

## Hoogervorst

Per 1 juli 2007 komt er informatie over het verslagjaar 2006. In principe neemt de NZa dit mee in onderzoek naar de collectieve contracten. Dat onderzoek wordt in de tweede helft van 2006 uitgevoerd. Ik zou de NZa kunnen vragen om dan ook informatie te verschaffen over de bandbreedte tussen collectief en individueel.

Mevrouw Dupuis heeft een individueel geval van wanhoop geschetst: een huisarts met verkeerde declaraties. Ik ga ook nog wel eens naar de huisartsen, dus ik ken dat verhaal uit eerste hand. Ik erken het probleem dus zeker. ZN en LHV hebben daar onder leiding van Ella Vogelaar en in aanwezigheid van mijn ambtenaren op 29 juni over vergaderd. Zij hebben vastgesteld dat er veel vooruitgang is geboekt in het declaratieverkeer, zelfs zoveel dat er niet langer hoeft te worden bevoorschot. Ik hoop dat de grootste obstakels nu zijn overwonnen. Overigens leidt dit ertoe dat het declaratieverkeer tussen zorgverzekeraars en huisartsen nu helemaal wordt gedigitaliseerd. Ik denk dat men na deze overgangsproblematiek volgend jaar vooral blij zal zijn.

Verleden week heb ik met de Tweede Kamer uitvoerig van gedachten gewisseld over de dbc's. Er is inderdaad sprake van invoeringsperikelen, maar ik ben nog steeds van mening dat er geen onverantwoorde risico's zijn genomen. Het is overigens nog maar de vraag of er veel onregelmatigheden zijn geweest. Fraude was überhaupt al niet waarschijnlijk. Door de budgetteringssystematiek moet alles wat te veel is gedeclareerd weer worden teruggestort. Er moet nog wel veel verbeterd worden. Mevrouw Van Leeuwen stelde vast dat er af en toe sprake lijkt te zijn van afschuifgedrag. Men lijkt elkaar de schuld te geven. Ik moet toch vaststellen dat alle betrokkenen er uiteindelijk voor kiezen om door te gaan, maar dan moet het wel beter worden. In het gemeenschappelijke verbeterplan "dbc's: eenvoudig beter", zit veel muziek. Daarmee kunnen wij de complexiteit die er helaas sinds het begin in heeft gezeten een stuk terugdringen.

Op de korte termijn gaan wij de declaraties met een taskforce te lijf. De spooknota's hebben wij uit de wereld geholpen. Per 1 januari 2007 zal het werk voor de specialist nog gemakkelijker worden. Wij gaan er dus veel aan doen. Dat moet ook, want er is veel geïnvesteerd. De bedragen zijn genoemd. Willen wij een vorm van prestatiebekostiging introduceren, dan moeten wij af van de FB-systematiek. Wij moesten productomschrijvingen hebben gekoppeld aan prijzen. Het was allemaal erg gecompliceerd, maar iedereen is er nu van overtuigd dat wij de problemen moeten en kunnen oplossen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (29849).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer voor hun bijdrage aan het debat. Ik proefde uit die bijdragen dat dit debat vooral belangrijk wordt geacht vanwege de overwegingen met betrekking tot het wetsvoorstel, meer nog dan vanwege het antwoord op de specifieke vragen. Ik neem ook gaarne namens degenen die eraan gewerkt hebben, de complimenten in ontvangst voor de stukkenwisseling en de beantwoording van de Kamer. Er is goed gewerkt.

Bijna alle woordvoerders hebben erop gewezen dat dit wetsvoorstel mede moet worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren met betrekking tot de punitieve handhaving van wetten en regels door middel van bestuurlijke boeten. Die ontwikkeling is voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat het strafrecht zich uit doelmatigheids oogpunt niet geheel met de bestuurlijke boete kon meten vanwege de beperkingen en concepten die daaraan ten grondslag lagen.

De bestuurlijke boete kan buiten de rechter om door een bestuursorgaan worden opgelegd. Indien er geen bezwaar wordt gemaakt tegen de bestuurlijke boete, kan deze meteen ten uitvoer worden gelegd. In het strafrecht kon echter buiten de Mulderzaken slechts worden gewerkt met een transactievoorstel. Als de justitiabele daar niet op ingaat, resteert alleen dagvaarding voor de strafrechter.

Het wetsvoorstel kan dan ook worden gezien als het zoeken naar een mogelijkheid om binnen het strafrecht de mogelijkheden van de bestuurlijke boete te introduceren, zij het op een terrein waar tot dus ver de bestuurlijke boete niet opereerde, namelijk bij de handhaving van regels in de publieke ruimte jegens eenieder. Dit lag wel ten grondslag aan de handhaving van de Mulderfeiten. Dit is ook een element van de voorstellen die nu bij de Tweede Kamer liggen met betrekking tot bestuurlijke boete in geval van kleine ergernissen. Bestuurlijke handhaving vindt in het algemeen natuurlijk primair plaats daar waar er ook bestuurlijke verhoudingen bestaan tussen de burger en de justitiabelen die op deze wijze worden gehandhaafd.

Door het voorstel verandert de transactie in een strafbeschikking die voor ten uitvoerlegging vatbaar wordt als de verdachte geen verzet doet. Op die wijze ontstaat in het systeem van het strafrecht dan een vorm die zich op hoofdlijnen kan meten met de bestuurlijke boete.

Het wetsvoorstel bevat ook de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan bestuursorganen de bevoegdheid te geven om een strafbeschikking uit te vaardigen voor de in die algemene maatregel van bestuur aangewezen feiten. Die kunnen dan binnen de grenzen die in de algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd, van die bevoegdheid gebruikmaken. Dit is onderdeel geweest van de beraadslaging in de Tweede Kamer. Hiermee wordt dit wetsvoorstel naast een middel om op vergelijkbare wijze binnen het strafrecht bestuurlijk te kunnen handhaven, ook de bedding waardoor op den duur geleidelijk aan ook andere vormen van bestuurlijke handhaving-niet-door-de-officier-van-justitie kunnen gaan stromen. Dit is geen proces dat een-twee-drie gerealiseerd kan worden. Ook mag niet worden verwacht dat er geen voorstellen meer bij de Kamer zullen worden ingediend waarin bestuur-

## Donner

lijke boeten zijn opgenomen. Dit is in wezen een geleidelijke omvorming. Maar hiermee wordt in ieder geval de basis gelegd.

Het wetsvoorstel is onontbeerlijk als we een grotere kanalisatie willen bereiken van de verschillende stromen van handhaving. Uit de stukken wordt duidelijk dat het mijn bedoeling is om in het licht van de evaluatie – het lijkt mij namelijk zeer van belang om de werking in de praktijk te evalueren – de huidige Mulderfeiten om te vormen en onder te brengen in dit systeem. Idem dito kunnen andere lijnen van bestuurlijke handhaving hierin worden ondergebracht. De heer Wagemakers zag die stap graag eerder gezet. Als het mogelijk is, zal ik dat zeker overwegen, maar gelet op het fundamentele karakter moeten we wel enig beeld hebben van wat we doen. Eén ding is echter zeker: de systematiek van de Mulderfeiten werkt op dit moment uitstekend. Je moet dus niet over één nacht ijs gaan bij de omvorming van dat systeem.

De nieuwe mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, vragen om beleid. De kaders van dat beleid – wat doen via strafrechtelijke handhaving, wat eventueel via bestuurlijke handhaving – en de hoofdlijnen heb ik vastgelegd in de notitie van 8 november 2005, inzake de keuze tussen de verschillende sanctiestelsels en welke indicatoren daarbij een rol kunnen spelen. Impliciet in die notitie is de vraag, wat de ene kant op moet en wat de andere kant. Op dit moment wordt in een interdepartementale werkgroep bezien hoe de indicatoren kunnen worden geoperationaliseerd met het oog op de verdere ontwikkelingen. Het is de bedoeling dat bij nieuwe wetsvoorstellen aan de hand van die indicatoren wordt beargumenteerd waarom voor het ene dan wel voor het andere systeem van handhaving is gekozen.

Tot zover de algemene inleiding tot het wetsontwerp. Ik zal verder ingaan op de volgende onderwerpen: de verwevenheid tussen bestuursrecht en strafrecht, de verhouding met artikel 113 Grondwet, de mandatering van de strafbeschikkingsbevoegdheid binnen het OM, de omvang van de werklastvermindering en de verhoging van de strafeis bij het aantekenen van verzet. Aan het eind zal ik ingaan op de overige gestelde vragen.

De heren Wagemakers en Witteveen vroegen meer in het algemeen wat naast dit wetsvoorstel de maatregelen zijn om een grotere coherentie te bereiken binnen de sanctiestelsels. Ik zal niet beweren dat wij nu een incoherent geheel hebben, maar het is wel mijn ambitie om de coherentie te vergroten. Na het succes van de Mulderhandhaving zijn we in de jaren negentig immers in een systematiek geschoten waarbij iedereen zich bestuurlijke boetes laat aanmeten. Nog onlangs werden in de Tweede Kamer amendementen ingediend die het mogelijk zouden maken om privaatrechtelijke normen bestuurlijk te handhaven. Van de zijde van de regering zijn die omgevormd tot voorstellen die een scheiding aanbrengen, maar er is inderdaad, na een zekere terughoudendheid, sprake van een steeds snellere ontwikkeling in die richting. Daar zit de behoefte achter van een aantal bestuurlijke instanties om ook zwaardere middelen te kunnen hanteren. De Tweede Kamer heeft een brief van de minister van Economische Zaken ontvangen over de Wet economische mededinging, waarin wordt beschreven op welke wijze de behoefte aan zwaardere opsporingsmiddelen en zwaardere sancties voor de handhaving van de mededingingswetgeving verenigbaar gemaakt kan worden met het strafrecht-

systeem. Dit alles ligt nog in de toekomst. Ik heb de ontwikkeling in deze richting in gang gezet met het voorliggende wetsvoorstel. Door dit wetsvoorstel worden de verschillen kleiner. Verder heb ik hierover een notitie over de keuze tussen sanctiestelsels het licht doen zien, die ik al eerder noemde. Ten slotte is er het voornemen om de wet-Mulder te integreren in de afdoening van het Openbaar Ministerie en zijn wij in afwachting van de vierde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht. Daarin wordt getracht om de bepalingen voor bestuurlijke boetes en, daar waar nodig, de procesrechtelijke bepalingen te harmoniseren. Het wetsvoorstel is dus onderdeel van een aantal andere maatregelen en een bredere ontwikkeling en heeft tot doel een aantal ontwikkelingen naar elkaar toe te buigen.

De heer Witteveen wees mij op het preadvies van mevrouw Jurgens, waarin zij de bestuurlijke afdoening, de bestuurlijke boete en de OM-afdoening met elkaar vergeleek. Zij signaleert inderdaad dat er verschillen zijn. Ik heb overigens niet de pretentie dat deze verschillen door dit wetsvoorstel worden weggenomen. Tegelijkertijd is het wel het doel van dit wetsvoorstel dat het de scherpe scheiding tussen strafrecht en bestuursrecht wegneemt. Ik denk dat deze stap van wezenlijk belang is.

Specifiek is mij gevraagd of afschriften van strafbeschikkingen in beginsel aan derden kunnen worden verstrekt. Dat is inderdaad mogelijk. Bij specifieke categorieën strafbeschikkingen kan ook openbaarmaking worden voorgeschreven.

In het verlengde van de constatering dat het wetsvoorstel een stap in de richting van een betere kanalisatie is, zijn door verschillende leden vragen gesteld over het wetsvoorstel inzake de bestuurlijke boete. Deze wetsvoorstellen zijn op dit moment nog aanhangig in de Tweede Kamer. Zo heeft mevrouw Broekers aangegeven een voorkeur te hebben voor het wetsvoorstel kleine ergernissen. In het debat over de begroting en de bruikbare rechtsorde heb ik al gezegd dat de oorspronkelijke voorstellen bedoeld waren voor specifieke aspecten en dan met name het onderscheid tussen fout parkeren en onbetaald parkeren. Deze overtredingen vallen in twee verschillende rechtssystemen en dat is natuurlijk ongewenst, aangezien één dienst verantwoordelijk is voor de handhaving van deze overtredingen.

