

\*\*

\*0: EK

\*1: 2007-2008

\*2: 1

\*3: WordXP

\*4: 1ste vergadering

\*5: Dinsdag 25 september 2007

\*6: 13.30 uur

\*\*

### **Voorzitter: Timmerman-Buck**

Tegenwoordig zijn 73 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, de Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Franken, Goyert, De Graaf, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hillen, Ten Hoeve, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kneppers-Heijnert, Koffeman, Kox, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Van der Linden, Linthorst, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Rosenthal, Russell, Schaap, Schouw, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Vliegthart, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Westerveld, Willems en Yildirim,

en de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, en de heer De Jager, staatssecretaris van Financiën.

\*\*

\*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Noten, wegens bezigheden elders;

Duthler, wegens ziekte.

\*\*

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De heer Kox heeft mij aan het begin van de vergadering gevraagd, het woord te mogen voeren in verband met een punt van de orde. Het woord is aan hem.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Tot mijn spijt moet ik u en de collega's mededelen dat de SP-fractie in deze Kamer vanaf vandaag niet twaalf maar elf leden telt. Dat komt doordat het niet is gelukt, het geschil tussen het Eerste Kamerlid Düzgün Yildirim en de SP op een door ons gehoopte wijze op te lossen. Onze collega Yildirim heeft besloten, vast te

houden aan zijn met zes voorkeurstemmen verkregen zetel in deze Kamer, ondanks het uitdrukkelijke en vrijwel unanieme verzoek van onze partijraad om dat niet te doen en zich te houden aan de eerder democratisch vastgestelde, niet weersproken en door hem ook geaccordeerde lijstvolgorde.

De Kieswet geeft Düzgün Yildirim het recht om zo te handelen en vast te houden aan zijn plaats in deze Kamer. Dat respecteren wij vanzelfsprekend. Over wie deel uitmaakt van de SP en daarmee van de SP-fractie in deze Kamer gaat echter onze partij. Die heeft, na Yildirims herhaaldelijke weigering om zich aan de partijdemocratie te houden, zich helaas gedwongen gezien om diens partijlidmaatschap te beëindigen. Daardoor is ook de grond ontvallen aan zijn deelname aan onze fractie hier.

Daarom bestaat onze fractie vanaf vandaag officieel uit elf leden, die overigens allemaal hebben beloofd, een tandje bij te zetten zodat zij toch voor een dozijn werk zullen leveren. Het spijt mij oprecht dat het zo is gelopen. Düzgün Yildirim stond op onze lijst en niet op die van een andere partij. Alle andere fracties met vergelijkbare problemen hebben hun oplossingen gezocht. Wij konden gezien onze democratische regels, zoals vastgelegd in onze statuten, niet anders doen dan wij nu doen. Voor zover en voor zolang Düzgün Yildirim deel uitmaakt van deze Kamer, zullen wij hem vanzelfsprekend met het respect behandelen dat leden van deze Kamer toekomt, hoezeer wij zijn handelwijze ook betreuren.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

\*\*

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Ingekomen zijn drie beschikkingen van de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal:

een, houdende aanwijzingen van mevrouw H.C.M. Vedder-Wubben tot lid van de Interparlementaire Commissie van de Nederlandse Taalunie in plaats van de heer Coppoolse en mevrouw H. Huijbregts-Schiedon tot lid van de Interparlementaire Commissie van de Nederlandse Taalunie in plaats van mevrouw Broekers-Knol:

een, houdende aanwijzing van de heer P.H. Hofstra tot lid van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad in plaats van mevrouw Swenker;

een, houdende aanwijzingen van de heer H.P.J. van Gerven tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en de heer A. Elzinga tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de

Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in plaats van mevrouw Meulenbelt.

Ik stel voor, deze beschikkingen voor kennisgeving aan te nemen.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

\*B

\*!Hamerstukken\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in woningen en lokalen of bij woningen of lokalen behorende erven (30515);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wegnemen van enkele knelpunten bij leerlinggebonden financiering en het opheffen van de landelijke commissie toezicht indicatiestelling (30956);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet energiebesparing toestellen en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten en tot wijziging van richtlijn 92/42/EEG van de Raad en de richtlijnen 96/57/EG en 2000/55/EG van het Europees Parlement en de Raad (Implementatiewet EG-richtlijn ecologisch ontwerp energieverbruikende producten) (30958);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen in verband met het vervallen van de termijnstelling voor het ter beschikking stellen van middelen aan het Bureau ten behoeve van de vervulling van zijn taken (30972);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet luchtvaart en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut ter uitvoering van vier EG-verordeningen in verband met het tot stand komen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (30834).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

\*B

\*!Benoeming plaatsvervangend griffier\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- de brief van de Huishoudelijke Commissie inzake benoeming van een plaatsvervangend griffier (EK LVI, A).**

De **voorzitter**: Hiervoor zal de in artikel 113 van het Reglement van Orde bedoelde procedure van schriftelijke stemming worden gevolgd. Ik benoem tot stemopnemers de leden Schuurman, tevens voorzitter, Werner, Van den Berg en Meindertsma.

\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Schuurman, voorzitter van het stembureau.

\*\*

De heer **Schuurman** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Er zijn 69 stemmen uitgebracht, waarvan 69 op mevrouw Menninga.

De **voorzitter**: Ik dank de stemopnemers voor de door hen verrichte werkzaamheden. Aangezien mevrouw Menninga alle uitgebrachte stemmen op zich heeft verenigd, is zij benoemd tot plaatsvervangend griffier.

\*\*

\*B

\*!Beëdiging plaatsvervangend griffier\*!

Aan de orde is de **beëdiging van een plaatsvervangend griffier der Kamer.**

De **voorzitter**: Mevrouw Menninga is in het gebouw der Kamer aanwezig teneinde de voorgeschreven verklaringen en beloften af te leggen.

Ik verzoek de griffier, haar binnen te leiden.

\*\*

Nadat mevrouw Menninga door de griffier is binnengeleid, legt zij in handen van de voorzitter de voorgeschreven verklaringen en beloften af.

De **voorzitter**: Mevrouw Menninga, ik wens u geluk met de aanvaarding van uw functie.

\*\*

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Strafrechtelijke sancties\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties) (30699).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. In 1999 besloot de Europese Raad van Tampere dat de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie moest gaan plaats vinden op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Het belang van dit beginsel werd door de Europese Raad opnieuw onderstreept in het Haags Programma van 5 november 2004. Samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning werkt sneller en efficiënter dan samenwerking die gebaseerd is op de traditionele wederzijdse rechtshulp.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, implementeert het kaderbesluit van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Weer een stap vooruit richting nauwere strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten met het doel grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Het is het derde kaderbesluit op het terrein van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, na het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel en het kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken.

Mevrouw de voorzitter, voordat ik overga tot de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel moet mij toch weer iets van het hart. Het is een onderwerp dat al bij herhaling door de VVD-fractie in deze Kamer aan de orde is gesteld. In artikel 20, lid 1, van het kaderbesluit staat vermeld dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen treffen om uiterlijk op 22 maart 2007 aan het kaderbesluit te voldoen. Het wetsvoorstel is op 18 september 2006 bij Koninklijke Boodschap naar de Tweede Kamer gezonden, ruim anderhalf jaar na de totstandkoming ervan. Er is dan nog maar een halfjaar beschikbaar om aan de implementatietermijn te voldoen. Dat is kort dag om het wetgevingstraject van Tweede en Eerste Kamer te doorlopen. Het is dan ook niet gelukt. Het wetsvoorstel is op 10 april van dit jaar, enkele weken na de uiterste implementatiedatum, door de Tweede Kamer aangenomen, waarna het bij ons in behandeling is genomen. Namens de VVD-fractie zou ik graag van de minister vernemen of er lidstaten zijn die de termijn van 22 maart 2007 gehaald hebben en, zo ja, welke. Als dat er geen of maar weinig zijn, zou ik graag van de minister willen weten waarom de implementatietermijnen voor Europese regelgeving dikwijls zo krap bemeten zijn, met als resultaat dat praktisch geen enkele lidstaat aan de termijn kan voldoen. Hoe denkt de minister dit euvel in Europees verband te kunnen oplossen? Wanneer Nederland hekkensluiter is bij de implementatie van dit kaderbesluit, verneem ik graag van de minister waarom het anderhalf jaar moet duren voordat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Wat de inhoudelijke

kant van het wetsvoorstel betreft, stel ik namens de VVD-fractie de volgende onderwerpen aan de orde: 1. de kosten die ermee zijn gemoeid, 2. vervangende hechtenis, 3. gratie.

