zijn voor de bestrafing. Daarom heb ik daar een andere termijn voor. In de recidive-termijnen zou ik weer wel een onderscheid kunnen maken. Op die wijze kan ik dat gevoelens duidelijker en gericht kanaliseren dan wanneer ik in het algemeen zou zeggen dat het helemaal nergens tot uitdrukking kan komen als het in de straffen niet tot uitdrukking komt. Of omgekeerd, als het wel tot uitdrukking komt, moet het overal tot uitdrukking komen. Dat is het gevaar van rationeel en wetenschappelijk denken, namelijk dat men niet meer de onderscheidingen aanbrengt die er zouden moeten zijn in rechte. Dat is het argument en ik denk dat het niet juist is om het zonder meer af te doen als onrecht en als populisme. Wat dat betreft zie ik dus enige voeding voor dit punt.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van D66, GroenLinks en de PvdA wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiwet (stroomlijning procedure behandeling gratieverzoeken) (27798).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Laat ik iedereen geruststellen: ik zal het eenvoudig houden en moeilijke zaken als amnestie niet aan de orde stellen. Ik doe dat, ook al heb ik begrepen dat de minister heel goede antwoorden heeft op vragen over dit onderwerp. Mocht hij hierover toch iets aan mij kwijt willen, zal ik hem dus met heel veel plezier beluisteren.

Zoals ik al aangaf, zal ik namens mijn fractie geen grote zaken aan de orde stellen, maar dat neemt niet weg dat mijn vragen wel van belang zijn. Het recht om om gratie te mogen verzoeken berust namelijk op de Grondwet en mag niet onnodig beperkt worden. Mijn fractie vraagt zich echter af of dat hier niet gebeurd is. De verhoging van de grens voor gratie vinden wij namelijk exorbitant. Uit de beantwoording van de vragen blijkt dat een verhoging van 50% ver boven de verhoging van het prijsniveau uitgaat. Als rechtvaardiging voor deze verhoging worden twee gronden aangevoerd. In de eerste plaats wordt aangevoerd dat de grens gelijk is aan die uit de Wet administratief-rechtelijk handhaving verkeersvoorschriften en in de tweede plaats dat de afhandeling van deze gratieverzoeken naar verhouding te veel tijd kost.

De vergelijking met de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften gaat echter mank, omdat het daar verkeersovertreddingen betreft. Grof gezegd kun je stellen dat wie geld heeft om in auto te rijden, kennelijk niet straatarm is. Dat is de reden dat het niet vanzelfsprekend is dat de grenzen uit de verkeerswetgeving gelijk zijn aan de grenzen in het strafrecht. Het is natuurlijk waar dat de afhandeling tijd kost. De tijd die hiermee gemoeid is, wordt door dit wetsvoorstel echter een stuk minder. Bovendien geldt dat de overheid hiervoor tijd moet vrijmaken als het van belang is.

Tegen de verhoging pleit dat ook kleine geldboetes tot schrijnende gevallen kunnen leiden waar gratiëring op haar plaats is, zeker als er sprake is van cumulatie van boetes. Ik verwijs hiervoor naar het standpunt van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. Het valt niet te verwachten dat het aantal mensen dat geen geldboete,

laat staan een cumulatie daarvan, kan betalen, in de komende tijd zal verminderen. Het gaat immers slechter in Nederland. Er is minder werk. Het is goed om voor die gevallen te beschikken over gratie als nooduitgang. Ik verneem graag van de minister of en hoe hij zal volgen of deze wet leidt tot extra problemen bij de tenuitvoerlegging van geldboetes.

Een ander probleem dat zijdelings met dit wetsvoorstel te maken heeft, is dat uit de beantwoording van onze vragen blijkt dat een niet te verwaarlozen deel van de veroordelingen tot een geldboete niet wordt uitgevoerd zonder dat er gratie is verleend. Hoe hoog dat percentage is, is ons nog steeds niet duidelijk. In de beantwoording wordt gesteld dat 90,5% van de geldboetevonnissen uiteindelijk ten uitvoer wordt gelegd. In 2001 gebeurde dat in 72% van de gevallen door betaling en in bijna 9% van de gevallen door vervangende hechtenis. Het is natuurlijk prachtig dat er zo veel vonnissen ten uitvoer zijn gelegd, maar dat neemt niet weg dat nog steeds een antwoord moet worden gegeven op de vraag wat er gebeurt met de resterende 10%.