Het wetsvoorstel kleine ergernissen legt de verantwoordelijkheid hiervoor geheel bij gemeenten en daarmee verschilt het in belangrijke mate van het voorliggende wetsvoorstel. Ik zeg nadrukkelijk "geheel", want gemeenten kunnen niet besluiten om slechts een aantal regelingen te handhaven en de handhaving van de resterende regels over te laten aan Justitie en politie. Het wetsontwerp regelt namelijk dat gemeenten ervoor moeten kiezen om alle overtredingen die in de wet worden genoemd, zelf te handhaven. De wetsontwerpen zijn in de Tweede Kamer opgesierd met een aantal amendementen, die bij de regering de vraag oproepen of het niet te ingewikkeld en te verwarrend wordt. Het is namelijk mogelijk dat men binnen het kader van de bestuurlijke boete het Muldersysteem wil invoeren. Dat wil zeggen dat men geen griffierechten hoeft te betalen, maar wel vooraf de boete als men in verzet komt. Vervolgens kan die boete teruggegeven worden. Niet de bestuursrechter maar de kantonrechter treedt op. Overigens opereert de kantonrechter dan nog wel binnen het kader van het bestuurlijk procesrecht. Het kabinet heeft beide wetsvoorstellen opnieuw voorgelegd aan de

## Donner

Raad van State met de vraag hoe hier verder mee omgegaan kan worden. Als het advies gereed is, zal in de ministerraad de betekenis daarvan besproken worden, zeker als het onderhavige wetsvoorstel op dat moment aanvaard is. Die punten moeten meegewogen worden. Rond de wetsvoorstellen zijn wel politieke verwachtingen geschapen bij gemeenten; er wordt veel verwacht van de handhaving. Ik onderschrijf hetgeen in deze Kamer gezegd is, namelijk dat handhaving bij de toename van de regelgeving nodig is, maar niet alleen een kwestie is van sancties opleggen volgens het motto: Bist du nicht willig, dann brauch ich Gewalt. In die zin zal er altijd een sanctiebeleid gevoerd moeten worden.

In de stukken is al veel geschreven over de verwevenheid van bestuursrecht en strafrecht. Ik heb de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel geschetst. Als wij de proliferatie willen ombuigen, dan moet daar met dit wetsvoorstel een bedding voor worden gerealiseerd. Ik kom hiermee op een van de meest zwaarwegende punten van degenen die opmerkingen hebben gemaakt over het wetsvoorstel. Gevraagd is of met het wetsvoorstel niet wordt getreden in de materie van artikel 113 van de Grondwet. Wordt het openbaar ministerie niet belast met de berechting van zaken die volgens artikel 113 zijn voorbehouden aan de rechterlijke macht? Dit onderwerp is in de stukken ruim aan de orde geweest. Mevrouw Broekers heeft aangegeven er geen behoefte meer aan te hebben, nogmaals daarover te argumenteren. Laat ik echter kort nog de argumenten aangeven die eerder zijn genoemd. Berechting en bestraffing zijn verschillende termen en de Grondwet draagt wel de berechting van strafbare feiten op aan de rechterlijke macht, maar niet elke bestraffing. De argumentatie rond de wet-systematiek is zwaarwegender. Met artikel 113, lid 3, wordt verondersteld dat bestraffing geen berechting is. Daarin staat immers dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd. Die bepaling is inhouds- en zinloos als moet worden aangenomen dat alle bestraffing gelijk staat aan berechting en per definitie onder artikel 113 valt. De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 113 laat zien dat de grondwetgever destijds nadrukkelijk heeft gekozen voor "berechting van strafbare feiten". In de memorie van toelichting is gesteld dat een strafproces ook kan uitmonden in vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgung. Er is dus een koppeling gelegd tussen de berechting en het strafproces. Verder is in de memorie van toelichting duidelijk gesteld dat transigeren ertoe leidt dat geen berechting van het strafbare feit plaatsvindt, wat betekent dat dit niet wordt gezien als een vorm van rechtspreken. Deze argumenten hebben destijds dus al gespeeld in de mondelinge behandeling.

Het belangrijkste argument is toch dat inmiddels de bestuurlijke boete is ingevoerd. Met dit wetsvoorstel maken wij die vorm ook mogelijk binnen het strafrecht. Niemand zal erover twijfelen dat ook de bestuurlijke boete een sanctie is; het is duidelijk geen maatregel. Als het opleggen van een sanctie per definitie berechting inhield, zou de bestuurlijke boete in strijd zijn met artikel 113. Het zou bovendien vreemd zijn om hierbij een onderscheid te maken tussen bestuursrecht en strafrecht. Het hangen van het bordje strafrecht aan een zaak kan niet betekenen dat iets opeens wel in strijd is met artikel 113. Op dat vlak wordt in het artikel juist geen onderscheid gemaakt, behoudens in de toelichting waarin wordt gesproken van "bestrafing" en "berechting". Het

is echter gevaarlijk om op basis van deze begrippen een heel strikt onderscheid te maken. Instinctief heb ik wel het gevoel dat daarin een verschil gezocht zou kunnen worden. Het gaat primair om bestraffing als het feit dat er een overtreding is begaan en de bijbehorende strafmaat in beginsel vaststaan. Het gaat in wezen niet om berechting maar om de constatering van een overtreding of een strafbaar feit en het opleggen van een op voorhand volgens een vast sjabloon vastgestelde straf.

Het verschil moet vooral worden gezocht in de terminologie. De (grond)wetgever erkent dat er buitenrechtelijke afdoening kan zijn en dat rechterlijke afdoening van geschillen met name aan de orde is waar er sprake is van verschil van mening over de vraag of er een strafbaar feit is en of er schuld is. Als a fortiori de aard van de schuld, de persoon en de opzet mede bepalend zijn voor de strafmaat, gaat het om berechting door de strafrechter, inclusief het strafproces met hoor, wederhoor en standpunten die kunnen worden ingenomen. Daarom is in de stukken gesteld dat een berechting mede wordt bepaald door het proces dat wordt gevoerd. Indien wordt gekozen voor deze vorm, kan er geen officier van justitie zitten of iemand die niet volgens de wet behoort tot de rechterlijke macht. Dit punt zal ook aan de orde komen in de discussie over de lekenrecht-spraak. Wordt een leek rechter door hem enkel en alleen op basis van de Wet op de rechterlijke organisatie te benoemen, zodat hij voldoet aan artikel 113? Berechting is iets wat door de rechter wordt gedaan. Dat lijkt een tautologie, maar daar gaat het wel om.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik wil evenmin als de minister terecht komen in een semantische verwarring, maar ik hoor de minister zeggen dat er geen sprake is van berechting. Het gaat om de constatering van een strafbaar feit, waarbij er geen sprake is van het ingewikkeld verzamelen van bewijsmiddelen, gevolgd door het opleggen van een sjabloonachtige, vastgestelde straf. Hoe zit het dan bij het opleggen van taakstraffen, waarbij er geen sjabloon is, maar allerlei modaliteiten mogelijk zijn? Ook bij het ontzeggen van de rijbevoegdheid zijn allerlei keuzes mogelijk. Ik verwijs hierbij naar de opmerkingen van mevrouw Broekers.

Minister **Donner**: Ik gaf retorisch aan dat ik instinctief het onderscheid zie zoals ik het aangaf. Ook de wetgever zoekt het onderscheid niet daarin; het is vooral een gradueel onderscheid met betrekking tot de eenvoudige vaststelling van de schuld. In dat kader zouden ook taakstraffen buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan, juist wegens de vooronderstellingen. Absolute voorwaarde daarbij is wel dat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd zodra de constatering wordt aangevochten. Daarin zit de essentie van het verzet, want dan is er strijd over de schuldvaststelling en over de feitenvaststelling. Inderdaad moeten wij uit artikel 113 concluderen dat er in dat geval sprake is van een berechting. Bij de bestuurlijke boete is dat overigens nog steeds niet het geval. Als men die boete bestrijdt, moet er eerst sprake zijn van vaststelling door het bestuur. Pas dan komt men in de sfeer van de rechtsbescherming. In dat opzicht is er een verschil tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Het strafrecht biedt meer waarborgen tegenover het bestuur dat een sanctie oplegt dan het bestuursrecht tegenover het bestuur dat een bestuurlijke boete oplegt.

## Donner

Daarom zou het vreemd zijn als de wetgever zou kunnen constateren dat de bestuurlijke boete geen probleem oplevert in verband met artikel 113, maar dat er bij eenzelfde sanctie in het kader van het strafrecht plotseling een probleem ontstaat met artikel 113. Terecht is ook hier de vraag gesteld of er dan geen sprake is van bordjes verhangen, waarbij strafbare feiten plotseling niet meer zo worden genoemd en worden overgeheveld. Dat is gebeurd bij de Mulderfeiten.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik kan heel ver meegaan met de redenering van de minister, maar ik kom toch weer in verwarring nu hij zegt dat de strafrechtelijke afdoening meer waarborgen biedt dan de bestuursrechtelijke afdoening. Ik heb het advies van mevrouw Jurgens gelezen, waarin staat dat op een aantal punten de bestuursrechtelijke waarborgen juist groter zijn, zoals de motiveringseisen die verbonden zijn aan een vaststelling door het bestuur. In de praktijk is daaromtrent een heel stelsel van normen ontwikkeld.

Minister **Donner**: Ik wilde specifiek op het punt van de rechterlijke inmenging aangeven dat men naar de rechter kan als men in verzet komt.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Is overwogen om in de tekst van artikel 257a op te nemen dat de bevoegdheid tot het afgeven van een strafbeschikking alleen kan worden toegepast als de schuld eenvoudig is vast te stellen en aan de hand van een catalogus de sanctie kan worden bepaald? Wordt dat geregeld in de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de volgende artikelen, te weten 257b en 257ba? Daarin gaat niet over het Openbaar Ministerie, maar over opsporingsambtenaren en andere lichamen met een publieke taak belast.

Minister **Donner**: Dat is wel de teneur van de criteria en van de indicatoren die ik in de notitie van 2005 heb genoemd. Het is dus inderdaad de intentie om de zaak op deze wijze uit te werken in de algemene maatregel van bestuur bij de aanwijzing van de delicten die onder het één of onder het ander vallen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Geldt dit ook voor het OM? De teneur is volgens u om de bevoegdheid te beperken tot de zaken waarin de schuldvaststelling eenvoudig kan plaatsvinden en eenvoudige "sjabloonachtige" straftoemeting mogelijk is. Ik zie deze beperking echter niet in het wetsvoorstel staan.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar ik heb ook aangegeven dat ik bij de termen berechting en bestraffing instinctief deze associatie heb. In antwoord op een vraag van de heer Witteveen heb ik gezegd dat de wetgever in de praktijk veel meer uitgaat van een gradueel verschil. De desbetreffende elementen spelen mee, en daarom heb ik deze in de notitie bewust genoemd als indicatoren. Ik denk niet dat dergelijke criteria zich lenen voor een scherpe normering in de wetgeving, omdat er dan eindeloos discussie zou blijven over de vraag of iets wel of niet kan worden aangewezen. Kijkend naar de wijze waarop wij met artikel 113 omgaan en waarop de wetgever dat heeft gedaan, valt er mijns inziens niet één op één te stellen dat er sprake is van berechting, zodra er sprake is van bestraffing. Dat vloeit ook niet voort uit de tekst van het artikel zelf. Een straf vooronderstelt de

constatering dat er sprake is van een overtreding en dat daar straf voor past.

Ik ben het ermee eens dat bestraffing dat element van oordeel inhoudt. Als de Grondwetgever had willen zeggen dat iedere bestraffing altijd uitsluitend door de rechter kan worden opgelegd, dan was het derde lid nooit opgenomen. Dan zou ook veel duidelijker over bestraffing gesproken zijn en niet van berechting. Dat kan ik aan de hand van de geschiedenis aantonen. Kortom, wij moeten op andere wijze constateren dat zaken waarin er discussie is, waarin er geschil is, door de rechter moeten worden beslecht. Dat laat echter onverlet dat er buitengerechtelijke vormen van afdoening kunnen zijn daar waar nu juist die elementen niet in het geding zijn. Dat is ook vastgelegd in de voorliggende regeling. Zodra er verzet is, ligt het bij de rechter.

Dat zeg ik ook in antwoord op de vragen van mevrouw Broekers. Het is niet zo dat de wet eist dat het verzet gemotiveerd wordt. De motieven moeten later uiteraard aangegeven worden, maar dat is geen formele eis. Ik heb uitgelegd waarom er volgens mij geen strijd is met artikel 113. Daarmee wilde ik het punt van dat artikel afronden.

Dan kom ik bij het punt van de heer Kox. Naar mijn gevoel gebruikte hij twee keer hetzelfde argument. Hij zei dat het niet kan, omdat het berechting is en als het geen berechting is, dan wil hij het niet omdat het dan toch berechting is. Het zit dus vast op de term berechting. Ik constateer dat wij dit als wetgever al vele malen gedaan hebben. Dit wetsontwerp is juist bedoeld om de zaak terug te buigen. Anders houd ik het scherpe onderscheid en dat kan niet. Dat onderscheid vindt zijn basis niet in artikel 113. Er is al aangegeven dat het ook kan gaan om een politieke keuze, maar dan zou die keuze terug moeten slaan op alle vormen – ook van bestuurlijke boetes – waar zonder de rechter een sanctie opgelegd kan worden.