In het voorlopig verslag is door mijn fractie de vraag gesteld waarop de schatting van het CJIB berust dat ongeveer tien fte benodigd zijn voor het registreren en verwerken van de geldelijke sancties, plus één fte ondersteuning vanuit de unit Bestuurlijke en Juridische Zaken.

In de memorie van antwoord geeft de minister helaas geen helder antwoord op die vraag. Het CJIB heeft bij het inschatten van het benodigde aantal fte gekeken naar de ervaringen van het CJIB met qua proces vergelijkbare zaken, stelt de minister. Mijn fractie zou graag een nadere specificatie van de minister krijgen van wat hij bedoelt met "qua proces vergelijkbare zaken". Ook zou mijn fractie graag antwoord krijgen op de vraag of cijfers voorhanden zijn ter onderbouwing van de schatting van het CJIB.

Het CJIB gaat er voorsnog van uit dat de taken die uit het wetsvoorstel voortvloeien, gefinancierd kunnen worden binnen het programma Versterken Executie. Zo niet, dan -- en ik citeer uit de memorie van antwoord, pagina 9 -- "zal moeten worden nagegaan op welke wijze dat budgettair kan worden ingepast".

Dan blijft de vraag wat er gebeurt als het niet lukt. Wordt er dan gekort op andere taken of is de verwachting dat Nederland, als uitvoeringsstaat die de geïnde geldelijke sancties mag behouden, er wel eens per saldo op vooruit zou kunnen gaan? Mijn fractie zou daarover graag meer duidelijkheid krijgen van de minister.

Artikel 13 van het wetsvoorstel regelt de vervangende hechtenis: wanneer, hoe en waar deze gevorderd moet worden in het geval vervangende hechtenis als bijkomende sanctie is opgelegd in de rechterlijke uitspraak van de uitvaardigende staat. De officier van justitie kan besluiten om de regeling inzake vervangende hechtenis niet toe te passen. Hij is daartoe namelijk niet verplicht. Hij zal bijvoorbeeld afzien van een vordering tot vervangende hechtenis, wanneer de geldelijke sanctie een feit betreft dat in Nederland niet strafbaar is. Hoe is de situatie in dit verband met de verplichting tot betaling van strafproceskosten? Dat is een fenomeen dat wij in Nederland niet kennen. Wordt die gelijkgesteld met een feit dat in Nederland niet strafbaar is? Het kaderbesluit gaat uit van wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.

Juist met het oog op die wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging is de vraag van mijn fractie of de officier van justitie kan besluiten om niet over te gaan tot vervangende hechtenis op grond van het opportuniteitsbeginsel of vanwege gebrek aan detentiecapaciteit. Het gevolg zou dan namelijk zijn dat de sanctie die is opgelegd door de uitvaardigende lidstaat, niet door de uitvoerende lidstaat wordt geëffectueerd. Uit de memorie van antwoord begrijp ik dat de minister die consequentie aanvaardt. Is dit juist en wat betekent dit voor de wederkerigheid als andere

lidstaten in Nederland opgelegde strafrechtelijke sancties ten uitvoer moeten leggen?

Ik heb nog een andere zorg met betrekking tot de vervangende hechtenis. In sommige lidstaten van de Europese Unie is hechtenis bepaald onaangener dan in andere. Zal dit gegeven van invloed zijn op de Nederlandse rechter, in de zin dat hij wellicht terughoudender zal zijn met het opleggen van vervangende hechtenis als hij weet dat de tenuitvoerlegging van de uitspraak -- en dus eventuele vervangende hechtenis -- in een andere lidstaat zal plaatsvinden? Ik denk bijvoorbeeld aan een lidstaat met een onaangenaam detentieregime. Kan dit niet tot rechtsongelijkheid leiden? Ik bedoel daarmee dat de rechter bij strafrechtelijke beslissingen waarvan de tenuitvoerlegging met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid in Nederland zal plaatsvinden, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen wél vervangende hechtenis zal opleggen en wanneer hij verwacht dat tenuitvoerlegging in het buitenland zal plaatsvinden dit wellicht niet doet. Graag een reactie van de minister.

Artikel 25 van het wetsvoorstel implementeert artikel 11 van het kaderbesluit. Zowel de uitvaardigende staat als de uitvoerende staat kunnen gratie van de beslissing verlenen. Zo staat het in artikel 11 van het kaderbesluit; niets meer, niets minder.

Artikel 26 van het wetsvoorstel wijzigt de gratieregeling van artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering. In de memorie van antwoord stelt de minister dat voor het beoordelen van het verzoek om gratie een beoordeling van de rechterlijke uitspraak waarvan gratie wordt verzocht op basis van het strafdossier in beginsel niet aan de orde is. De strafrechtelijke beslissing van de desbetreffende lidstaat wordt erkend als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten. De Raad voor de Rechtspraak adviseerde juist wél dat de rechter die over het verzoek om gratie moet oordelen over het strafdossier moet kunnen beschikken. Mijn fractie lijkt dit ook voor de hand liggen, maar constateert met de raad dat noch het wetsvoorstel noch het kaderbesluit hiervoor een regeling geeft.

Artikel 11 van het kaderbesluit geeft geen regeling, maar verbiedt ook niets. Biedt dat dan niet juist de mogelijkheid om het wél in het wetsvoorstel te regelen? Het is altijd mogelijk om een strafdossier door middel van een traditioneel rechtshulpverzoek aan een EU-lidstaat op te vragen. Dat staat ook in de memorie van toelichting. Dat geeft helaas wel rompslomp en kost tijd. Maar naar het oordeel van mijn fractie is het in het geval van een verzoek om gratie van een strafrechtelijke beslissing van een lidstaat beter om uit te gaan van een ja, mitsregeling -- dus altijd opvragen, mits -- in plaats van een nee, tenzijregeling; nooit opvragen, tenzij. Waarom is dit niet op deze wijze opgenomen in het wetsvoorstel? Graag een reactie van de minister.

Voorzitter, wij wachten met belangstelling de beantwoording door de minister van onze vragen af.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Veiligheid heeft altijd een belangrijke rol gespeeld in het proces van de Europese eenwording. Na de Tweede Wereldoorlog betekende dat veiligheid door vrede te bewerkstelligen tussen de lidstaten van, toen nog, de EGKS, en het waarborgen van de veiligheid van de West-Europese landen tegen een communistische overheersing vanuit de Sovjet-Unie. Die motieven hebben langzamerhand hun betekenis en hun effect op het proces van de Europese eenwording min of meer verloren. Er zijn andere veiligheidsproblemen voor in de plaats gekomen; veiligheidsproblemen binnen en buiten Europa. De interne veiligheid en de bestrijding van criminaliteit en terrorisme hebben daarbij een belangrijke plaats ingenomen.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen past in een langere reeks van besluiten van de Europese Unie, zowel binnen de eerste pijler als binnen de tweede pijler en de derde pijler die met deze problematiek van doen hebben.

Mevrouw Broekers-Knol refereerde al aan het programma van Tampere, dat is vastgesteld voordat de aanslagen van september 2001 plaatsvonden. Wij kunnen dus niet zeggen dat dit proces uitsluitend wordt gedreven door de vrees voor terrorisme alleen. Er is een proces gaande dat al veel langer speelt en dat ook diep ingrijpt in het denken over de Europese eenwording. Een heel specifiek voorbeeld daarvan is te vinden in het Haags Programma. Wij hebben daarover in deze Kamer eerder met de voorganger van deze bewindspersoon, minister Donner, gesproken. Ik heb hem toen al een paar passages voorgehouden uit het Haags Programma die ik ook vandaag zou willen aanhalen. Dat betreft allereerst de passage die als volgt luidt: "Een gemeenschappelijke aanpak op dit terrein moet berusten op het beginsel dat de bescherming van de nationale veiligheid vereist dat de lidstaten daarbij volledig rekening houden met de veiligheid van de Unie als geheel." Dan nog een citaat: "Deze doelstelling betekent dat de lidstaten de bevoegdheden van hun inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet alleen gebruiken om bedreigingen van hun eigen veiligheid tegen te gaan maar tevens in voorkomend geval om de interne veiligheid van de andere lidstaten te beschermen." Daarmee wordt in feite gezegd dat de veiligheid van Duitse burgers en anderen die zich in Duitsland bevinden ook onze veiligheid is. Dat is op zichzelf geen onjuist uitgangspunt maar er zit wel een politieke keuze in, een rechtspolitieke keuze en in zekere zin ook een constitutionele keuze op het moment dat men dat uitgangspunt hanteert voor de samenwerking op met name strafrechtelijk en strafvorderlijk gebied binnen de Europese Unie. Dat gaat naar mijn gevoel nog een stap verder dan het toepassen van het beginsel van wederzijdse erkenning. Bij wederzijdse erkenning speelt de identiteit van de nationale lidstaten een belangrijke rol. Als vereniging van nationale lidstaten erkent men over en weer de toepasbaarheid en de daarbij toegepaste normen voor rechtsbescherming en "due process". Op basis daarvan is men bereid de

tenuitvoerlegging van een executoriale titel, in dit geval ook een strafrechtelijke, binnen de eigen lidstaat mogelijk te maken. Dat gaat dus een stap verder.