Afgezien hiervan is het de vraag wat de titel van de tenuitvoerlegging is. Ik heb het altijd zo begrepen dat rechterlijke vonnissen ten uitvoer gelegd moeten worden. Als er goede redenen zijn om dat niet te doen, lijkt het mij juist dat de rechter die de straf heeft opgelegd, de mogelijkheid krijgt te adviseren tot gratie dan dat een bestuursorgaan als het Centraal Justitieel Incassobureau op eigen houtje beslist om een vonnis niet uit te voeren. Kan de minister mij uitleggen of en, zo ja, waarom ik dit verkeerd zie. Ik wacht met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

□

Minister **Donner**: Mijnheer de voorzitter. Mijn excuus voor de schorsing; het was om zeker te kunnen zijn over de antwoorden die ik bood. Juist omdat het ging over 10%, wilde ik daar duidelijkheid over hebben.

In de eerste plaats is er de vraag of je überhaupt een ondergrens mag stellen. Ik denk dat het duidelijk is, ook in het constitutionele bestel, dat

het recht op gratie gewaarborgd wordt, maar dat dit onverlet laat dat ik daar zekere grenzen aan mag stellen, bijvoorbeeld als het gaat om de termijn waarna eventueel gratie kan worden aangevraagd. De regeling in de Grondwet laat onverlet dat ik bepaalde grenzen kan aanbrengen.

Dan krijg je de vraag: waarom nu het opschuiven van een ondergrens van € 225 naar € 340, althans van f 500 naar f 750? Dat geeft overigens aan dat de ondergrens er al was. Welnu, het hangt samen met de algemene ontwikkeling van het prijsniveau sinds de vorige vaststelling. Ik heb aan den lijve ondervonden dat je toch zeker dagelijks bezig bent met het tekenen en doorwerken van alle gratieverzoeken die voorgelegd worden. Dat is één van de meest vaste onderdelen van het functioneren van de minister van Justitie. Kortom, er zit een redelijke belasting in en daarom is het de bedoeling om drempels aan te brengen.

Als mevrouw Le Poole zegt dat je rekening moet kunnen houden met de schrijnende gevallen, dan vat zij het gratierecht verkeerd op. Bij de strafoplegging zal de rechter rekening houden met de draagkracht en de omstandigheden van het geval en eventueel met ontwikkelingen in diens inkomen. Het gratierecht is nu juist bedoeld om rekening te houden met ontwikkelingen waar de rechter bij de strafoplegging geen rekening mee kon houden.

In het algemeen hebben wij al een aantal andere mogelijkheden. Men kan op een gegeven moment ook verzoeken om de geldboete, als die opgelegd wordt, in termijnen te betalen. In die zin kan er rekening gehouden worden, maar het zou onjuist zijn om het gratierecht te hanteren voor de nooduitgang die mevrouw Le Poole beoogt. Het is de nooduitgang om dat te kunnen doen wat de rechter eigenlijk zou hebben gedaan, als hij ervan geweten had op het moment van de strafoplegging.

Dan kom ik bij het punt van de tenuitvoerlegging. Het percentage dat mevrouw Le Poole noemde, betreft niet de keuze van een bestuurlijk orgaan dat zegt: weet je wat, laten wij maar eens niet innen. Het is gewoon de constatering dat je bij geldboeten niet in alle gevallen het geld zult binnenkrijgen. Dat is het percentage van 10; er zit overigens

Donner

ook een deel gratie bij, als er eventueel verminderd wordt. Dat is evenwel de frictie in het totale functioneren van het incasso van boetes, van geldstraffen. Het wordt wel degelijk gepoogd ten uitvoer te leggen, maar men kan bijvoorbeeld de persoon niet vinden. Of het gaat om de buitenlandse autorijder die wel beboet is – die wel gefotografeerd is en de boete krijgt – maar die vervolgens niet nagetrokken kan worden. Kortom, er kan een groot aantal oorzaken hieronder zitten; dat is het totale verschil tussen 100% en de percentages die mevrouw Le Poole noemde.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de antwoorden. Ik ben het met hem eens dat enige beperking van het gratierecht mag; daar hebben wij geen verschil van mening over.

Er is misschien enigszins een misverstand over de schrijvende gevallen. Ik ben het met de minister eens dat er alleen gratie verleend kan of moet worden als er iets is veranderd. Ik weet echter uit eigen ervaring maar ook uit de adviezen die ik eerder noemde, dat het zich wel degelijk voordoet dat de rechter geen rekening heeft kunnen houden met de draagkracht, bijvoorbeeld omdat het een verstekbehandeling is. Dan kun je denken dat iemand er eigenlijk had moeten zijn, maar soms weet hij het niet. Regelmatig zijn verdachten niet aanwezig en worden er standaardboetes opgelegd. Zeker bij een groot aantal boetes kan er sprake zijn van een schrijvend geval, waaraan je via gratie iets zou kunnen doen.