De heer **Kox** (SP): Vandaar mijn voorstel dat wij ook iets anders hadden kunnen doen, namelijk deze wet nu niet behandelen, het geheel in kaart brengen en dan op basis daarvan pas besluiten. Dan hadden wij kunnen kiezen welke kant wij opgingen. U hebt natuurlijk gelijk: wij zijn "going concern" bezig en kunnen het niet allemaal opnieuw schrijven, maar wij hadden daar breder over kunnen praten en dan een richting kunnen kiezen.

Minister **Donner**: De vraag is of je het wetsvoorstel nu moet behandelen of op een ander moment. Ik constateer dat wij in de bestuurswetgeving al talloos vele malen bestuurlijke boetes hebben opgelegd zonder dat er een bezwaar was uit oogpunt van artikel 113. Het is de bedoeling van het kabinet om die ontwikkeling terug te buigen. Dat blijkt ook uit de toelichting die ik hier gegeven heb.

De heer **Kox** (SP): Dat die opmerking nog nooit gemaakt is, zou erop kunnen duiden dat het parlement steeds wijzer en verstandiger wordt en nu de strijdigheid wel ziet. Volgens mij kun je je daar toch nog op blijven beroepen.

Ten tweede zien wij dat het een rommeltje is geworden rondom de vraag wat nu wel bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk is. Dat zou ertoe kunnen leiden dat je zegt: laten wij over het hele palet praten en daarover besluiten. Ik ben niet overtuigd dat wij

## Donner

daardoor tempo zouden verliezen of erg in de problemen zouden komen, temeer daar de minister heeft gezegd dat het niet in eerste instantie gaat om doelmatigheid, maar om het principiële van deze richting.

Minister **Donner**: De opportuniteit van behandeling nu is één vraag. Ik noem u een tweede. U noemde een aantal principiële argumenten en het punt van de berechting. Wat het laatste betreft, probeer ik u aan te geven dat wij er niet anders in zitten dan in het kader van de bestuurlijke boeten, waarin dat ook al een punt zou moeten zijn geweest. Bij mijn weten heeft de Kamer dat eerder aan de orde gesteld bij de introductie van de Mulderfeiten, maar daarna niet meer ten principale. In die zin meen ik dat ook dit wetsvoorstel in die lijn ligt.

Ik kom bij de vragen over de mandatering. Ik constateer dat ook op dit moment bij de parketten het leeuwendeel van de officierstransacties in standaardzaken in mandaat wordt aangeboden door bij het parket werkzame functionarissen, die gebruik maken van vastgestelde en gepubliceerde richtlijnen voor strafverdeling. Naar mijn mening kan die werkwijze ook onder de OM-afdoening worden voortgezet.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb niet gesproken over mandatering van boetebedragen, maar alleen over de problemen die mijn fractie heeft met mandatering van taakstraffen en ontzegging van de rijbevoegdheid.

Minister **Donner**: Daarvan ben ik mij bewust, maar ik wilde mijn verhaal beginnen bij Adam om bij Eva uit te komen. Ik zal achterwege laten dat artikel 126 van de Wet RO dit mogelijk maakt en dat het mandaat daar slechts is uitgesloten indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Ik zeg de Kamer toe dat bij de implementatie van het wetsvoorstel nader zal worden bezien in hoeverre de strafbeschikkingsbevoegdheid van de officier van justitie, zeker in de middelzware categorie van zaken, al dan niet kan worden gemandateerd aan bij het parket werkzame ambtenaren. Daarbij kan het ook gaan om boetes. Bij het voornemen in het kader van de uitwerking tot nu toe ligt de grens bij 120 uur taakstraf, waarboven in ieder geval niet kan worden gemandateerd. Ik noteer de wens van mevrouw Broekers-Knol dat dit überhaupt niet zou mogen bij een taakstraf. De taakstraffen worden ook volgens richtlijnen bij bepaalde strafbare feiten opgelegd volgens een vooropgezet schema. Daarom valt moeilijk in te zien waarom dit niet zou kunnen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Bij de taakstraf moet toch degene aan wie die taakstraf zal worden opgelegd, worden gehoord? Het lijkt mij daarom vreemd om te zeggen dat dit allemaal vaststaat. Waarom wordt dan eigenlijk nog iemand gehoord?

Minister **Donner**: Dat horen zit vast op de kwaliteit van de persoon die het doet. Ik heb functionarissen die het gros van dit soort zaken behandelen en die ook standaardgevallen bekijken. De officier zal doorgaans minder tijd voor het horen hebben dan de gerechtsfunctionaris, die dit als onderdeel van het beleid uitvoert. Derhalve zeg ik u gaarne toe – zoals ik al eerder heb gedaan – dat ik zal bezien op welke wijze in het besluit meer algemeen kan worden voorzien in een transparant mandateringssysteem, waarbij duidelijk is wat wel en

niet kan en bij welke grenzen. Daarbij zal ik ook de rechtspraak van de Hoge Raad betrekken, waarin de mandateringsbevoegdheid binnen de parketten ook al is onderworpen aan criteria.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In tweede termijn zal ik hierop nog terugkomen. Met dit wetsvoorstel komen wij van de rechter bij de officier van justitie met zijn OM-afdoening en vervolgens weer bij de parketsecretaris. Dan moeten wij ons toch afvragen of wij goed bezig zijn.

De heer **Witteveen** (PvdA): In mijn betoog heb ik gesproken over de wenselijkheid om de magistratelijke functie te versterken. Ik kan mij die functie bij een officier van justitie heel goed voorstellen. Een van de onderdelen daarvan is juist dat men in staat is om het horen van een verdachte goed uit te voeren. Welke garanties zijn er dat de parketsecretarissen ook als magistraat zullen opereren? Hebben zij de opleiding, de training en de professionaliteit om voldoende met de omstandigheden van het geval rekening te houden?

Minister **Donner**: U moet het niet zo zien dat parketsecretarissen administratief personeel zijn van de parketten die het erbij doen. Zij hebben mogelijk geen rechtenopleiding gehad in de brede zin. Zij hebben wel degelijk op de specifieke terreinen waarop zij werkzaam zijn, die training wel gehad. Dat is de reden dat wij tot voor kort werkten met verkeersschouten. Dat bood veel betere waarborgen voor een adequate beoordeling van de gevallen van de verkeersovertredingen, omdat die mensen specifiek in die tak van dienst hun ervaring en hun beeldvorming hadden opgedaan. Dus om te zeggen dat een officier magistratelijkheid waarborgt... De magistratelijkheid van het Openbaar Ministerie heeft ook betrekking op de praktijk van de parketsecretarissen. Die houdt in het niet eenzijdig als partij bezig zijn met de vervolging en het opleggen van sancties, maar de beide zijden zien en zien dat men een verlengstuk is van de magistratelijke functie van de rechterlijke macht. Bij de Mulderfeiten zien wij al precies hetzelfde. Ik geef mevrouw Broekers overigens toe dat de taakstraffen nu niet bij de Mulderfeiten horen. Het zit minder in het element van de sanctie die wordt opgelegd, omdat juist op voorhand volgens richtlijnen aangegeven is dat bij bepaalde mechanismen en bepaalde overtredingen die sancties worden opgelegd. Ik zeg u gaarne toe op welke wijze dit inzichtelijk kan worden gemaakt. Ik zal aangeven op welke wijze de jurisprudentie van de Hoge Raad erbij betrokken wordt.

Een tweede element was aan de orde in de vraag van de heer Witteveen naar de interne waarborgen voor correctie en toezicht op de wijze waarop deze taak wordt uitgeoefend binnen de parketten. In de eerste plaats is er automatisch het toezicht door de rechter, omdat men op het moment dat men het niet eens is met de straf, onmiddellijk in verzet kan gaan bij de rechter en daar de beoordeling krijgt en geleidelijk aan de criteria ontstaan op welke wijze dat vormgegeven kan worden. In de tweede plaats heb ik al toegezegd dat ik na overleg met het Openbaar Ministerie zal komen tot een algemene maatregel van bestuur, waarin op basis van artikel 126 Wet op de rechterlijke organisatie een duidelijke mandateringsregeling is opgenomen voor de interne werkverdeling binnen het OM. Daarbij gaat het inderdaad

## Donner

om de parketsecretarissen en de wijze waarop die onder leiding en supervisie van de officier van justitie functioneren. Die algemene maatregel van bestuur zal bij de Kamers worden bekendgemaakt voordat hij wordt vastgesteld. Hij maakt in wezen onderdeel uit van een veel omvangrijker implementatietraject dat in een project met het Openbaar Ministerie en het CJIB wordt voorbereid. Ten slotte wijs ik op dit terrein op de klachtenregeling op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Die voldoet ook aan de eisen die voor de gedragscode voor het Openbaar Ministerie zijn gesteld en gepubliceerd. Iedereen die klachten heeft over de gedragingen dan wel bejegeningen van een lid van het Openbaar Ministerie, of het nu een officier of een ander is, kan daarover klachten indienen. Ik denk dat de verschillende waarborgen daarin zitten en dat zij minder gezocht moeten worden in de straf die wordt opgelegd.

Ik kom vervolgens bij de vraag van de heren Witteveen en Holdijk en van mevrouw De Wolff wat de werkelijke capaciteitswinst van het wetsvoorstel is. De berekeningen berusten op een berekening die samen met het Openbaar Ministerie is gemaakt. Het OM ziet dit als een belangrijke winst, mede vanuit de filosofie dat een betere regie op de totale handhaving gewenst is. Het wetsvoorstel is doorgerekend met behulp van het simulatiemodel voor de strafrechtketen. Er is gezegd dat er ook andere modellen zijn. Als je iets wilt berekenen, moet je een model hebben; anders kun je er niks zinnigs over zeggen. Uiteraard kun je ieder model weer bijstellen en verbeteren. Het simulatiemodel van de strafrechtketen is evenwel een product van het iedere keer bijstellen aan de hand van de ervaringen, wanneer een model de ene uitkomst voorspelde en de werkelijkheid een andere uitkomst te zien gaf. In die zin is hiermee geleidelijk aan geprobeerd de werkelijkheid zo modelmatig mogelijk weer te geven.

Ik ben het met u eens dat dit alleen maar een voorspelling is van wat het oplevert. Wat het oplevert, zal moeten blijken uit de praktijk. Ik constateer dat dit mede is bedoeld om te komen tot een reductie van het aantal bestuurlijke boeten en dat het meer principiële argument daarbij een rol speelt, zij het dat ik niet ontken dat in de stukken en in de Tweede Kamer is gewezen op de capaciteitsaspecten van de zaak.

De heer Witteveen beval nog aan om ook te kijken naar andere deskundigheden en expertise. Ik zal gaarne van die aanbeveling gebruikmaken. Dat geldt specifiek voor de evaluatie van dit wetsvoorstel en ook voor andere wetsvoorstellen. Ik zal dit punt onder de aandacht brengen van het WODC.

Wat kun je nog meer zeggen over de werklast en de verwachting daarvan? Alles wat ik zeg, kan worden aangevochten met "het moet eerst blijken". In de stukken is aangegeven welke verschillende elementen daaraan ten grondslag liggen. Het Openbaar Ministerie verwacht substantiële capaciteitseffecten, in ieder geval ter ontlasting van de rechter. Het is ook de bedoeling, zoals nu al blijkt wanneer gebruik wordt gemaakt van de PV-vergoeding, dat een groot aantal gemeenten bij de handhaving substantieel gebruikmaakt van figuren die al mogelijk zijn in de bestuurlijke handhaving. Wat het bredere effect zal zijn in de handhaving, zal ook afhangen van de wijze waarop de inkomsten ten goede kunnen komen van die bestuursorganen die belast zijn met de handhaving. U moet niet vergeten dat het mij niet primair gaat om de capaciteit van de rechter. Het gaat

mij primair om de constatering dat er met de ontwikkeling van de regelgeving steeds meer behoefte is aan handhaving, dat wij dat nu zoeken in de bestuurlijke handhaving en dat dit is bedoeld om dat samen te brengen onder de regie van het Openbaar Ministerie. Als dergelijke mechanismen werken, zal deze wet per definitie meer werk opleveren voor het Openbaar Ministerie.