Nu kan men natuurlijk zeggen dat de besluiten zoals die er liggen, alleen maar betrekking hebben op wederzijdse erkenning van in dit geval strafrechtelijke beslissingen, zodat het beginsel van wederzijdse erkenning nog steeds leidend is, maar wij raken langzamerhand wel in een fase waarin de verdichting van de samenwerking, ook op strafrechtelijk en strafvorderlijk gebied, zo ver voortschrijdt dat dit niet meer echt vol te houden is. Grote delen van het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit vinden plaats op Europees niveau en kunnen ook niet anders dan op Europees niveau plaatsvinden.

Dit roept wat onze fractie betreft een aantal belangrijke vragen op die ik deze minister zou willen voorhouden. Dat betreft allereerst de verdragsmatige grondslag. In het voorlopig verslag heb ik die vraag ook al aan de orde gesteld. Ik moet zeggen dat ik in de memorie van antwoord een wat obligaat en formeel antwoord daarop heb gezien dat mijns inziens niet helemaal is vol te houden. Men kan natuurlijk verwijzen naar de verdragen zoals die er nu liggen, zoals het eertijds grondwettelijk verdrag en thans het hervormingsverdrag, met de opmerking dat die een grondslag bevatten die op zichzelf voldoende is om op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning te komen tot verdere samenwerking. Op zichzelf ben ik het ook wel eens met het antwoord in de memorie van antwoord. Maar het Haags Programma gaat gewoon verder. Dan is natuurlijk de vraag wat de status is van de in dat Haags Programma geformuleerde uitgangspunten in relatie tot de verdragsmatige grondslag die wij zouden moeten aantreffen in hetzij het verdrag inzake de Europese Unie hetzij het toekomstige hervormingsverdrag. Nogmaals, ik ben niet tegen een dergelijke aanpak en een dergelijke stimulering van Europese samenwerking op strafrechtelijk en strafvorderlijk gebied, maar het is dan wel van belang dat er duidelijkheid komt over de verdragsmatige grondslag daarvoor. Wat in het Haags Programma staat heeft naar onze taxatie een zeer verstrekkende betekenis.

Daarnaast speelt een rol de vraag naar de afbakening van de bevoegdheden. Als er geen verdragsmatige grondslag voor te vinden is, is mijn vraag op welke wijze en aan de hand van welk kader de verdragsmatige bevoegdheden om op basis van deze uitgangspunten te komen tot verdere samenwerking, precies moeten worden ingevuld en benaderd. Wij zullen daarover nog wel verder komen te spreken met betrekking tot het Verdrag van Prüm. Ook daar ziet men een ontwikkeling die wel degelijk invloed heeft op de samenhang binnen Europa en de mate van dynamiek van het proces van Europese eenwording.

Het derde vraagstuk betreft dat van de minimumwaarborgen. Is langzamerhand niet sprake van een zodanige verdichting van de samenwerking op strafrechtelijk en strafvorderlijk

gebied dat het niet alleen wenselijk en noodzakelijk is dat binnen de Europese Unie wordt toegewerkt naar toetreding tot het EVRM-verdrag om te voldoen aan de minimumwaarborgen, maar dat ook op metaniveau ernaar gestreefd wordt om te komen tot een corpus van EU-regels met betrekking tot waarborgen die het gehele terrein bestrijken van wat ik dan maar noem het Wetboek van Strafvordering zoals wij dat in Nederland kennen? Ik verzoek de minister dit punt van overweging bij zijn beschouwingen te betrekken. In ieder geval lijkt het mij een van de thema's die bij het hervormingsverdrag aan de orde zouden kunnen komen. Het woord hervorming suggereert natuurlijk dat een dergelijk verdrag een beperkte strekking zal hebben, maar wij kennen uit de geschiedenis hervormingen die zeer constitutief en zeer verdragend zijn geweest voor Europa. Dat zou ook voor dit hervormingsverdrag kunnen gelden. Bij het debat over dat verdrag zou wat ons betreft uitvoerig over deze zaken gesproken moeten worden.

Ik heb nog een aantal technische vragen. Ik heb eerder al gevraagd naar het excedent. Als in Nederland een deel van de straf is voldaan, hetzij in geld, hetzij in hechtenis, is dan de uitvaardigende lidstaat nog bevoegd om wat men als het ware tekort is gekomen omdat er een Nederlands maximum is toegepast, nog ten uitvoer te leggen? De minister zegt dat dit niet kan. Ik hoop het. Alleen, ik vind het niet terug in het kaderbesluit. De tekst in artikel 20 is niet erg helder.

Een volgend punt betreft het feit dat in het wetsvoorstel ook is meegenomen een herziening van artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot gratiëring. Dat heeft niets van doen met de implementatie van het kaderbesluit dat voorligt. Toch is het het departement weer gelukt om een onderwerpje in dit wetsvoorstel te peuteren dat er niet in thuishoort. De CDA-fractie zal dat dit keer door de vingers zien, maar als dat een volgende keer weer het geval is, loopt de minister het risico dat wij dan toch "nee" zullen zeggen en zullen wachten op een novelle op dat punt, ook al is de implementatietermijn verstreken.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie dankt de minister hartelijk voor de uitvoerige en heldere beantwoording van de schriftelijke vragen. Dat heeft de zaken voor mijn fractie een stukje duidelijker gemaakt. Mijn fractie steunt de inzet van de regering ten aanzien van deze EU-richtlijn en zal haar goedkeuring aan dit wetsvoorstel geven. Niettemin hebben wij toch nog een aantal vragen die mede zijn ingegeven door de antwoorden die bij de schriftelijke voorbereiding zijn gegeven.

Laat ik beginnen met mij aan te sluiten bij de vraag van de VVD-fractie over de termijn waarop een en ander wordt behandeld. Het punt is hier al eerder aan de orde geweest, maar ik denk dat het goed is om het hier telkens weer op tafel te leggen. Misschien dat dit er op een gegeven moment toe leidt dat wij kunnen besluiten dat, als

wij vandaag de goedkeuring aan het wetsvoorstel geven, Nederland juist op tijd is. Mijn fractie zou dat van harte toejuichen.

Verder wil ik mij graag aansluiten bij de inbreng van de CDA-fractie, die een aantal principiële vragen op tafel heeft gelegd. Ik ga deze niet herhalen, maar ik wil mijn inbreng wel gebruiken om een aantal technische puntjes aan te stippen waarop ik graag de reactie van de minister hoor. Sommige daarvan sluiten aan op de inbreng die ik net heb gehoord. Het gaat dan met name over dit wetsvoorstel als een onderdeel van een reeks.

De minister verwijst in zijn antwoord naar het mandaat van de intergouvernementele conferentie tot opstelling van een grondwet voor Europa. Daarin staat dat het de bedoeling is dat het Hervormingsverdrag zal voorzien in een rechtsgrondslag voor samenwerking in strafzaken overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken. Wij spreken nu over de erkenning van nog betrekkelijk lichte misdrijven, maar mijn fractie is vooral benieuwd naar de reactie van de minister inzake de zware misdrijven. Moet ook dan over de verschillen tussen de lidstaten heen worden gestapt ten behoeve van de strafrechtelijke samenwerking? Of kan het ook voorkomen dat de regering vindt dat de verschillen in een bepaald geval zo groot zijn dat zij zich daar sterk voor zal maken? Ik geef een bekend voorbeeld. Ons land wordt gevraagd om een vonnis te executeren jegens een Poolse arts die zich in het verleden schuldig heeft gemaakt aan praktijken die men daar als moord bestempelt maar die wij hier een zachte dood zouden noemen. Is de minister het met ons eens dat het maken van voorbehouden een goede zaak is voordat wij al te snel op het paard van de veiligheid stappen, waardoor wij dingen die wij hier erg belangrijk vinden, opgeven?