Desalniettemin: ik gun de minister graag tijd om over allerlei veel moeilijkere dingen na te denken. Ik wil graag de last van al die gratieverzoeken zo licht mogelijk maken voor hem. Wij zullen dan ook ondanks onze bedenkingen meewerken aan dit wetsvoorstel.

Ik begrijp van de minister dat boetes soms niet ten uitvoer kunnen worden gelegd. Dat is die 10%. Er is dus geen sprake van dat het Centraal incassobureau soms een soort verholde gratie verleent. Dat leek mij niet zoals het zou moeten. Als de noodzaak daartoe bestaat, moet je de gratieprocedure kunnen volgen.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Het laatste punt is correct. Het is inderdaad de praktijk van de oninbare boete.

Ik erken het eerste punt. Mevrouw Le Poole betoogt dat je ook bij die lagere boete het middel van gratie moet kunnen hanteren. Het principe van een ondergrens kenden wij al. Het gaat nu alleen om de vraag of ik die ondergrens moet bijstellen in het licht van de prijsontwikkeling. Natuurlijk zijn er omstandigheden denkbaar waarin wij het instrument van de gratie zouden kunnen gebruiken, maar het zijn uitzonderingen. Ik denk dan ook dat deze bijstelling van de ondergrens gerechtvaardigd is en niet ertoe zal leiden dat het aantal gevallen wezenlijk groter zal worden. Nogmaals, je moet een zekere drempel houden om te voorkomen dat in alle gevallen gratieverzoeken worden ingediend.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat wij de eerste termijn van de Kamer voor het volgende wetsvoorstel afhandelen alvorens een theepauze in te lassen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Uitvoering van de richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (27661).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel, dat op steun van mijn fractie kan rekenen, wil ik een aantal opmerkingen maken over de werkingssfeer van het uitvoeringswetsvoorstel en over een drietal clausules uit de raamovereenkomst uit 1999 van de Europese sociale partners, die ten grondslag ligt aan

de richtlijn en daarmee aan de uitvoeringswet.

Ik heb met verbazing en ook met enige treurnis ervan kennisgenomen dat dit wetsvoorstel door amendering in de Tweede Kamer niet van toepassing is op de uitzendwerkgever en de uitzendwerknemer, bij uitstek werkgevers en werknemers die te maken hebben met tijdelijke arbeid. Weliswaar is de richtlijn ook niet van toepassing verklaard op die sector, maar juist de Nederlandse uitzendwerkgevers beroemen zich er altijd op dat zij volwaardige arbeidsplaatsen creëren en dat het werken voor een uitzendbureau niet hoeft onder te doen voor dat bij een reguliere werkgever. Ik krijg zelfs de indruk dat de uitzendwerkgevers in Nederland hun eigen opstelling en hun eigen marktaandeel als een lichtend voorbeeld voorhouden aan andere lidstaten van de Europese Unie. Het amendement-Weekers/Van Wijmen werd gemotiveerd met een verwijzing naar het feit dat de Europese sociale partners in Brussel bezig waren met het tot stand laten komen van een raamovereenkomst met betrekking tot uitzendwerk, maar helaas hebben wij moeten constateren dat deze pogingen tot dusver vruchteloos zijn gebleven en dat de Europese Commissie de zaak inmiddels weer aan zich heeft getrokken. Ik weet niet of de minister andere informatie heeft, maar volgens mij is een overeenkomst of een richtlijn op het terrein van uitzendarbeid niet op korte termijn te verwachten, domweg omdat de werkgevers zich niet aan regels willen laten binden. Dat blijkt nu op nationaal niveau en het is op Europees niveau niet anders. In 1999 is de vergunningplicht voor uitzendbureaus vervallen, met alle nadelige gevolgen van dien. Er zijn malafide uitzendondernemingen ontstaan. Nu willen uitzendbedrijven zich niet conformeren aan de gelijkebehandelingsnorm. Zij willen kennelijk niet alleen op flexibiliteit concurreren met reguliere bedrijven, maar ook op arbeidsvoorwaarden.

Wat mij het meest heeft verbaasd, is dat zelfs bepaling 657, met betrekking tot de voorlichting over vaste functies, niet voor uitzendondernemingen van toepassing is. Dat moet toch minimaal in uitzendbedrijven kunnen worden nageleefd.

Ik ken de visie van de ambtsvoorganger van deze minister, maar