Een specifieke vraag is in hoeverre het aanvaardbaar is dat er bij het verzet een hogere strafeis komt dan de straf die bij de oorspronkelijke strafbeschikking die door het Openbaar Ministerie is opgelegd. Ik ben mij ervan bewust dat er geen sprake meer is van een transactie. Het eerste argument, zoals ook in de stukken is aangegeven, is dat die systematiek op zichzelf niet in strijd is met het EVRM en met de jurisprudentie van het EVRM. De toegang tot de rechter is geen absoluut gegeven, maar is wel degelijk ook een relatief gegeven. Om die reden is het ook niet zo dat iedereen altijd gratis moet kunnen procederen of dat er geen griffierechten kunnen zijn. Een alternatief voor het voorgestelde systeem waarin een hogere sanctie bij de rechter kan worden opgelegd, is de invoering van griffierecht. Dat zou materieel precies hetzelfde effect hebben gehad, omdat men dan per definitie griffierecht moet betalen, behoudens de mogelijke vergoeding door de rechter. Uit een oogpunt van hanteerbaarheid is het voorgestelde systeem het betere, omdat daarmee niet het aparte probleem van de griffierechten ontstaat. Het schept een aanleiding om niet zonder meer automatisch in verzet te gaan vanuit het oogpunt "nee heb je en ja kun je krijgen". De inning is in het voorgestelde systeem ook veel eenvoudiger.

De strafrechter mag aan de opstelling van de verdachte consequenties verbinden, ook in rechte, ook voor de op te leggen straf. Een verdachte die verzet aantekent, maar niets van zich laat horen en ter terechtzitting verstek laat gaan, dan wel verschijnt maar geen verweer van betekenis heeft, kan met het oog op de speciale preventie in beginsel een wat hogere straf krijgen dan de verdachte die ter terechtzitting verschijnt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister heeft meerdere keren niet ten onrechte de strafbeschikking in verband gebracht met de bestuurlijke boete. Bij de bestuurlijke boete geldt de procedure van de Algemene wet bestuursrecht. Als je er bezwaar tegen hebt, ga je de bezwaarprocedure in, enzovoorts. Stel dat je bezwaar maakt tegen de bestuurlijke boete. Loop je dan het risico een hogere boete opgelegd te krijgen?

Minister **Donner**: Bij de bestuurlijke boete niet, maar dan heb je het griffierecht. Dat is automatisch het geval, tenzij je gelijk hebt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister is voorstander van harmonisatie in dit veld. Is het dan niet handig om ook op dit punt harmonisatie aan te brengen?

Minister **Donner**: Dat zou harmoniseren om het harmoniseren zijn, omdat het uit een oogpunt van praktische beheersbaarheid, zowel voor de betrokkene als voor de gerechten die betrokken zijn, veel eenvoudiger is om het een onderdeel te laten zijn van dezelfde last. Anders krijg je twee vorderingen in plaats van één: enerzijds de sanctie die geïnd wordt door het CJIB,

## Donner

anderzijds het griffierecht, te innen door het gerecht. Dat laatste moet eerst worden betaald en vervolgens moet men het zien terug te krijgen. Ook voor de verdachte is het dus veel eenvoudiger om op een gegeven moment ontslagen te zijn van de boete en daarmee van de verhoging, dan om nog weer apart zijn griffiegeld te moeten terughalen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Is het de bedoeling van de minister dat het OM per definitie rekwireert dat een hogere straf wordt opgelegd dan in de strafbeschikking staat? Dat was mijn praktische vraag. Een meer theoretische vraag is die naar de grondslag van de oplegging van straf als het niet de bestraffing van het verweten feit is, maar van het feit dat de verdachte de euvele moed heeft om naar de rechter te stappen.

Minister **Donner**: Beauty is in the eye of the beholder. Het is geen kwestie van bestraffing voor het feit dat men in verzet is. Nee, het verzet kan consequenties hebben, maar de grondslag, ook voor de verhoogde boete, blijft de overtreding van het feit. Je kunt hooguit zeggen dat het op gespannen voet met de gelijkheid staat. Als de ene instantie het doet is het lager dan wanneer de andere het doet. Dat is mogelijk, maar het is geen bestraffing voor het feit dat men in verzet komt. Het is een element van berechting. Op het moment dat de rechter het gaat doen, is het niet meer een kwestie van het opleggen van een strafmaat volgens bepaalde tabellen. Door het OM zal in beginsel een hogere straf worden gevraagd dan wat is voorgesteld in de strafbeschikking. Maar de rechter heeft zijn eigen normen. Er is aandacht besteed aan het feit dat geen motivering nodig is wanneer men ergens tegenin gaat. Dat vloeit niet voort uit het wetsvoorstel.

De wet eist niet dat de verdachte er in de strafbeschikking op wordt geattendeerd dat ter zitting een wat hogere straf kan worden gevorderd en opgelegd. Op dit moment bevat het transactievoorstel een dergelijke attendering wel, en het voornemen is dat bij de strafbeschikking te continueren, zodat dit in de strafbeschikking wordt aangebracht, waarmee men op de hoogte is van eventuele processuele risico's.

De heer Wagemakers suggereerde om, wanneer de verdachte ter zitting verschijnt, systematisch af te zien van een verhoging. Het kan heel wel zijn dat men verschijnt, maar verder geen enkel wezenlijk verweer voert. Dit punt zal ik opnemen met het College van procureurs-generaal.

De heer Witteveen vroeg of de drempel niet moet worden gezocht in het griffierecht. Ik heb aangegeven waarom dit uit administratieve overwegingen een aanzienlijke vereenvoudiging is. Een van de amendementen in de Tweede Kamer over de twee wetsvoorstellen die daar lagen, hield nu juist in om dit systeem daar in te voeren, in plaats van het griffierecht. Ik vraag mij of af dat mogelijk en wenselijk is binnen het bestuurlijk kader. Waar het binnen het strafrechtelijk kader past, moeten wij het zeker zo laten.

De heer Engels vroeg om een nadere uiteenzetting van de verhouding tussen artikel 107, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht enerzijds, en de bestuursrechter anderzijds, tegen de achtergrond van de uitwerking in dit wetsvoorstel. Het is juist dat het codificatieargument in verband met de regeling van het administratief beroep na een bestuurlijke boete, en de verhouding tussen OM

en de strafrechter in dit verband nader uitgewerkt hadden kunnen worden. De belangrijkste reden om dat niet te doen, is dat de uitgangspositie van de huidige transactieregeling is dat deze is vervat in het Wetboek van Strafrecht, zonder dat daarin duidelijkheid bestaat over de rechten van de verdachte, de rechtsgevolgen van het niet ingaan op het transactievoorstel en andere processuele gevolgen van het doen van een voorstel. De duidelijkheid die daarover thans is ontstaan, berust in wezen op de regelgeving zoals die in de praktijk is ontwikkeld in het kader van het transactiebesluit, en het beleid dat op basis daarvan is ontwikkeld door het OM.

Over de uiteindelijke status van het transactievoorstel en de verhouding daarvan tot de gewone strafrechtelijke procedure ligt met betrekking tot de transactie op dit moment niets vast. In het wetsvoorstel wordt een duidelijke systematische basis geschapen voor de strafbeschikking als een eigen modaliteit van het Openbaar Ministerie voor de afdoening van strafzaken. Het opleggen van een strafbeschikking wordt geregeld als een daad van vervolging. Als de verdachte daartegen niet tijdig opponeert, wordt de strafbeschikking onherroepelijk en voor tenuitvoerlegging vatbaar. Doet hij dit wel tijdig in de vorm van verzet, dan volgt een inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Het is mijns inziens ook van belang dat de kwestie van de vaststelling van de schuld na het voldoen aan de strafbeschikking, anders dan na het voldoen van het transactievoorstel, niet meer in de lucht blijft hangen.

De verwijzing naar artikel 107 van de Grondwet, het codificatieartikel, had wellicht in de stukken wat nader geadstrueerd kunnen worden. Deze verwijzing had echter voornamelijk tot doel de belangrijke systematische verbetering te benadrukken die dit wetsvoorstel brengt door het opnemen van een uitvoerige regeling in het kader van het Wetboek van Strafvordering. Deze verbetering brengt mijns inziens met zich mee dat dit wetboek weer een toereikend kader gaat vormen voor de normering van punitieve sancties. De conclusie dat de voorgestelde buitengerechtelijke afdoening door het OM met een volledige rechterlijke toetsing na verzet, vergelijkbaar is met de bestuurlijke boete waartegen de burger administratief beroep bij de bestuursrechter kan aantekenen, is mijns inziens dan ook nog steeds juist.

Op een vraag van mevrouw Broekers-Knol kan ik antwoorden dat de rechter niet alleen nog maar wordt ingeschakeld bij vrijheidsstraffen. De rechter zal in de eerste plaats beslissen over het opleggen van straf als er verzet wordt gedaan; dat kan dan ook een boete zijn. In de tweede plaats zullen langere straffen en rijntzeggingen via de rechter blijven lopen. In de derde plaats is ook op verzoek van het OM juist bij de zwaardere, ook financiële sancties nog steeds de mogelijkheid opgenomen dat het OM beslist, de zaak voor de rechter te brengen. Niet alles op dit punt wordt dus bij de rechter weggehaald. Bijvoorbeeld zal daartoe langs de lijnen die ik zojuist heb aangegeven aanleiding zijn, als het bewijs moeilijker is of als er meer verschil van mening bestaat over de vragen van feiten en schuld.

Mevrouw De Wolff merkte op dat het wetsvoorstel meer een juridische en principiële verandering behelst dan een feitelijke verschuiving. Ik heb de Kamer aangegeven dat dit in eerste instantie volgens mij juist is, omdat het in wezen de huidige transactiepraktijk juridisch van karakter verandert. Tegelijkertijd is met de mogelijkheid dat de strafbeschikking ook door bestuurs-

## Donner

organen kan worden opgelegd, een aanzienlijke verruiming van mogelijkheden voor de toekomst geschapen.

Mevrouw De Wolff vroeg ook nog naar de strafbeschikking in relatie tot het slachtoffer. Artikel 257a, tweede lid, bepaalt dat in een strafbeschikking de verplichting tot betaling aan de Staat van een som geld ten behoeve van het slachtoffer kan worden opgelegd. Het gaat hierbij dus om een schadevergoedingsmaatregel die in de strafbeschikking kan worden opgenomen. De strafbeschikking doet geen rechtstreekse verplichting tot betaling aan het slachtoffer ontstaan; daarom is de vorm gekozen van een som geld ten behoeve van het slachtoffer. Omdat de verplichting tot het betalen van schadevergoeding onderdeel is van de strafbeschikking, is de verdachte daarmee bekend. Hetzelfde geldt voor de consequenties van het niet betalen.

Mevrouw De Wolff gaf verder aan dat de oordeelsvorming door de strafrechter de voorkeur verdient en zij noemde het voordeel van de openbare behandeling. Ik heb dit beaamd in de zin dat dit inderdaad elementen van berechting kunnen zijn. Juist in een aantal van dergelijke situaties hoeft er echter geen aanleiding te zijn om dit steeds via het oordeel van de rechter te laten lopen. Ik verwijs daarvoor naar de indicatoren van de notitie van november.

Verder heeft mevrouw De Wolff gerefereerd aan de onschuldpresumptie. Ik meen dat het wetsvoorstel daarmee zeer wel verenigbaar is. Het gaat om het opleggen van een strafbeschikking. Men kan onmiddellijk in verzet gaan. Op dat moment is er voor de rechter geen vooronderstelling van schuld. Het tegendeel is juist waar; men is in verzet gekomen tegen de schuldvaststelling.

Daarnaast stelde mevrouw De Wolff dat de motiveringsverplichting onder de maat is. Ik wijs erop dat het in dezen gaat om de lichtste strafzaken. Als de verdachte het niet eens is met de constatering van de overtreding, gaat de zaak naar de rechter. In die zin is, net als bij de transactie, de belangrijkste motivering dat is vastgesteld dat betrokkene iets heeft gedaan. Als hij het daarmee niet eens is, kan hij in verzet gaan. Als hij niet in verzet gaat, is er nauwelijks meer motivering nodig dan die constatering en het feit dat hij de straf krijgt conform de tabellen die hiervoor bestaan.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil de minister danken voor zijn antwoorden. De beantwoording was al weer van een hoge kwaliteit, zodat het compliment dat wij aan de ambtenaren hebben gemaakt zeker ook aan de minister moet worden gemaakt. Hij is goed thuis in deze discussie.