Een volgende vraag gaat over het certificaat dat de uitvaardigende lidstaat dient te overleggen om de sanctie voor erkenning vatbaar te laten zijn. Mijn fractie vroeg zich af hoe zij dat moet rijmen in het licht van de inzet van de regering dat van de uitvoerende staat geen grote inspanningen worden verwacht. Als de betrokkene de gegevens die in dat certificaat staan, gemotiveerd betwist, zal ons land het dan niet ten uitvoer leggen totdat de uitvaardigende staat antwoord heeft gegeven? Krijgt de betrokkene de mogelijkheid om te reageren op dat antwoord? Hoe verhoudt zich dat tot het feit dat wij het allemaal makkelijker willen maken en dat er van de uitvoerende staat niet te veel inzet wordt verwacht? Het gaat hier in feite om het spanningsveld tussen rechtswaarborgen en efficiency.

Het antwoord op de vraag over artikel 15 -- welke sancties zijn voor erkenning vatbaar? -- roept vragen op. Het onderscheid tussen sancties die wel of niet punitief zijn en die wel of niet voor erkenning vatbaar zijn, is niet altijd helder. Mijn fractie heeft daar moeite mee. Deze vraag kwam op naar aanleiding van de stelling in de memorie van antwoord dat het kaderbesluit geen grondslag biedt voor de tenuitvoerlegging van administratieve boetes die voorwerp zijn van uitsluitend

bestuursrechtelijke handhaving. Wij vragen ons af hoe wij dat moeten lezen. Stel dat een handelen of nalaten in beginsel zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk vervolgbaar is. Ik noem maar een rechtsterrein waar ik mij zelf redelijk vertrouwd mee weet: de WW-gerechtigde die elders verworven inkomsten verzwijgt. Omdat het een eerste keer is en het vergrijp in omgang gering is, volgt geen strafrechtelijke vervolging, maar wordt volstaan met een bestuurlijke boete. Vervolgens vertrekt deze werknemer naar Duitsland. Is die boete daar nu executeerbaar omdat de verrichting als zodanig voorwerp is van zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijke handhaving -- dat had althans zo kunnen zijn -- of is zij dat niet omdat in dit geval is volstaan met uitsluitend bestuurlijke handhaving? Is de minister het met ons eens dat, hoe het antwoord ook luidt, dit niet altijd eenvoudig aan de burger uit te leggen valt? Wat nu als bij een puur administratieve boete zowel de uitvaardigende als de vervolgende lidstaat zich vergist, bijvoorbeeld in het karakter van de boete, en de boete toch wordt geïncasseerd? Is dat dan onrechtmatig? Als dat onrechtmatig is, zou dat consequenties moeten hebben.

Mijn laatste vraag gaat over de veroordeling bij verstek. De minister geeft aan dat, wanneer de veroordeelde geen kennis draagt van het feit dat er een zaak tegen hem loopt, dit aanleiding kan vormen voor de uitvoerende lidstaat om de erkenning en de tenuitvoerlegging te weigeren. Wat bedoelt de minister daar nu precies mee? Is dat inderdaad een "kanbevoegdheid"? Of zal ons land hiermee omgaan als met een imperatief, en wel in die zin dat de tenuitvoerlegging te allen tijde wordt gestaakt als de betrokkene laat weten dat het vonnis waarvan hem de tenuitvoerlegging wordt aangezegd, hem te enenmale onbekend is? Hoe gaat het verder als dat zo is?

Wij zien de beantwoording van de minister met belangstelling tegemoet.

**De voorzitter:** Het woord is aan mevrouw Lagerwerf-Vergunst, die haar maidenspeech zal houden.

\*\*

\*N

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Ik spreek zowel namens de fractie van de ChristenUnie als namens de fractie van de SGP.

Het wetsvoorstel waarover wij vandaag debatteren is de implementatie van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Dit wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar past in een reeks wetsvoorstellen die op hun beurt een reeks kaderbesluiten implementeren. Ik wil, voordat ik toekom aan de bespreking van het onderhavige wetsvoorstel, eerst enkele kanttekeningen plaatsen bij de ontwikkeling die ten aanzien van deze kaderbesluiten valt te signaleren.

In de afgelopen jaren is het systeem van de Europese rechtshulp in strafzaken grotendeels

vervangen door een systeem van geharmoniseerd Europees strafprocesrecht gebaseerd op het principe van de wederzijdse erkenning. Ik noem bij voorbeeld het kaderbesluit Europees Aanhoudingsbevel. Het eind hiervan is nog niet in zicht. We kunnen denken aan het kaderbesluit Wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. In de memorie van antwoord van het onderhavige wetsvoorstel geeft de minister aan dat het blijkens het op 22 juni 2007 overeengekomen mandaat van de IGC de bedoeling is dat het Hervormingsverdrag zal voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor samenwerking in strafzaken overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen.

Daar waar het woord "rechtshulp" reeds impliceert dat er sprake is van vrijwilligheid ten aanzien van het al dan niet voldoen aan de gevraagde hulp, is er inmiddels sprake van een systeem van een "verplicht opgelegd vertrouwen". Onze fracties kennen de nadelen van het "oude" systeem, dat traag en omslachtig is en onderschrijven derhalve een wijziging hiervan. De vraag die zich echter voordoet bij het nieuwe systeem, gebaseerd op het principe van de wederzijdse erkenning, is enerzijds of voldoende ruimte wordt gelaten voor het bestaan van grenzen en verschillen in de eigen rechtscultuur en anderzijds of er sprake is van een gerechtvaardigd vertrouwen in de rechtsstelsels van andere lidstaten. Het eerstgenoemde punt dient per kaderbesluit te worden beoordeeld en zal ik daarom bespreken wanneer ik het onderhavige wetsvoorstel in concreto zal behandelen. Het tweede punt, de vertrouwenskwestie, heeft betrekking op het concept "wederzijdse erkenning" en wordt verondersteld te gelden bij alle kaderbesluiten die hierop betrekking hebben. Omdat dit veronderstelde vertrouwen -- ik sprak zojuist van een verplicht vertrouwen -- direct aan de rechtsbescherming van burgers raakt, is dit voor onze fracties een aangelegen punt.

Toen dit punt tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde was, heeft de minister gesteld dat "het vertrouwen stellen in elkaars rechtsstelsels en dat over en weer uitvoeren bij de Europese Unie hoort". De minister heeft in dit kader bovendien opgemerkt dat "de lidstaten partij zijn bij het EVRM en dat in het kaderbesluit een verwijzing naar die grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen is opgenomen".

Onze fracties vinden dit antwoord te mager. Bovendien is inmiddels bekend dat het op de voorlaatste vergadering van de JBZ-Raad niet is gelukt om overeenstemming te bereiken over het ontwerp-kaderbesluit betreffende procedurele rechten in strafprocedures. Dit baart onze fracties zorgen, mede gelet op het feit dat het in dat ontwerp-kaderbesluit slechts om minimumnormen gaat, zoals het recht op kennisneming, (kosteloze) rechtsbijstand, vertolking en vertaling van processtukken. Het kan niet zo zijn dat er iedere keer kaderbesluiten ter implementatie van het beginsel van wederzijdse erkenning in strafzaken

tot stand komen, terwijl er nog steeds geen overeenstemming kan worden bereikt over het ontwerp-kaderbesluit over procedurele rechten in strafprocedures.

Dit leidt concreet tot de volgende vragen:

- Hoe oordeelt de minister over het advies van de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht van 5 september jongstleden? Deze adviseert de Staten-Generaal om niet langer mee te werken aan de totstandkoming van nieuwe kaderbesluiten ter implementatie van het beginsel van wederzijdse erkenning in strafzaken, zolang er nog geen overeenstemming is bereikt over het ontwerp-kaderbesluit over procedurele rechten in strafprocedures.

- Kan de minister in algemene zin uitleggen op welke wijze de Nederlandse regering zich inspant om te bewerkstelligen dat alle lidstaten voldoen aan een aantal minimumwaarborgen, zodat het vertrouwen dat in de rechtsstelsels van andere lidstaten gesteld dient te worden, ook daadwerkelijk gerechtvaardigd is?

- Op welke wijze zal in het hervormingsverdrag worden verzekerd dat bij toepassing van EU-recht op de relevante bepaling van het handvest van de grondrechten in rechte een beroep kan worden gedaan?

Dan kom ik nu concreet bij het wetsvoorstel waarover wij vandaag debatteren. Onze fracties beseffen dat dit wetsvoorstel verplichte uitvoering geeft aan een kaderbesluit dat met instemming van de Tweede en de Eerste Kamer tot stand is gekomen. Gelet op de eerder geuite zorg over alle kaderbesluiten aangaande de wederzijdse erkenning hebben onze fracties gemengde gevoelens bij dit wetsvoorstel. Wij stemmen in met de gekozen systematiek om omschrijvingen van strafbare feiten op de bij algemene maatregel vastgestelde lijst op te nemen in plaats van delictomschrijvingen. Deze biedt voldoende ruimte voor de eigenheid van onze rechtscultuur.