Toch blijven er enkele kwesties en punten van verschil over. Een van de dingen waar de minister en ik anders tegenaan kijken, is de kwestie van de coherentie van de sanctiestelsels. Ik begrijp heel goed dat de minister zich geconfronteerd ziet met een situatie waarbij in het verleden al allerlei maatregelen zijn genomen die soms goed en soms minder goed werken. Met eens een aanpassing in deze wet en eens een aanpassing in die wet streeft hij in elk geval naar een grotere coherentie. Ik was blij te horen dat de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht een kans zal bieden om de discussie

over de kwaliteitsverbetering voort te zetten. De minister zal waarschijnlijk ook begrijpen dat ik daar van een iets grotere afstand tegenaan kijk en dan zie dat het systeem toch tamelijk verbrossend is. De minister gebruikte daar minder scherpe bewoordingen voor, maar ik denk dat wij toch ongeveer dezelfde feiten constateren. Ik vind dat jammer. Gelet op de belangen van de betrokken burgers, het Openbaar Ministerie en bestuurlijke overheden zoals gemeenten, bestaat in feite recht op een transparant en eenvoudig systeem zodat je, als je ergens een lichtere vorm van criminaliteit begaat zoals aanstoot geven in de openbare ruimte, weet dat je overal op dezelfde manier wordt behandeld en overal dezelfde rechten en verplichtingen hebt. Dat is in feite waar wij naar moeten streven.

Wij moeten elke kans benutten om het recht op dat vlak eenvoudiger te maken en dus ook dichter bij de leefwereld van de burgers te brengen. Dat is niet helemaal gelukt, maar ik waardeer wel dat de minister ernaar streeft om de coherentie te vergroten. Wij hebben nu alleen maar de mogelijkheid om deze wet te beoordelen. Die wet beoordeelt mijn fractie positief, maar wij zullen bij andere wetten hierop terugkomen en de vraag blijven stellen of de coherentie kan worden bevorderd.

Ik spreek ook nog de wens uit dat de minister wat sterker de regie aan zich trekt en niet alles aan het ministerie van Binnenlandse Zaken of andere departementen die zich met bestuurlijke boetes bezighouden, laat. Dit hoort een onderdeel te zijn van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Als de minister zich daarbij niet krachtig opstelt, zal er niet veel van komen.

Over het tweede punt, artikel 113 van de Grondwet, kan ik zeer kort zijn. Bij interruptie heb ik enkele vragen gesteld, maar ik ben het eens met de redenering van de minister.

Het derde punt betreft de mandatering aan de parketsecretarissen. De minister geeft terecht aan dat mandatering plaatsvindt en dat te verwachten is dat de praktijk niet zo heel erg veel zal veranderen. Toch kijken wij daar enigszins verschillend tegen aan, wat ook al bleek uit de interrupties. Er kunnen momenten zijn waarop iemand meer moet kijken naar de belangen van de betrokkene of een meer magistratelijke rol moet aannemen. Wij zijn er bang voor dat daar in de werkwijze van de organisatie onvoldoende ruimte voor is, onvoldoende prikkels toe zijn en onvoldoende controle op is. Ik ben wel blij met het overzicht van mogelijkheden om een klacht in te dienen enzovoorts. Ook ben ik blij met de toezegging dat bij de implementatie wordt bekeken hoe dit precies moet werken en waar bij de mandatering de grenzen moeten worden gelegd. Dat dit wordt voorgelegd aan de Kamers lijkt mij ook zeer van belang.

Ik wil wel nog een suggestie doen. Het is belangrijk dat bij de implementatie uitdrukkelijk naar voren komt hoe men daar bij het Openbaar Ministerie zelf tegenaan kijkt, hoe men de deskundigheid van de parketsecretarissen denkt te kunnen waarborgen of welke mogelijkheden men ziet om aanvullende opleidingen te verzorgen als deze deskundigheid niet voldoende is opdat ook door hen magistratelijk kan worden geopeerd. Parketsecretarissen hoeven niet per se meester in de rechten te zijn. Ik vind dat belangrijk omdat wij op die manier ook iets kunnen doen aan het verkleinen van de kloof tussen beleid en uitvoering, waarover in dit huis regelmatig wordt gediscussieerd.



## Witteveen

Het vierde punt is de capaciteitswinst. Ik ben blij met de opmerking van de minister dat hij weliswaar overtuigd is van de kwaliteit van datgene wat binnen de strafrechtketen allemaal ontwikkeld is. Ik ben daar eigenlijk ook wel van overtuigd. Hij is het met mij eens dat het van belang is om daarbij bredere expertise te betrekken en om eventueel modellen van heel andere herkomst los te laten op de moeilijke capaciteitsvragen die wij in het strafrecht hebben. Ook daar kan ik hopelijk bij gelegenheid op terugkomen.

Het laatste punt dat het meest problematisch blijft, is de hogere straf bij verzet. Ik begrijp de redenering van de minister en ik begrijp dat je een keuze moet maken. Ik vind het jammer dat wij bij de bestuurlijke boete en bij het strafrecht niet overall dezelfde keuze kunnen maken. Ik spreek de hoop uit dat ook die hogere straf bij verzet inzet zal worden van het evaluatieonderzoek. Dat is belangrijk, onder andere omdat bij het eisen van een hogere straf in elk geval op papier de mogelijkheid bestaat dat de officier dat doet om de verdachte af te schrikken en om hem af te houden van het plegen van verzet en dat daaronder de een of andere vorm van bestuurlijke onzorgvuldigheid schuilgaat. Dat soort zaken moet opgespoord kunnen worden en niet worden afgeschrikt door hogere straffen bij verzet. Laat dit inzet zijn van de evaluatie.

□

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ook ik mag namens mijn fractie de minister danken voor zijn beantwoording. In eerste aanleg hebben wij aangegeven dat wij menen dat de weg van dit wetsvoorstel moet worden gegaan, omdat het een stap vooruit is ten opzichte van het huidige transactiebeleid. Dat bedoel ik in de zin van doelmatigheid maar eigenlijk ook principieel. Dit wetsvoorstel biedt een weg die in het bestuursrecht eerder is gegaan en die daar heeft gewerkt en nog werkt. Een bijkomend voordeel van het aanvaarden van dit stramen is dat je kunt komen tot een tegengaan van ongewenste verspreiding van bestuurlijke boetes.

Met name bij dat laatste punt wil ik nader stilstaan, omdat mij net als de heer Witteveen is opgevallen dat de minister zijn bewoordingen nogal omzichtig koos. Hij heeft op zich niet ontkend dat het wetsvoorstel mede tegen die achtergrond moet worden gezien, maar voor het overige sprak hij van een geleidelijke omvorming naar een grotere kanalisatie van handhavingssystemen, waarvoor thans een eerste stap zou zijn gezet. Wellicht is op den duur een grotere coherentie van sanctiesystemen realiseerbaar. Dat zette de minister af tegen een situatie waarin iedereen zich bestuurlijke boetes laat aanmeten omdat bestuursorganen nu eenmaal behoefte hebben aan sanctiesystemen waarmee zij zelf kunnen optreden. Met dat laatste beschrijft hij eigenlijk de werkelijkheid om zich heen. Daaruit blijkt dat de problematiek op dit punt raakt aan de tegenstelling tussen de wenselijkheid van eenheid van regeringsbeleid en de feitelijkheid van afzonderlijke departementen en afzonderlijke wetgeving-families. Die moeten weer op één spoor worden gebracht. Dat vergt, zoals de minister al zei, een sanering. Wij verwachten van hem dat hij daarin stappen zet en leiding geeft en dat hij die zaak aanpakt.

Ik weet dat de minister in dat verband heeft opgemerkt dat een interdepartementale werkgroep doende is met

een notitie die eerder bij de stukken is gevoegd en waarin criteria staan die verder uitgewerkt zouden kunnen worden. Je kunt echter vaak pas structuur aanbrengen in regels als je daar een hiërarchie in aanbrengt. Je moet jezelf als het ware vragen: welke regel is nu de hoofdregel, welke regel is de uitzondering op de hoofdregel, wanneer gaat die uitzondering op en welke bewijslast is daarvoor nodig? Ik heb er in eerste termijn geen twijfel over laten bestaan dat naar de mening van mijn fractie de hoofdregel is dat handhavingsbeleid, ook ten aanzien van boetes, in beginsel plaatsvindt onder leiding en regie van het OM, zijnde het apparaat waarin de deskundigheid ten aanzien van handhavingsbeleid en de juiste handhavingscultuur als het ware is geconcentreerd. Dat is een apparaat met een traditie ter zake van vele jaren. Daar zit een grote deskundigheid in. Het heeft de juiste afstand tot degene aan wie de boetes worden opgelegd. Er is in een zekere eenheid voorzien. Dat is dan ook de hoofdregel. Dat sluit niet uit dat in bepaalde gevallen tot een uitzondering op de hoofdregel moet worden gekomen. Dat vergt de genoemde extra bewijslast. Dan moet aangetoond worden waarom het in een bepaald geval onverstandig is om de hoofdregel te volgen. In dat verband is het feit relevant dat door amenderingen van het wetsvoorstel in de mogelijkheid is voorzien dat het OM ook dan nog steeds de regie houdt. Zij betreft dan onder haar leiding deskundigheid bij haar handhavingsbeleid.

Ik stel vast dat het denken over deze zaak zich tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft ontwikkeld. Ik houd de minister in dat verband voor dat toen de amenderingen voorlagen die de artikelen 257a en 257ab hebben opgeleverd, er onmiddellijk een brief lag van de minister dat hij geen moeite had met deze amenderingen maar dat er naast deze toegevoegde artikelen ruimte was voor bestuurlijke boetes in de toen voorliggende wetsvoorstellen. Ik zet die brief en die manier van redeneren af tegen een citaat van de minister: alles wat men hier wil aanpakken kan reeds als de OM-afdoening wordt aanvaard. Het is duidelijk dat het denken bij de minister zich heeft ontwikkeld. Dat is goed. Het is geen schande om al denkende tot iets anders te komen. Wij willen de minister bemoedigen om die weg te gaan en de hoofdregel te volgen die mijn fractie hem al enige malen heeft voorgehouden.

Bij de beantwoording door de minister heeft hij de vraag van mijn fractie overgeslagen over het eventueel voorzien van een voorhangprocedure bij de zo-even bedoelde AMvB's. Wij hebben de behandeling van dit wetsvoorstel niet willen ophouden door te zeggen dat hierin eerst voorzien moet worden. Het zijn echter zaken van groot belang die in de AMvB's aan de orde zijn. Wij menen dus dat hierin op termijn moet worden voorzien. De minister kan daar geen problemen mee hebben.

In eerste termijn zijn wij vandaag niet ingegaan op de strijdigheid met artikel 113 van de Grondwet. Ik meen dat die zaak zeer uitvoerig in de stukken aan de orde is geweest. Het heeft geen zin om dat te herhalen. Ik stel vast dat de Raad van State geen strijdigheid heeft gezien ten aanzien van dit artikel in de Grondwet.

Ik verzet mij tegen de suggestie van de heer Holdijk dat wat hier gebeurt in strijd zou zijn met de scheiding der machten en dat artikel van de Grondwet zinledig zou maken. Dat oordeel is niet juist. De essentie van de scheiding der machten is dat in geval van geschillen de beoordeling aan de onafhankelijke rechter is. Daarin is

## Wagemakers

hier voorzien. Wie geconfronteerd wordt met een straf en die niet accepteert, kan naar de rechter. Daarin is nog steeds voorzien in de Grondwet.

Bij het punt van de hogere straf bij verzet begrijp ik dat het verleidelijk is voor de minister om te kiezen voor een systeem dat mensen ontmoedigt om naar de rechter te stappen. Men kan echter niet staande houden dat daarvoor een grondslag is. Ik vond het interruptiedebat met mevrouw De Wolff zeer nuttig, die vroeg wat de minister nu precies degene verwijt die om die reden met een hogere straf wordt geconfronteerd. Is het feit dat hij naar de rechter gaat de grondslag? Of is het nog steeds dezelfde strafbare handeling? De minister gaf dat laatste toe. Dat betekent dat de grondslag er in feite niet is.

Ik ben bereid om dat te nuanceren als mensen misbruik maken van de mogelijkheid om verzet aan te tekenen. Dat moet gesanctioneerd worden, zonodig met een hogere straf. Het enkele feit dat iemand zich tot een rechter wendt in verband met strafbaar handelen, kan men niet als zodanig als misbruik zien. Ik zou het ook niet juist vinden dat het van een sanctie wordt voorzien als mensen naar de rechter gaan en a prima vista geen overtuigende motivering hebben ten aanzien van hetgeen voorligt. De minister heeft na vragen van mevrouw Broekers-Knol bevestigd dat mensen hun bezwaren niet van tevoren hoeven aan te geven. Die plicht drukt niet op hen. Ik denk dus dat er in alle gevallen waarin mensen de moeite nemen om verzet aan te tekenen en vervolgens ter zitting te verschijnen geen sprake is van misbruik, weshalve er naar mijn mening geen enkele grond is om een hogere straf te vorderen. De minister heeft gezegd dat hij het zou voorleggen aan de PG's. Zij zullen dat ongetwijfeld op dezelfde wijze zien.

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie heeft bij de behandeling van dit wetsvoorstel in hoofdlijnen vijf punten naar voren gebracht. Ik heb vanmorgen al gezegd dat drie van de vijf punten in de schriftelijke voorbereiding naar ons oordeel al redelijk goed zijn uitgediscussieerd. Het gaat om de betekenis van artikel 113, de betekenis en de grenzen van artikel 6 EVRM en de discussie over de te bereiken doelmatigheid van dit wetsvoorstel. Wel heb ik nog naar twee andere punten gevraagd. Het eerste was het element van de machtenscheiding. Komt de machtenscheiding niet in gevaar door de andere rolverdeling tussen rechter en OM? Het tweede punt was de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht. Het is plezierig te constateren dat de adequate beantwoording van de schriftelijke voorbereiding in dit debat is voortgezet.

De minister heeft in eerste termijn de kwestie van de machtenscheiding nader toegelicht. Ik begrijp hem zo dat wij door de verwijzing naar het codificatieartikel en naar de verhouding tussen bestuursrecht en bestuursorgaan kunnen vaststellen dat er met dit wetsvoorstel een belangrijke systematische verbetering komt in de verschillende sanctiestelsels. De rechter wordt niet buiten spel gezet. Daarmee is impliciet aangegeven dat er vanuit het oogpunt van machtenscheiding voldoende afstand blijft bestaan tussen het OM als bestuursorgaan en de strafrechter. Dat stelt mijn fractie bij nader inzien redelijk gerust.

Ik heb de minister ook gevraagd naar de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht. Ik heb hem gevraagd iets te zeggen over de toekomst en over de mogelijkheid om tot verdere harmonisatie te komen. Op zichzelf heb ik niet veel nieuws gehoord. Hij heeft naar een aantal elementen verwezen, onder andere naar de notitie als bijlage bij de memorie van antwoord. Hij zei dat de Wet OM-afdoening als zodanig een rol heeft gespeeld in de nadere harmonisatie en hij verwees naar de voorgenomen integratie van de wet-Mulder en de voortgang van de vierde tranche in de Awb. Het is niet veel nieuws, maar het bevestigt wel dat de ambitie aanwezig is om te komen tot een grotere rechtseenheid en een grotere coherentie tussen de sanctiestelsels. Dat onderschrijft mijn fractie.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Wij danken de minister voor zijn reactie in eerste termijn. In het begin van die termijn heeft hij terecht naar voren gebracht dat de bedding van de bestuursrechtelijke handhaving door dit wetsvoorstel is verbreed. Daar zijn wij het over eens. In eerste instantie heb ik onze bezwaren verwoord tegen het opleggen van bestraffende sancties door bestuursorganen. Ik heb dat gerelateerd aan het welbekende artikel 113 van de Grondwet. Aan het opleggen van bestraffende sancties door bestuursorganen is uitgebreid aandacht besteed in het advies van de Raad van State, in het nader rapport, in de memorie van toelichting, in de nota naar aanleiding van het verslag, in beide memories in deze Kamer en ook in het antwoord van de minister in eerste termijn.

Ik heb er geen moeite mee om toe te geven dat het mij moeite heeft gekost – en misschien nog wel kost – om dit vraagstuk van de verhouding tussen de oplegging van bestraffende sancties door bestuursorganen en de Grondwet te doorgronden. De Grondwet blinkt op dit punt ook niet uit in duidelijkheid, althans naar mijn mening. Mijn conclusie in eerste termijn was dat dit wetsvoorstel – al weer op dit punt in kwestie – als buitengrondwettelijk moet worden beschouwd. Ik herhaal nog eens dat dit niet wil zeggen dat ik het wetsvoorstel ongrondwettig, dus in strijd met de Grondwet acht.

Na lezing van de stukken en kennisname van de reactie van de minister neig ik er toch sterk naar om de conclusie te handhaven die ik in eerste termijn heb uitgesproken. Ik probeer voor mijzelf het standpunt van de regering in een zin samen te vatten. Daaraan verbind ik ten slotte een opmerking van de heer Kortmann die ik graag wil onderstrepen.

Samengevat: door de interpretatie door de gewone wetgever van het begrip berechting van strafbare feiten dat niet verstaan moet worden als het opleggen van straffen, maar als kennisneming en beslissing van geschillen, en door de vervaging van het formele onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties – waarbij ik aanteken dat de grondwetgever van 1983 daar niet van is uitgegaan – is er ruimte gecreëerd voor het opleggen van strafsancities door bestuursorganen, niet zijnde vrijheidsbenemende straffen, met name strafsancities wegens bestuursrechtelijke feiten die tevens onder de strafrechtelijke delictsbeschrijving van communemisdrijven vallen, mits voorzien is in een toereikende mogelijkheid van beroep op de rechter die of

## Holdijk

de opgelegde sanctie toetst of een zelfstandige beslissing neemt.

Dit is globaal genomen het beeld dat bij mij blijft bestaan van de interpretatie van artikel 113 in relatie tot de oplegging van bestraffende sancties door bestuursorganen. Ik noemde in dit verband de vervanging van het onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. Nu het formele onderscheid tussen strafsancities en bestuurlijk sancties is vervaagd, zal dit onderscheid – aldus bijvoorbeeld de heer Kortmann – veeleer moeten berusten op materiële criteria. Ik citeer op pagina 289 van zijn in eerste termijn genoemde werk: "Gezien deze onduidelijkheid bestaat er alle reden, ook het opleggen van administratieve sancties en de mogelijkheden van verweer daartegen met de nodige procedurele waarborgen te omringen, anders bestaat het risico dat als gevolg van de vervanging van strafsancities door administratieve sancties de waarborgen gelegen in het strafproces teloor gaan." De vraag is of die materiële criteria tot uitdrukking komen in de notitie die de minister vanmiddag ook weer herhaalde malen heeft genoemd, de notitie met indicatoren. Zijn dit materiële criteria?

Tegen de heer Wagemakers wil ik nog zeggen dat het principe van de trias per saldo ook in dit wetsvoorstel is gegarandeerd door de mogelijkheid van het beroep op de rechter. Maar over het opleggen van strafrechtelijke sancties wegens bestuursrechtelijke feiten door bestuursorganen heb ik nog steeds mijn twijfels.

Ter afronding. Onze fracties hebben niet zozeer bezwaar tegen het wetsvoorstel als geheel, maar hebben wel hun bedenkingen met betrekking tot de interpretatie van de Grondwet. Dat is in zekere zin een zelfstandig vraagstuk, dat evenwel in relatie tot dit voorstel staat.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn beantwoording. Schriftelijk en, vandaag, mondeling hebben we uitvoerig stilgestaan bij de betekenis van artikel 113 Grondwet in relatie tot de bestuurlijke handhaving van het strafrecht. Als ik de minister goed heb begrepen, gaf hij een interpretatie van dat artikel 113 die niet de mijne is. In feite zei hij dat de Grondwet zo zou kunnen worden geïnterpreteerd, dat slechts het opleggen van vrijheidsstraffen door de rechter behoort te geschieden en dat alle andere vormen van bestraffing van strafbare feiten ook bestuursrechtelijk zou kunnen geschieden. Ik wil niet zeggen dat dit wetsvoorstel dat allemaal mogelijk maakt; het wetsvoorstel beperkt de OM-afdoening tot de lichtere categorieën strafbare feiten. De minister zegt dat de Grondwet de ruimte biedt voor bestuursrechtelijke handhaving. De enige beperking zou liggen in het derde lid, dat gaat om de oplegging van vrijheidsstraffen. Je zou echter kunnen verwachten dat na dit wetsvoorstel nog veel verdergaande maatregelen zullen worden voorgesteld, bijvoorbeeld elektronisch huisarrest opgelegd door het openbaar ministerie, of boetes, allerlei maatregelen of aanwijzingen omtrent gedrag bij ernstigere strafbare feiten dan die nu onder dit wetsvoorstel vallen. De interpretatie die nu opeens aan een artikel uit 1983 wordt gegeven, is wel buitengewoon eng; veel enger dan de grondwetgever van 1983 ooit kan hebben bedoeld. Ik sluit mij aan bij hetgeen de heer Holdijk hierover naar voren heeft gebracht.

Als nu wordt gekozen voor een begrenzing van het type strafbare feiten op grond waarvan OM-afdoening kan plaatsvinden, meen ik dat die begrenzing niet moet worden gezocht in een notitie met indicatoren en ook niet in het instinct van de minister zoals hij dat vanmiddag heeft onthuld. Die begrenzing hoort in de wet thuis, nergens anders. Dit wetsvoorstel zet de deur veel verder open dan kennelijk de bedoeling is van de minister. Dat lijkt mij niet goed.

Onze wegen scheiden zich dus. Hoewel ik erken dat de Grondwet het tot op zekere hoogte mogelijk maakt dat, bijvoorbeeld in het economische ordeningsrecht of het fiscale recht, bestuurlijk handhavend wordt opgetreden, en wel op basis van feiten die wij niet langer meer strafbare feiten noemen, die niet tot het commune strafrecht behoren. Onze wegen scheiden zich bij de vraag of artikel 113 de ruimte biedt om te doen wat dit wetsvoorstel beoogt.

Een laatste opmerking in instemmende zin aangaande het betoog van de heer Wagemakers over de verhoging van de strafmaat als een verdachte verzet aantekent tegen de strafbeschikking. Ik denk dat al hetgeen hij hierover, enigszins verontwaardigd zelfs, naar voren bracht, recht uit mijn hart zou kunnen komen. Ik wil mij daar korthedshalve bij aansluiten.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording.

In eerste termijn heb ik gezegd dat ik niet van plan ben om met de minister in discussie te gaan over artikel 113 van de Grondwet. Dat betekent echter niet dat ik de visie van de minister con amore omarm. Ik verschill namelijk nog steeds met hem op enkele punten van mening.

De minister heeft opgemerkt dat er een kwaliteitscontrole mogelijk is op de mandatering aan de parketsecretarissen, aangezien de verdachte naar de rechter kan stappen. Verder heeft hij gewezen op de AMvB die hierover opgesteld zal worden, en de klachtenregeling. Daarmee is het probleem en dan met name bij de taakstraffen nog niet de wereld uit. Met dit wetsvoorstel beperken wij de taak van de rechter, doordat wij het Openbaar Ministerie de mogelijkheid geven van de OM-afdoening. Mijn fractie vindt dat een moeilijk punt, hetgeen overigens onverlet laat dat wij het wetsvoorstel zullen steunen.

Wij creëren dus een mogelijkheid, de OM-afdoening, voor het Openbaar Ministerie die ingaat tegen de verwachting van de burger dat een ten laste gelegd strafbaar feit door de rechter wordt beoordeeld. Oorspronkelijk was de rechter verantwoordelijk voor de afdoening en dat wordt nu het Openbaar Ministerie. Dat blijken echter niet de officieren van justitie te zijn, maar de parketsecretarissen. In een interruptie is dan ook terecht gevraagd of de opleiding van parketsecretarissen wel voldoende is om verdachten te kunnen horen. De minister merkt hierover geruststellend op dat het allemaal gaat lukken en dat er prachtige mechanismen zijn, analoog aan het huidige transactiesysteem. Ik denk echter dat hierbij wel iets meer komt kijken dan de vraag "Mijnheer, hebt u het nu wel of niet gedaan?" voor het opleggen van een werkstraf van maximaal 120 uur.

In de nadere memorie van antwoord staat dat de parketsecretarissen een taakstraf kunnen opleggen tot 120 uur. Dat zijn vijftien werkdagen van acht uur. Formeel

## Broekers-Knol

is het misschien geen vrijheidsstraf, maar materieel zeker wel, want iemand moet dan wel vijftien dagen gedwongen werk verrichten voor een ander. Men kan zich ook op geen enkele wijze aan deze straf onttrekken. Vindt de minister werkelijk dat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd? Moet de officier van justitie hierbij eigenlijk niet een belangrijker rol spelen.