Bij onze fracties leven nog de volgende vragen.

- In het voorlopig verslag is aandacht gevraagd voor het gebruik van het begrip "onherroepelijke rechterlijke beslissing, genomen in een beroep tegen een beschikking" in artikel 6, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel in relatie tot de definitie van de term "rechterlijke uitspraak" in artikel 1, onder a. In de memorie van antwoord stelt de minister dat het onjuist zou zijn om een rechterlijke beslissing, genomen in een beroep tegen een beschikking, een rechterlijke uitspraak te noemen. De minister motiveert dit standpunt als volgt. Het zou in deze gevallen niet altijd gaan om een beslissing van een rechter wegens een strafbaar feit. Concreet vragen wij ons af waarop de minister deze interpretatie van het begrip "rechterlijke uitspraak" baseert. Hoe verhoudt deze interpretatie zich tot de definities van rechterlijke beslissingen, beschikkingen en uitspraken zoals neergelegd in artikel 138 van het Wetboek van Strafvordering?

- Indien de officier van justitie op grond van artikel 13 een vordering indient, is op grond van het

tweede lid van dit artikel de rechtbank van Leeuwarden exclusief bevoegd. Heeft de minister onderzoek gedaan naar de te verwachten extra werkdruk die dit voor deze rechtbank met zich brengt? Is voorzien in extra financiën voor deze extra werkzaamheden?

- De laatste vraag is al eerder gesteld. De termijn die in het kaderbesluit aan de lidstaten is gegund om tot implementatie te komen, is reeds op 22 maart 2007 verstreken. Wat betekent dit voor de sancties die zijn opgelegd tussen 22 maart 2007 en de datum waarop het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt?

Onze fracties zien met belangstelling de reactie van de minister tegemoet.

Mevrouw de voorzitter. Ik begon met de ogenschijnlijk neutrale woorden dat ik zou spreken zowel namens de fractie van de ChristenUnie als namens de fractie van de SGP. Ik vertel echter niets nieuws, wanneer ik zeg dat deze woorden, gelet op het feit dat zij uitgesproken zijn door iemand van het vrouwelijk geslacht, historisch zijn. Ik signaleer de volgende parallel tussen de ontwikkeling die ik zojuist ten aanzien van het Europees strafrecht heb geschetst en de ontwikkeling van de positie van de vrouw binnen de SGP. Het feit dat ik vandaag mede namens de SGP-fractie sprak, is namelijk eveneens gebaseerd op vertrouwen. Een belangrijk verschil is echter dat hier geen sprake is van een "verplicht opgelegd vertrouwen". U zult het mij niet euvel duiden dat ik van de gelegenheid gebruikmaak om de SGP-fractie te danken voor dit vertrouwen en voor de prettige samenwerking.

De **voorzitter**: Mevrouw Lagerwerf-Vergunst, van harte proficiat met uw maidenspeech over de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties. Deze wet moet u als jurist met een strafrechtelijke achtergrond aanspreken. U bent jurist in hart en nieren, hoewel u aanvankelijk kennelijk een carrière voor ogen had in het onderwijs, getuige uw eerste opleiding, namelijk die aan de pedagogische academie in Gouda. Na uw studie rechten aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam hebt u ruim drie jaar strafrecht gedoceerd aan achtereenvolgens de Rijksuniversiteit Leiden en de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg. Vervolgens bent u een aantal jaren werkzaam geweest bij het Openbaar Ministerie, totdat u in 2001 toetrad tot de zittende magistratuur, eerst als gerechtsauditeur, rechter-plaatsvervanger, daarna als rechter, rechter-commissaris en sinds 1 september als rechter in de sector familierecht: dit alles bij de arrondissementsrechtbank in Rotterdam. Daarnaast heb ik ervan kunnen getuigen dat u negen jaar plaatsvervangend lid bent geweest van de Commissie Gelijke Behandeling.

Oorspronkelijk was u lid van de RPF. Voor die partij was u van 1994 tot 1996 voorzitter van de kiesvereniging Ridderkerk, uw eigen woonplaats, en later bent u lid geweest van de werkgroep individualisering en gezinsbeleid en secretaris van de stichting fractieassistentie van de RPF-fractie in de Tweede Kamer. Nu maakt u deel uit van de

fractie van de ChristenUnie. Dat is bijzonder, want u zult in ieder geval de historie ingaan als het eerste vrouwelijke lid van die fractie in deze Kamer. Ook het feit, waar u zelf al op doelde, dat u als vrouwelijke woordvoerder mede namens de SGP-fractie mocht spreken, mag historisch heten.

Mensen die u kennen, typeren u als een principieel persoon -- wat u allemaal moet waarmaken, zoals u begrijpt -- doortastend en helder en to the point formulerend. Dat hebben wij daarnet ook mogen horen. Ook doorzettingsvermogen kan u niet worden ontzegd, getuige onder andere de periode in uw leven waarin u de verzorging van een jong gezin combineerde met een rechtenstudie.

Mevrouw Lagerwerf-Vergunst, u hebt hier uw visitekaartje afgegeven. Wij verwachten nog veel van u te zullen horen en wij wensen u hoe dan ook van harte veel succes bij alle werkzaamheden hier. Proficiat. Ik schors de vergadering even om de collega's de gelegenheid te geven, u te feliciteren. \*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*N

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Bij het beoordelen van dit wetsvoorstel leek het mijn fractie wel zinvol om nog even te kijken naar de huidige situatie bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen en de veranderingen die dit wetsvoorstel met zich brengt. Simpel gezegd zijn er nu twee manieren om een buitenlands strafrechtelijk vonnis in Nederland ten uitvoer te leggen. De eerste manier is de zogenaamde executoriale procedure en de tweede is de voortgezette tenuitvoerlegging. Het verschil is eigenlijk heel simpel. Bij de eerst genoemde manier, de executoriale procedure, wordt het buitenlandse vonnis, de straf, door een Nederlandse rechter omgezet naar Nederlandse maatstaven. Als iemand in Zweden bijvoorbeeld €10.000 boete krijgt voor iets waar je in Nederland maximaal €2000 boete voor zou krijgen, dan wordt dat naar Nederlandse maatstaven omgezet. Dat ligt anders bij de voortgezette tenuitvoerlegging. Daarbij wordt de in het buitenland opgelegde straf gewoon in Nederland ten uitvoer gelegd.

Dit verschil geeft al heel duidelijk aan wat de consequentie is van het wetsvoorstel. Eigenlijk verdwijnt de executoriale procedure binnen de EU geleidelijk aan, op dit moment, op basis van dit wetsvoorstel, alleen nog voor geldboetes, maar straks ook voor voorwaardelijke vrijheidsstraffen en vervolgens ook voor "echte" vrijheidsstraffen. Dit brengt mij meteen tot enkele bezwaren en zorgen van mijn fractie. Het lijkt mij goed om in dit verband in ieder geval te benadrukken dat deze bezwaren en zorgen niet gebaseerd zijn op wantrouwen tegen verdere harmonisatie op Europees niveau. De fractie van GroenLinks staat altijd heel welwillend, zo niet buitengewoon positief tegenover verdere harmonisatie, ook op strafrechtelijk gebied, maar dat moet dan wel op de



goede manier en met name ook in de goede volgorde.

Onze bezwaren houden verband met het feit dat het ons inziens niet in de goede volgorde gebeurt. Een bezwaar vloeit meteen voort uit het verschil dat ik net al aangaf tussen de executoriale procedure en voortgezette tenuitvoerlegging, dus het -- als ik het zo mag zeggen -- klakkeloos overnemen van de in het buitenland opgelegde straf, ook qua hoogte. Artikel 9 van het wetsvoorstel biedt wel enige beperking, dat wil zeggen dat een in het buitenland opgelegde sanctie die hoger is dan het maximum dat in Nederland kan worden opgelegd, onder bepaalde maar zeer beperkte omstandigheden kan worden omgezet, namelijk dan wanneer het feit niet is gepleegd in het land waar het verzoek vandaan komt, maar in een derde land. Met andere woorden, dit wetsvoorstel gaat nog verder dan de nu bestaande voortgezette tenuitvoerlegging. Nu is bij voortgezette tenuitvoerlegging in alle gevallen het in Nederland geldende maximum ook het maximum van wat in Nederland ten uitvoer kan worden gelegd. Dat vinden wij wel een fundamenteel bezwaar.