De minister zegt dat de hogere gerequireerde straf niet bedoeld is als straf, maar als vervanging van het griffierecht. Dat recht zou namelijk gemakkelijker te innen zijn, volgens de minister. Een hogere straf wordt echter wel opgenomen in iemands strafregister en dat is dan toch een beetje vreemd. Het bestuursrecht kent ook geen hogere straf voor mensen die bezwaar maken. Daarvoor ga je namelijk eerst naar de commissie voor bezwaar en vervolgens eventueel naar de rechter. Pas daarna kun je veroordeeld worden tot het betalen van griffierecht. Bij het bestuursrecht wordt dus een andere procedure gevolgd en wordt de straf niet in het strafregister opgenomen. En daarom vind ik het wat gemakkelijker van de minister om te zeggen dat voor strafverhoging in plaats van voor griffiegeld is gekozen omdat de inning dan gemakkelijker loopt. Al met al is het een vreemde gang van zaken.

Wij vinden de evaluatie van de wet verschrikkelijk belangrijk. Overigens zullen anderen die mening delen, want het gaat toch om de vragen: welke straffen zijn opgelegd, hoe vaak zijn bepaalde straffen opgelegd, hoe vaak is verzet aangetekend, wat zijn de uitspraken van de rechter na verzet, worden dan hogere straffen opgelegd, wordt in de gaten gehouden dat het OM veel meer zelf afdoet uit efficiencyoverwegingen, hoe gaat het met de parketsecretarissen en wat is de kwaliteit van hun opleiding? Dat moet allemaal blijken uit die evaluatie. Hoe gaat het horen van de verdachten door de parketsecretarissen? Moeten er nog specifieke eisen daarvoor aan de parketsecretarissen worden gesteld? Heeft deze manier van werken geleid tot een werklastermindering van de rechterlijke macht? Zo ja, in welk opzicht? Die punten moeten in de evaluatie aan de orde komen. Wij moeten allen bereid zijn om na die evaluatie de wet c.q. de uitvoering van de wet aan te scherpen als blijkt dat sommige zaken minder goed zijn verlopen dan gedacht.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording en collega Broekers voor de vele vragen die zij zojuist nog heeft gesteld. Op dit soort momenten blijkt dat liberalen en socialistenvrijden dicht bij elkaar kunnen staan. Dat is een plezierige constatering.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel zijn voornamelijk twee vragen aan de orde: mag het, van de Grondwet en het EVRM, en willen wij het? De minister beantwoordt beide vragen ondubbelzinnig met "ja". Ja, het mag. De minister legt een relatie tussen het eerste lid van artikel 113 van de Grondwet en het derde lid. Hij zegt dat het wetsvoorstel daarmee is toegestaan omdat het derde lid anders elke zin mist. De minister meent verder dat het wetsvoorstel zich verdraagt met het Europese verdrag. Een heel sterk argument daarvoor is dat een en ander al praktisch is. Er is gekozen voor de bestuursrechtelijke sanctie en met het wetsvoorstel wordt daarop voortgebouwd. De minister zegt ook: ja, ik wil het doen, want op deze manier kan ik komen tot stroomlijning en meer

inhoud van strafrecht en bestuursrecht. Dat is zijn wens vanwege de ontstane wildgroei.

Het verhaal is heel plausibel en wordt ondersteund door de argumentatie. Desondanks beantwoordt mijn fractie de vragen met nee. In het eerste lid van artikel 113 staat waar het om gaat: geen straf zonder berechting. Dat verschilt van: geen straf zonder het recht op berechting. De minister past die laatste variant toe. Verder wil mijn fractie het ook liever niet. De minister heeft gelijk als hij zegt dat tegenstanders moeten terugredeneren en bepalen of zij de bestuursrechtelijke sancties op deze manier willen invullen. Ik weet inderdaad niet of ik die fundamentele verandering, zoals de minister zijn wetsvoorstel heeft omschreven, wil. In plaats van steeds minder zaken bij de rechter brengen, moeten wij misschien zeggen dat de rechter zich er meer mee moet bemoeien. Recht spreken verschilt van het opleggen van straffen. Daartussen ligt een wezenlijk verschil. Om die reden zal mijn fractie ondanks de buitengewoon goede argumenten en het plausibele verhaal van de minister tegen het wetsvoorstel stemmen.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik kan de vragen het best beantwoorden in de volgorde waarin zij gesteld zijn. De heer Witteveen is ingegaan op de coherentie van sanctiestelsels. De heer Wagemakers heeft op iets andere wijze precies hetzelfde gezegd. Beiden roepen de minister van Justitie op om een en ander te bevorderen. Het is ook mijn streven, en meer dan dat, om dit samen te brengen. In dit land is het echter niet alleen van de minister van Justitie afhankelijk of iets gebeurt. Er zou veel goed gaan, was dat wel zo; daar laat ik het maar even bij.

Het gaat er niet alleen om of een kabinet op dit punt een samenhangend beleid voert. Er is wellicht coherentie en homogeniteit van visie bij een Kamer in deze samenstelling, maar een kamer met een andere samenstelling met andere deskundigen zou een geheel andere geluid laten horen. Het gaat dus ook om coherentie binnen de Kamer en tussen de Kamers. De heer Wagemakers heeft mij gewezen op de brief die is geschreven in reactie op de amendementen. Die brief was met name ook nodig om zijn geestverwanten in de Tweede Kamer te overtuigen, die een diametraal ander standpunt innamen dan hij hier heeft gedaan. Als het kabinet in een wetsvoorstel regelt dat de consumentenautoriteit geen bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen, brengen de Kamers er onmiddellijk bestuurlijke boetes in, zelfs als het gaat om privaatrechtelijke normen. Tot op zekere hoogte gaat het dus om een verschijnsel dat eigen is aan een democratie. Een democratie is namelijk geen universaliteit die gebonden kan worden aan strikt logische en consequente benaderingen. Coherentie is een doel en wordt ook nagestreefd, maar soms is het leven sterker dan de leer, ook in de Kamers. Dat "soms" is vaak vaker dan wij zouden wensen.

Ik kan de oproep van de heer Wagemakers en de heer Witteveen dus slechts ter harte nemen, en dat doe ik graag. Het probleem in dit wetgevingsproces zit dus niet alleen bij de departementen maar ook bij de middel-puntvliepende krachten die een democratie in de beide Kamers oproept; ik neem de vrijheid om het wat verullend te formuleren.

## Donner

De heer **Wagemakers** (CDA): In het debat over de amenderingen trof ik de indiener van die amendementen toch naast de minister aan. Kennelijk had hij dezelfde ontwikkeling doorgemaakt als de minister en was hij ervan overtuigd geraakt dat de beide wetsvoorstellen geen belangrijke functie meer hadden naast de OM-afdoening. Zo heb ik het tenminste in de Handelingen gelezen.

Minister **Donner**: Ik zal hier niet ingaan op de petite histoire van de interne verhoudingen binnen sommige fracties in de Tweede Kamer. Zou ik die onthullen, dan kon deze Kamer een heel ander beeld krijgen. Aan de ene kant is er een heel duidelijke stroming in de politiek en bij de verschillende bestuursorganen die sterk pleit voor een instrument als de bestuurlijke boete, zodat zelfstandig kan worden besloten over het beleid inzake boeteoplegging, zowel over de hoogte als over de gevallen waarin en de wijze waarop dit plaatsvindt. Aan de andere kant is er een stroming die streeft naar coherentie binnen het beleid en regievoering. Zoals altijd in de politiek, wint nu eens de een en dan weer de ander. De brief waarnaar de heer Wagemakers verwees, heb ik dan ook niet gezien als een exercitie in prudentie maar meer in politiek, en dan niet in de kwade zin. Kortom, volgens mij heb ik daarmee ook de vragen van de heer Witteveen over de regie beantwoord.

Dan kom ik nu op de mandatering. Er heeft overleg plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie. De criteria zijn het product van consultatie met de uitvoering, waarin uitdrukkelijk tot uitdrukking is gekomen dat ontzegging van de rijbevoegdheid niet zou moeten worden gemandateerd. Hetzelfde geldt voor gedragsvoorschriften en voor taakstraffen boven de 120 uur. De overwegingen die mevrouw Broekers naar voren heeft gebracht, zal ik nog eens bespreken met het College van procureurs-generaal. Het gaat om vrij forse straffen. Op sommige punten trekt men de lijn de ene kant op en op sommige punten de andere kant. Ik bestrijd overigens het beeld dat er binnen het Openbaar Ministerie een onderscheid wordt gemaakt in de zin dat, als het om een officier van justitie gaat, er plotseling een heel andere kwaliteit aan de orde komt dan als het om een parketsecretaris gaat. Bij rechters wordt ook niet gevraagd wie precies de vonnissen hebben geschreven. Hoe zij tot stand komen is vaak een kwestie van wat het meest doelmatig is. Binnen het OM is het zeker niet zo dat parketsecretarissen met betrekking tot de taken die zij hebben, mindere kwaliteit leveren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik stel het zeer op prijs dat de minister bereid is om de mandatering van de taakstraf nog eens met het College van procureurs-generaal te bespreken. Zou hij zo vriendelijk willen zijn, de resultaten daarvan aan ons te laten weten?

Minister **Donner**: Dat zal ik zeker doen; ik loop nu vooruit op de AMvB die bij de Kamer zal worden bekendgemaakt.

De hogere straf in geval van verzet is geen reactie op het feit dat er verzet wordt aangetekend. In het strafrecht kennen wij nu ook al het systeem waarbij de rechter gevolg kan verbinden aan het gedrag van de verdachte, mede naar aanleiding van het onderzoek ter zitting. De strafbeschikking is een onderdeel van het sanctiebeleid van het Openbaar Ministerie. Het OM kan verzet

ontmoedigen, maar er moet geen sprake zijn van generale preventie om helemaal te voorkomen dat mensen in verzet komen. Dat moet worden geëvalueerd. Als men naar de rechter gaat, is het echter de rechter die de straf oplegt en niet meer het Openbaar Ministerie. De grondslag voor het vorderen van de verhoging is de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om een straf te vorderen indien de zaak aan de rechter wordt voorgelegd. De sanctie die wordt opgelegd berust echter op de rechtsgrondslag waarop een rechter oordeelt als een geschil aan hem wordt voorgelegd.

De heer **Wagemakers** (CDA): De minister is toch verantwoordelijk voor het vervolgingsbeleid? Ik vraag u niet een toezegging te doen over datgene wat de rechter zou moeten doen, maar gewoon wat de officier van justitie gaat vorderen. Daarover kunt u een richtlijn geven, waarin staat dat, als mensen ter zitting verschijnen, er geen enkele aanleiding is om hen dan te confronteren met een hogere eis dan eerder in de strafbeschikking is neergelegd.

Minister **Donner**: Ik heb u al in eerste termijn aangegeven dat ik dat punt met het College van procureurs-generaal zal opnemen. Wij moeten ook niet blanco zeggen: als u verschijnt, vervalt vervolgens de verhoging.

De heer **Wagemakers** (CDA): Dan stel ik u ten slotte daarover een vraag. Bent u bereid, deze Kamer te informeren over wat de procureurs-generaal op die vraag aan u zullen meedelen?

Minister **Donner**: Binnen de grenzen van de vertrouwelijkheid van het overleg met de procureurs-generaal zal ik dat doen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Is dat ja of nee?

Minister **Donner**: Dat is ja, gekwalificeerd.

Ik ben het eens met uw zorg en die van de heer Witteveen en zal de Kamer inlichten op dat punt. Ik hoop de zorg weg te kunnen nemen dat de verhoging zou kunnen werken als een algemene ontmoediging om in verzet te komen. Ik zie dat gevaar en zal dat punt meenemen. Dat is de zorg die ik hier algemeen proef en ik zal proberen om haar weg te nemen door duidelijk te maken wat het beleid in dezen zal zijn. Daarmee heb ik ook de vragen van de heer Wagemakers beantwoord.

De heer Engels is ingegaan op de behoefte aan verdere harmonisatie. Ik ben dat met hem eens. Ik heb al aangegeven dat het in het verlengde van deze stap mijn bedoeling is om, in ieder geval voor zover het nu al onderdeel van het strafrecht is, te bezien of ik Mulderdelicten binnen dezelfde systematiek kan brengen. Ik hoop dat wij in de tussentijd ervaring opdoen met de vierde tranche van het harmoniseren en met het onderbrengen van een aantal bestuurlijke optredens in de AMvB die mogelijk wordt door deze wet.

De laatste vraag was in hoeverre er behoefte is aan verdere normering van het bestuurlijke strafprocesrecht als het gaat om deze sancties. Dat is een onderwerp dat ook aan de orde kan komen bij de behandeling van de vierde tranche van de Awb. Ik geef u wel aan dat dit nu juist een van mijn zorgen is en een reden waarom ik dit wetsontwerp van groot belang acht. Anders voorzie ik dat het bestuurlijke strafrecht en het eigenlijke strafrecht

## Donner

in de loop van de tijd steeds verder uit elkaar groeien. Dat acht ik een ongewenste situatie, mede omdat daar uiteindelijk verschillende rechters over gaan oordelen. Ik zeg de Kamer dan ook toe dat het mijn intentie is om te komen tot verdere harmonisatie, zij het bij een zeker onderscheid tussen wat het een is of het ander. Of wij moeten alles laten samenvloeien op dit terrein.