Een ander fundamenteel bezwaar vinden wij het omgaan met verstekvonnissen. Nederland was altijd -- naar onze mening terecht -- buitengewoon kritisch over veroordelingen in absentia. In antwoord op vragen hierover heeft de minister gezegd dat artikel 10 van het wetsvoorstel daar wel enige beperkingen aan stelt. Dat is wel waar, want verstekveroordelingen kunnen alleen dan hier ten uitvoer worden gelegd, indien de betrokkene op de juiste manier op de hoogte is gebracht van de procedure in het buitenland. Maar dat iemand die in Nederland woont op de hoogte is van een procedure die in Ierland, Zweden, Bulgarije of waar dan ook, maar toch niet bij de procedure aanwezig is, wil natuurlijk nog niet altijd zeggen dat hij of zij onwelwillend was. Er kunnen bijvoorbeeld financiële belemmeringen zijn om een procedure in het buitenland bij te wonen. Heeft men wel recht op kostenloze rechtsbijstand? Met andere woorden, het feit dat op basis van dit wetsvoorstel nu verstekvonnissen ten uitvoer kunnen worden gelegd met de enige beperking dat de betrokkene wel moet hebben geweten en juist moet zijn opgeroepen, vinden wij toch bezwaarlijk.

Ons derde probleem betreft de rechtszekerheid. Het loslaten van het vereiste van dubbele strafbaarheid in een heel groot aantal gevallen leidt ertoe dat van een Nederlandse burger die in het buitenland is en daar eventueel een strafbaar feit pleegt eigenlijk wordt verwacht dat hij niet alleen de wet kent in Nederland, maar in toenemende mate ook de wetten van alle andere EU-landen. Nu vinden wij dat niet zo bezwaarlijk als het gaat om iemand die een pakje boter meeneemt in een Zweedse winkel, want het is wel duidelijk dat dit in Zweden ook niet mag, maar als je kijkt naar de catalogus van misdrijven die hier genoemd worden, dan zijn er toch ook misdrijven bij waar het veel ingewikkelder ligt. Ik denk dan bijvoorbeeld aan fraude, aan oplichting. Dit soort misdrijven -- ik herinner alleen maar aan de

clickfondsstrafzaken -- zijn ook in Nederland moeilijk voor betrokkenen te vatten en moeten vaak ook tot de hoogst mogelijke rechterlijke uitspraken leiden om goed geïnterpreteerd te kunnen worden. Het feit dat een Nederlandse burger dus steeds meer geacht wordt om ook te weten hoe dit soort ingewikkelde zaken in het buitenland, in andere EU-landen in elkaar zit, vinden wij wel bezwaarlijk.

Last but not least -- het is gelukkig al eerder door enkele sprekers genoemd -- wijs ik op het gebrek aan procedurele waarborgen. In het kaderbesluit dat daarover gaat, zit helaas nog niet echt schot. De voorzitter van deze Kamer heeft de minister hierover al op 14 september een brief gestuurd. Graag hoort ook mijn fractie van de minister hoe hij zich kan en wil inspannen om dit kaderbesluit te bevorderen. In het kaderbesluit staan alleen maar minimumvereisten. Is hij bereid om te bezien of binnen de EU wellicht toch niet een verdergaande harmonisatie kan worden overeengekomen, zodat er sprake is voldoende waarborgen, ook op procedureel niveau?

Kortom, onze bezwaren die ik net heb genoemd, moeten ook worden gezien in het licht van het feit dat dit wetsvoorstel een soort raamwerk moet zijn voor andere kaderbesluiten. Dus moeten wij nu ook buitengewoon zorgvuldig omgaan met deze bezwaren. Ik wil even aansluiten bij iets wat in de algemene beschouwingen naar voren is gekomen. Ik neem aan dat ieder van ons die met belangstelling zal hebben bekeken. Door de regering werd daar wel heel vaak gezegd dat wat zij nu aan het doen zijn, het repareren van het dak is als de zon schijnt en dat dit dus een buitengewoon goed beleid is. Ik ben het daar op zich helemaal mee eens. Wat wij echter niet moeten hebben, maar wat wij in ieder geval naar de mening van mijn fractie in Europa een beetje aan het doen zijn, is een dak bouwen zonder dat wij een fundering hebben. Het hart van het strafrecht, zowel materieel als procedureel, is immers niet geharmoniseerd. Graag hoor ik dus van de minister of hij onze zorgen deelt.

Naast deze algemene bezwaren heeft mijn fractie nog twee concrete vragen. De eerste heeft betrekking op de rechtsbescherming, op de fundamentele beginselen, zoals het recht op een eerlijk proces. Een aantal leden heeft al zorgen geuit, met name ten opzichte van nieuwe lidstaten, en gevraagd of men er wel op kan vertrouwen dat rechtsbeginselen als een eerlijk proces daar zijn gewaarborgd. De minister heeft er steeds op gewezen dat ook deze staten tenslotte lid zijn van het EVRM. Ik denk dat algemeen bekend is dat het lidmaatschap van het EVRM nog niet betekent dat men zich ook altijd aan het EVRM houdt. Zelfs Nederland -- toch al bijna het braafste jongetje van de klas als het om het EVRM gaat -- wordt zo nu en dan veroordeeld voor schending van het EVRM. Italië staat bijvoorbeeld bekend als voortdurend en notoir te laat en voor schending van de redelijke termijn. Het probleem is dat een klacht bij het EVRM de onherroepelijkheid van een beslissing niet aantast. Onze vraag is dus wat er gebeurt als er nog een procedure in Straatsburg loopt tegen een

vonnis dat door Nederland ten uitvoer moet worden gelegd. Als nu later bijvoorbeeld blijkt dat het hof in Straatsburg een schending van artikel 6 EVRM constateert? Gaat Nederland überhaupt vragen aan een ander land of er een procedure loopt? Als ik het goed heb gezien, heb ik geen kruisje gevonden in het certificaat waarmee kan worden aangegeven dat er nog een procedure in Straatsburg loopt. Artikel 20, lid 3, van het kaderbesluit biedt in onze visie niet voor niets de mogelijkheid om beslissingen niet ten uitvoer te leggen als er redenen zijn om aan te nemen dat fundamentele beginselen zijn geschonden door het land waar het verzoek vandaan komt. Dus vraag ik de minister wat Nederland doet om artikel 20, lid 3, vorm te geven bij de tenuitvoerlegging in Nederland.

Mijn tweede en laatste vraag heeft betrekking op artikel 11 van het wetsvoorstel. In de schriftelijke ronde hebben wij al gevraagd waarom is gekozen voor een facultatieve weigeringsgrond bij feiten die in Nederland zijn gepleegd of geacht kunnen worden in Nederland te zijn gepleegd. De minister heeft geantwoord dat dit zich meer leent voor een beslissing van geval tot geval door de officier van justitie. Wij zien dit niet onmiddellijk, in elk geval niet zonder verdere argumentatie. Ik vraag de minister om nadere uitleg waarom voor deze weg is gekozen. Ik wacht zijn antwoord met belangstelling af.

\*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ook de SP-fractie feliciteert mevrouw Lagerwerf-Vergunst met haar maidenspeech. Deze was zeer de moeite waard. Ik zag tijdens haar maidenspeech de heer Holdijk met gevouwen handen luisteren. Het was inderdaad een bedankje waard hoe de historie zich soms ontwikkelt. Iets anders over de historie. De heer Van de Beeten memoreerde dat Nederlandse samenwerking met andere Europese landen een halve eeuw geleden onder andere werd ingegeven door de angst dat de Russen zouden komen. Vanmorgen kwamen de Russen en prompt ging het alarm af, maar dat bleek toch niet te zijn omdat wij een Russisch gevaar signaleerden; het had een andere oorzaak. Wij hebben een goed gesprek gehad en afgesproken dat er nadere samenwerking moet komen tussen de Nederlandse en de Russische senaat. Ook in die zin ontwikkelen zaken zich.

Voorzitter. In zijn memorie van antwoord heeft de minister geschreven blij te zijn met de positieve en instemmende reacties uit deze Kamer op zijn wetsvoorstel. In zijn antwoord aan de Tweede Kamer heeft hij nog iets anders gezegd. Daar zei hij dat, zelfs indien er door het parlement overtuigende argumenten zouden worden aangeleverd dat het voorstel beter niet of niet helemaal zou moeten worden uitgevoerd, hij daaraan als minister toch geen gevolg zou kunnen geven. Het gaat hier immers om de uitvoering van een kaderbesluit van de Europese Unie, zo betoogde de minister aan de overkant, dat in zijn juridische effect vergelijkbaar is met een EU-richtlijn. Dat wil zeggen dat het voor elke lidstaat

bindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat. Lidstaten gaan alleen nog over de vorm en de middelen om tot dat resultaat te komen. Aangezien de Tweede en Eerste Kamer zich eerder niet hebben verzet tegen de totstandkoming van het kaderbesluit, is de speelruimte daarna voor het parlement buitengewoon klein geworden. Zo gaat dat in de Europese Unie en dat is voor velen van ons nog steeds wennen. In de toekomst dreigt de invloed van de nationale parlementen nog beperkter te worden en zal Brussel ons wellicht nog meer vertellen wat ons te doen staat. Zoals bekend baart die ontwikkeling mijn fractie grote zorgen.

Natuurlijk is samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie op tal van terreinen een groot goed, maar nationale parlementaire invloed is dat voor ons evenzeer. Verder blijven wij het van groot belang vinden dat de belangrijke strafrechtelijke karakteristieken die zich in ons land gaandeweg hebben ontwikkeld, gewaarborgd blijven in de Europese Unie. In haar proefschrift "Nederlandse strafrechtelijke waarden in de context van de Europese Unie" aan de juridische faculteit van de Universiteit van Tilburg noemde mr. Eefje Verheijen vorig jaar zes oriëntatiepunten die volgens haar als nationale karakteristieken van strafrecht waarborging verdienen: het subsidiariteits-, proportionaliteits- en legaliteitsbeginsel, het schuldbeginsel, de wetssystematiek en de ultimum remediumgedachte. Ik neem aan dat de minister de noodzaak van de waarborging van deze nationale karakteristieken van ons strafrecht met ons deelt? Lukt het ook nog om die te waarborgen?

In het onderhavige wetsvoorstel leggen wij vast dat wij over en weer strafrechtelijke sancties, geldsancties in dit geval, gaan uitvoeren en beschikkingen respecteren. Zelfs als er sprake is van het ontbreken van dubbele strafbaarheid, kan dat het geval zijn, zo wordt uitdrukkelijk bepaald. De minister heeft geprobeerd aan te geven dat dit weliswaar in theorie zo is, maar dat dit in de praktijk alleszins zal meevallen, maar heel gerust zijn wij daar niet op. Ook eerdere sprekers hebben gewezen op de verregaande strekking van wat in dat voorstel is bepaald. Het is een verdergaan op de lijn dat niet de nationale staat alleen bepaalt wat en wie strafbaar is, maar dat wij gehouden kunnen zijn burgers te bestraffen voor zaken die wij hier zelf niet strafbaar hebben gesteld. Daar wringt dus hoe dan ook de wens van Europese samenwerking met het in ons land altijd hooggeachte beginsel van geen straf zonder wet. Is de minister dat met ons eens en hoe moeten wij hiermee dan in de toekomst omgaan?

De lijst van zaken waarvoor de dubbele strafbaarheid niet geldt, is indrukwekkend, zo is al gememoreerd, en kan door de Raad van de Europese Unie worden uitgebreid. Voorlopig is daarop het parlementaire instemmingsrecht nog van toepassing. Hoe zal dat in de toekomst zijn? En wil de minister er alles aan doen dat het parlement zeker op dit punt terdege wordt geïnformeerd over Brusselse ontwikkelingen en initiatieven zolang dat instemmingsrecht nog bestaat?

Mevrouw Westerveld heeft al gememoreerd hoe wij straks wellicht te maken zullen krijgen met vonnissen over abortus en euthanasie uit een land als Polen, die wij hier moeten toepassen. Hetzelfde geldt voor veroordelingen wegens drugsbezit en -gebruik. Het wordt allemaal een beetje wringen en niet eenvoudig uit te leggen aan de burgers van dit land.

Goedlopende strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie is nodig om tot effectievere bestrijding te komen van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit. Daarbij speelt het beginsel van wederzijdse erkenning een belangrijke rol. Een hoeksteen wordt het zelfs genoemd, ook al komt het begrip als zodanig merkwaardigerwijs niet voor in het verdrag van de Europese Unie. Dat is eerst voorzien in het later hier in deze Kamer in behandeling komende Hervormingsverdrag. Nu vormen de artikelen 29 en 31 van het geldende verdrag nog de basis voor de wederzijdse erkenning. Waarom wordt dit gewijzigd in het aanstaande verdrag? Is dat omdat deze artikelen misschien een wat gemankeerde en niet zo solide basis vormen?

Over de noodzaak van effectieve bestrijding van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit binnen de Europese Unie zijn wij het met elkaar doorgaans wel eens. Maar nu hanteren wij verdergaande strafrechtelijke samenwerking en wederzijdse erkenning om iemand die in Bulgarije te hard gereden heeft, in Duitsland een hotelrekening niet heeft betaald, in Zweden drugs heeft gebruikt of in Polen iemand heeft beledigd, in Nederland door het Openbaar Ministerie te doen opsporen en tot betaling te verplichten van de hem elders in de Europese Unie opgelegde strafrechtelijke boete. Dat heeft natuurlijk niets met grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit te maken en al helemaal niets met terrorisme. Dat zal de minister toch met ons eens zijn? Het heeft alles van doen met het zetten van een volgende stap op de weg naar één Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zoals die is afgesproken in het Verdrag van Amsterdam in 1997. Het is de vraag of wij daarmee wel altijd zo blij moeten zijn. Zeker als we ons realiseren dat dit slechts een van de stappen op dat pad is. Binnenkort krijgen wij voorstellen over de wederzijdse erkenning en executie van alternatieve straffen en daarna van andere strafrechtelijke sancties, naar ik begrepen heb. Kan de minister aangeven wat er eigenlijk allemaal in het vat zit?

Het kaderbesluit en dit erop gebaseerde wetsvoorstel verplichten ons om elders opgelegde strafsancities indien nodig in Nederland uit te voeren. Het kaderbesluit, het wetsvoorstel en de minister gaan ervan uit dat overal in de Europese Unie politie en justitie zo georganiseerd zijn en zo opereren dat er met die wederzijdse executie niets mis is. Overal horen de lidstaten zich te houden aan de rechten zoals geformuleerd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Maar wie wel eens in Straatsburg komt bij het Europees Hof dat toeziet op de mate waarin landen die aangesloten zijn bij het EVRM zich houden aan de daarin geformuleerde

burgerrechten, ziet een lijst van vele tienduizenden, onder wie natuurlijk veel burgers van niet-EU-lidstaten maar ook een aardige hoeveelheid uit EU-lidstaten. Met andere woorden, is de verwijzing naar het EVRM wel een afdoende garantie op dit punt en moeten wij niet meer garanties inbouwen?

Het zal de minister toch ook niet zijn ontgaan dat er nog een en ander valt aan te merken op de wijze waarop politie en justitie functioneren in landen als Estland, Polen, Bulgarije, Roemenië en Griekenland? Of heeft hij recentelijk berichten ontvangen dat het daar inmiddels keurig op orde is? Dat zou voor ons allen goed nieuws zijn. Volgens de laatste berichten die wij ontvingen, mankeerde er nog wel iets aan. Waarom heeft onze officier van justitie straks alleen maar de beschikking over een aantal verplichte en facultatieve weigeringsgronden om een elders opgelegde sanctie hier te executeren en wordt hem de mogelijkheid onthouden althans marginaal te bekijken of het elders uitgesproken vonnis naar onze maatstaven wel voldoende gegrond is?

Nog een ietwat triviale vraag: wat gaat dit ons kosten en wat gaat dit ons opleveren? Is daar al enig inzicht in? En in hoeverre zijn wij verplicht of bereid om vervangende hechtenis toe te passen als iemand zijn strafboete niet wil betalen? Wat gaat ons dat kosten? Zoveel ruimte hebben wij toch niet in onze Nederlandse gevangenissen? Als in andere landen vervangende hechtenis wordt toegepast, in hoeverre hebben wij dan inzicht in de wijze waarop Nederlandse burgers elders worden opgesloten?

Mevrouw de voorzitter. Voor alle duidelijkheid: wij liggen er echt niet wakker van dat iemand die in Boedapest een winkeldiefstal pleegt, daar bij terugkeer in Nederland de rekening voor gepresenteerd krijgt. Evenmin zitten wij ermee dat iemand die in Athene door rood licht rijdt, hier de bon daarvoor moet betalen. Burgers hebben zich overal te gedragen naar de wetten en regels van het betreffende land als die onder democratisch toezicht tot stand zijn gekomen. De vraag blijft echter of wij wel voldoende overzien wat wij ons met deze volgende stap op weg naar die ene ruimte van recht, veiligheid en rechtvaardigheid op de hals halen en of wij en onze burgers dat eigenlijk wel wenselijk vinden.