Rest ons een punt dat ook nog aan de orde zal komen bij de behandeling van andere wetsvoorstellen: ook in bestuurlijke hoek wordt gedacht aan steeds hogere sancties, aan steeds verdergaande bevoegdheden bij de opsporing. Ik zeg dan ook aan het adres van de heer Wagemakers: als u zich zorgen maakt over deze ontwikkeling, dan moet u eens volgen hoe de discussie verloopt in verschillende commissies binnen de Tweede Kamer. Dan ziet u waar een belangrijke bron van incoherentie in het regeringsbeleid gelegen is.

De heer Holdijk wees op artikel 113 en de heer Kox deed dat ook. Ik kan mij voorstellen dat men zou kiezen voor een uitleg van artikel 113 die inhoudt dat bestraffing een beoordeling van bepaalde overtredingen vooronderstelt en dus berechting is, en dat derhalve alle gevallen van bestraffing door de rechter dienen te gebeuren. Ik constateer nogmaals dat wij die praktijk allang verlaten hebben. Ik zeg, anders dan mevrouw De Wolff deed, niet dat alles buitengerechtelijk gedaan mag worden, mits het maar geen vrijheidsontneming is. Nee, ik constateer alleen dat de Grondwetgever zelf met het derde lid al heeft vastgesteld dat buitengerechtelijke bestraffing mogelijk is. Ik heb juist aangegeven dat dat meer een kwestie is van gradatie of het gaat om eenvoudige gevallen. Dat zijn de criteria. Natuurlijk kunnen in dit wetsvoorstel de grenzen worden aangelegd. Ik meen dat een aantal daarvan ook is aangelegd. Daarbij is het echter meer de kwestie wat er in andere wetten gebeurt en wat de hoogte van de sancties daarin is dan dit nu primair hier te begrenzen in het kader van dit wetsvoorstel. De AMvB met de aanwijzing van de delicten die hieronder wel of niet worden gebracht, zal ik met de AMvB waarin ook de systematiek van de beoordeling en van de mandatering wordt aangegeven ter kennis van de Kamer brengen. Daarbij is geen sprake van een voorhangprocedure, die veronderstelt dat dit in de wet is geregeld. De wet voorziet geen voorhangprocedure. Ik zal ervoor zorgen dat de AMvB hier komt, maar ik hoop niet dat de Kamer een novelle bepleit om een voorhangprocedure in te voeren.

De heer **Wagemakers** (CDA): U zegt nu naar ik aanneem voor onbepaalde tijd toe dat AMvB's als deze vooraf ter kennis van de Kamer worden gebracht. Onze concrete wens is dat u op enig moment een zodanige wijziging van de wet wanneer die plaatsvindt zult meenemen.

Minister **Donner**: Ik ben in het algemeen ook tegen voorhangprocedures, net als tegen novellen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Ja, maar u hebt daarnet een toezegging gedaan die daarop neerkomt.

Minister **Donner**: Ik zal de Kamer inlichten, maar als de Kamer aan de Kroon delegeert, geldt "déléguer et retenir ne vaut", terwijl een voorhangprocedure een dubbelzinnigheid is in het systeem van delegeren. Ook hier zijn wij voorheen over rails heen gegaan, maar het is geen behoorlijke vorm van delegeren.

De heer **Wagemakers** (CDA): Uw toezegging geldt voor onbepaalde tijd.

Minister **Donner**: De toezegging om de Kamer in te lichten over wat ik doe op dit terrein, hebt u bij deze.

De passage van de heer Kortmann die de heer Holdijk noemde is een punt dat is meegewogen in de schriftelijke stukken. Ik wijs er wel op dat de heer Kortmann ook in die passage de link legt met artikel 6 EVRM. Het stelsel dat wij nu voorstellen, is verenigbaar met dat artikel. Bij de verwijzing naar de criteria waarvan het wenselijk zou zijn om die op te nemen, had ik even de indruk dat de heer Holdijk doelde op de notitie uit november jongstleden. Het gaat niet alleen om dat soort criteria. De criteria op basis waarvan de verschillende sancties worden onderscheiden, is mede voorwerp van een veel uitgewerkter systeem van regels op dat punt, zoals ook uit de praktijk zal blijken. In die zin meen ik dat daaraan wel is voldaan en dat er inderdaad, zoals de heer Kortmann ook stelt, geleidelijk aan materiële criteria zijn ontstaan voor dat onderscheid. Ofwel dit is een aanvaardbaar systeem, ofwel wij moeten constateren dat wij al jaren in strijd handelen met de Grondwet omdat wij de bestuurlijke boete op tal van terreinen hebben toegestaan. Ik zou niet graag de Kamer willen verlokken tot een uitspraak die inhoudt dat de Nederlandse wetgever al jaren in strijd met de eigen Grondwet handelt.

Ik zal gaarne met het WODC opnemen welke andere technieken en methoden mogelijk zijn. Dat is ook altijd onderwerp van de begeleidingscommissies die bij dit soort onderzoek worden ingesteld.

Ik heb mevrouw De Wolff al geantwoord dat ik niet de indruk wil laten bestaan dat ik meen dat met dit wetsvoorstel in wezen artikel 113 verder wordt uitgehold, in de zin dat men met dit wetsvoorstel alles kan behalve vrijheidsontneming. Dat heb ik ook niet gezegd over artikel 113. Ik heb dat alleen maar gebruikt. Het derde lid is een aanwijzing dat de grondwetgever ervan uit is gegaan dat buitengerechtelijke bestraffing mogelijk is. Ik meen dat voor het overige hier zo goed mogelijk is voldaan aan wat op dat punt geëist mag worden.

Mij rest slechts te constateren dat ik het met mevrouw Broekers en anderen eens ben dat juist omdat wij hier een belangrijke stap nemen, vooral juridisch, wezenlijk voor dit systeem zal zijn de evaluatie hoe het werkt en of het daadwerkelijk beantwoordt aan de verwachtingen die erover bestaan. Ook daarvoor geldt echter: niet geschoten is altijd mis. Als wij deze stap nu niet nemen, zullen wij nooit weten of het niet een beter systeem oplevert. Ik hoop daarmee ten langen leste de heer Kox ook te kunnen overtuigen dat het maar beter is om het toch te proberen. Mag ik in elk geval de Kamer hartelijk danken voor de behandeling van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel in welwillende overweging aanbevelen?

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de SP en GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend, dat zij geacht

## Donner

willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) (30186).**

De beraadslaging wordt hervat.

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De PvdA-fractie bedankt de minister voor de beantwoording in eerste termijn, alhoewel wij nog een aantal onbeantwoorde vragen hebben. Ik zal er in tweede termijn op ingaan.

Wij bedanken hem voor een aantal toezeggingen die hij heeft gedaan, in de eerste plaats over de stapeling van functies binnen de NZa. Wij hebben begrepen dat de minister in de evaluatie de gevolgen van die functiestapeling expliciet zal meenemen. Wij gaan ervan uit dat hij in de afweging van de uitkomsten van die evaluatie niet zal accepteren dat de NZa rechter in eigen zaken wordt. Wij zijn blij met de toezegging dat dit in de evaluatie aan de orde komt.

In de tweede plaats zijn wij verheugd over de herbevestiging van de politieke aansturing van beslissingen over de verdere liberalisering van de markt- en premieontwikkeling. Dank dat het hier nog eens helder is aangegeven. Wel moet het ons van het hart dat het voor ons wat onduidelijk blijft welke politieke prioriteitstelling de minister nu aan het toezicht meegeeft. Dan gaat het vooral om de weging van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. Ik kom er zo nog op terug, maar wij willen hier graag aangeven dat dit een politieke aangelegenheid moet blijven en niet aan een zbo kan worden overgelaten, hoe ruim de mogelijkheden ook zijn om beleidsregels te stellen.

In de derde plaats heb ik een opmerking over de kwaliteit. Wij zijn ook positief over de acties van de minister om de "terra incognita" van de kwaliteit meer begaanbaar te maken, zoals hij het zelf noemt. Wij steunen dan ook de acties in de richting van kwaliteitsindicatoren, maar vragen hem wel om bijvoorbeeld de bevindingen uit het CEG-rapport over de relativering van de rol die prestatie-indicatoren in de zorg kunnen spelen daarin mee te nemen. Ik heb beluisterd dat hij daartoe bereid is.

Een aantal van onze vragen staat nog open, onder andere over de kwaliteit. Kunnen wij er nu op rekenen dat in het toezicht op de zorgmarkten de kwaliteit ten principale voorgaat? Wij hebben in het debat en de interrupties hierover gesproken met de minister, maar wij krijgen graag nog eens een helder antwoord op deze vraag. Als afwegingen rond de marktordening worden gemaakt, moet kwaliteit dan niet te allen tijde voorgaan? Dat kwam bijvoorbeeld naar voren in de discussie over de vraag wat nu eigenlijk optimaal aanbod is en op welke manier je dat beoordeelt. Voor ons blijft bijvoorbeeld onduidelijk wanneer ook professionele oordelen doorslaggevend kunnen zijn voor de bepaling wanneer

sprake is van optimaal aanbod en voor de beoordeling van marktgedrag. Op dat punt krijgen wij graag nog een toelichting van de minister.

De minister is in eerste termijn niet ingegaan op onze vraag wat hij doet als regels van de NZa, onbedoeld, innovatie belemmeren. Ik heb in eerste termijn aangegeven dat er regels worden gesteld aan bijvoorbeeld de prestatiebeschrijvingen richting zorgaanbieders. Die prestatiebeschrijvingen zijn per definitie statische zaken. Als je in de praktijk innoveert en nieuwe technologische toepassingen gebruikt, kunnen die prestatiebeschrijvingen heel belemmerend zijn, vooral als op basis daarvan financiering wordt verkregen. Innovatie vraagt om ruimte en flexibiliteit. Als regels van de NZa innovatie tegengaan, krijgen wij graag de toezegging van de minister dat hij er iets aan doet. Tevens vragen wij of hij dit punt meeneemt bij de evaluatie.

Wat in de vierde plaats de positie van de cliënt en de patiënt betreft, zijn wij blij met de erkenning dat de samenhang in rechten en plichten van patiënten nodig is, dat die samenhang er op dit moment niet overal is en dat er dan ook goed naar moet worden gekeken. Wij kunnen begrijpen dat de minister hier vandaag geen uitspraak doet voor of tegen een zorgconsumentenwet. De PvdA-fractie neemt vooralsnog een positieve grondhouding in jegens zo'n samenhangende wet van rechten en plichten voor patiënten-consumenten, maar wacht graag het overzicht van de minister af van de voors en tegens van zo'n wet. Wij hopen dat dat overzicht er snel komt, zodat ook daadwerkelijk in november bij de formatiebesprekingen op dit onderwerp goed ingegaan kan worden.

Het is ook prettig dat de minister heeft toegezegd dat de NZa het publiekelijk zal maken wanneer in afwegingen rond marktgedrag het consumentenbelang niet de eerste prioriteit heeft gekregen. Het zou wel moeten, maar in gevallen dat iets anders blijkbaar zwaarder weegt, vinden wij dat dat goed publiek gemaakt moet worden, opdat helder is in welke situaties dit gebeurt.

Wat de aanmerkelijke marktmacht betreft wachten wij in het najaar de nadere methodiek van de minister af. Ook daarbij stellen wij de vraag of hij het oordeel van cliëntenorganisaties en beroepsgroepen wil meenemen.

Ten slotte, in de vijfde plaats, de samenwerking tussen de NZa en de andere toezichthouders. Als samenwerkingsprotocollen in belangrijke mate gaan bepalen hoe kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid zich tot elkaar zullen verhouden, ervaren wij de noodzaak om daarover aan de minister vragen te stellen. Immers, de afstemming tussen de NZa en de andere toezichthouders is cruciaal voor het functioneren van de Zorgautoriteit en voor de duidelijkheid in het veld waarop men beoordeeld zal worden. De minister heeft ons in het debat tot nu toe niet meer inzicht kunnen of willen geven in datgene wat in de protocollen geregeld is of zal worden. Voor het beoordelen van de vraag of de WMG de beoogde doelstellingen kan behalen, is dat inzicht voor ons onmisbaar. Wij stellen op dit punt een motie voor.

---

Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Putters, Van Leeuwen,