Het zal duidelijk zijn dat ik na deze kritische inbreng de reactie van de minister met belangstelling afwacht.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.50 uur tot 15.00 uur geschorst.

\*B

\*!Versterking fiscale rechtshandhaving\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen**

**(Versterking fiscale rechtshandhaving)  
(30322).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Biermans** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Wij behandelen vandaag het wetsvoorstel Versterking fiscale rechtshandhaving. Het voorstel is een gevolg van de zogeheten vrijplaatsenbrief, die geschreven is naar aanleiding van Vinkenslag. Het wetsvoorstel beoogt onder andere de rechtshandhaving door de Belastingdienst te versterken. De leden van de VVD-fractie zijn uiteraard van oordeel dat de Belastingdienst voldoende bevoegdheden moet hebben om op de naleving van de plicht tot belastingbetaling te kunnen toezien en zo nodig die naleving af te dwingen. De overheid heeft de plicht om bij overtreding van regels en wetten rechtshandhavend op te treden. Wij dienen als medewetgever erop te letten dat de wetten uitvoerbaar zijn. Dit vereist behoedzame en kwalitatief hoogstaande wetgeving. "Walvisachtige" toestanden kunnen wij ons niet meer permitteren.

Wij moeten ook zorgen voor evenwicht tussen rechtshandhaving en rechtsbescherming. De welwillende belastingbetaler dient op een menselijke maat door een dienstbare Belastingdienst bejegend te worden en dat is helaas niet altijd het geval. Gelukkig staat de uitvoering van de werkzaamheden van de Belastingdienst inmiddels vol in de belangstelling van het parlement. Het is te betreuren dat de uitvoering van nieuwe wetgeving daarvoor de aanleiding is. Wellicht kan de staatssecretaris zijn visie hierop toelichten.

Ik ga nu op een aantal kwesties in die mijn fractie bij de schriftelijke behandeling heeft aangekaart. Bij de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel heb ik de term veegwet gehanteerd. Bij een aantal nota's van wijziging zijn wetswijzigingen opgenomen die in het geheel niets van doen hebben met de primaire doelstelling van dit wetsvoorstel. De Raad van State wordt hierdoor buiten spel gezet en wij als leden van de Eerste Kamer hebben niet de mogelijkheid om ons tegen zure wetswijzigingen uit te spreken als het voorstel ook zoete wijzigingen inhoudt. De staatssecretaris antwoordt dat een aantal maatregelen in meerdere mate maar ook een aantal maatregelen in mindere mate verband houden met de versterking van de fiscale rechtshandhaving. Dit was overigens ook wat ik bedoelde, maar ik heb het wat duidelijker uitgedrukt. Kortom, dit is in zijn visie een wetsvoorstel met een aantal maatregelen om tot een goede en praktische parlementaire behandeling te komen. Van druk op het parlement is derhalve volgens de staatssecretaris geen enkele sprake.

Uit het bij de memorie van antwoord gevoegde bijzonder praktische overzicht, waarvoor ik de staatssecretaris dank, blijkt precies wat de leden van de VVD-fractie bedoelen. Een veelheid van onderwerpen in een wetsvoorstel die soms

niets gemeenschappelijks hebben. Hoewel uit de samenvoeging in dit wetsvoorstel wat ons betreft geen bloed vloeit, achten wij die aanpak principieel onjuist en troosten we ons nu maar met de hernieuwde toezegging van de staatssecretaris dat hij alle wetswijzigingen die niets met elkaar van doen hebben voortaan in een apart wetsvoorstel zal opnemen. De eerste toets zal uiteraard het belastingplan zijn.

Ik kom nu op het horizontale toezicht. De opmerking van de staatssecretaris in de memorie van antwoord dat er geen verband bestaat tussen de contralegemdiscussie en de pilot horizontaal toezicht kunnen wij niet plaatsen. De voorgangers van deze staatssecretaris hebben het horizontale toezicht immers uitdrukkelijk wel in dat licht geplaatst.

De leden van de VVD-fractie sporen de staatssecretaris aan zorgvuldig om te gaan met de belangen van de bedrijven waarmee een convenant is afgesloten. Dat geldt niet alleen bij het aangaan van het convenant, maar zeker ook bij de uitleg ervan, bij geschillen met de betreffende onderneming en bij het opzeggen van het convenant als blijkt dat de ontstane problemen onoverbrugbaar zijn. De zekerheid die een convenant aan het bedrijf kan bieden, kan keihard omslaan in onzekerheid als het betreffende bedrijf moet melden dat het convenant door de Belastingdienst is opgezegd. De verhouding tussen het bedrijf en de Belastingdienst is er blijkbaar een van wantrouwen geworden.

De leden van de VVD-fractie zien niet in waarom de rechter of een mediator geen oplossing zou kunnen bieden bij gerezen problemen. Bij een overeenkomst die -- zoals de staatssecretaris zegt -- gebaseerd is op vertrouwen en gelijkwaardigheid, past gelijkwaardigheid bij het oplossen van problemen. Het kan -- zoals de staatssecretaris in de memorie van antwoord zegt -- niet zo zijn dat het management van het verantwoordelijke belastingkantoor de oplossing dicteert. Ik geef toe dat het woord "dicteren" mijn vertaling is van wat de staatssecretaris zei. Graag vernemen de leden van mijn fractie de visie van de staatssecretaris hierop.

Als derde thema noem ik het evenwicht tussen de bevoegdheden van de Belastingdienst en de wettelijke verplichtingen van burgers enerzijds, en de rechtsbescherming van burgers anderzijds. Mede door het initiatiefwetsvoorstel van partijgenote Dezentjé Hamming en PvdA-lid Crone is de discussie over dat evenwicht actueel. Het wetsvoorstel voorziet in een bezwaarprocedure tegen bij controles overvragende belastingambtenaren. Het verheugt de leden van de VVD-fractie dat de staatssecretaris het belang van dat evenwicht inziet en zij gaan er dan ook vanuit dat een spoedige invoering van het wetsvoorstel te voorzien is. De leden van de VVD-fractie achten dat een belangrijke verbetering van de rechtsbescherming van de burgers. Nog beter zou het zijn als de staatssecretaris werk zou maken van het vervangen van het gesloten stelsel van rechtsmiddelen door een eigentijds, open stelsel van rechtsmiddelen. Een algemene oplossing voor

een allang slepend probleem. Hoe denkt de staatssecretaris hierover? Ziet hij op korte termijn een rol voor zichzelf weggelegd in dezen?

Tot slot, mevrouw de voorzitter, antwoordt de staatssecretaris op de desbetreffende vragen van mijn fractie dat de Belastingdienst per 1 januari 2008 AWB-conform gaat werken. Hij gaat ervan uit dat de beantwoording van de gestelde vragen daarmee achterwege kan blijven. Natuurlijk zijn de leden van de VVD-fractie blij met de toezegging van de staatssecretaris dat de beslistermijnen van de AWB al op zo korte termijn in acht zullen worden genomen. Er resteren voor de leden toch nog twee vragen. De eerste vraag is of het nieuwe beleid haalbaar is op deze korte termijn, en dan kom ik toch even terug op de toestanden rondom Walvis. De tweede vraag is of door die invoering ook het belang van de schriftelijk gestelde vraag omtrent de ministeriële regeling met standaard verdagingsgevallen ontvallen is. Met andere woorden: komt die regeling er niet? Graag een reactie van de staatssecretaris op deze vragen.

Wij zien de reactie van de staatssecretaris op deze liberale plenaire inbreng met vertrouwen tegemoet.

\*N

De heer **Essers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de meeste in dit wetsvoorstel gedane voorstellen. Met instemming hebben zij kennisgenomen van het voornemen van de regering dat de Belastingdienst per 1 januari 2008 voor wat betreft de beslistermijnen AWB-conform zal gaan werken.

Na kennisname van de memorie van antwoord resteren bij ons nog vragen en twijfels over een drietal onderwerpen. Dat zijn in de eerste plaats het horizontaal toezicht, in de tweede plaats de beperking van de beslagvrije voet en in de derde plaats de mogelijkheid om beslag te leggen op de kredietruimte van een belastingschuldige bij een kredietinstelling.

Ik begin met het horizontaal toezicht. In onze inbreng voor het voorlopig verslag hebben wij vragen gesteld over de thans lopende pilot horizontaal toezicht. Een van die vragen was hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden voor legale fiscale grensverkenning. In hoeverre bestaat er nog ruimte voor een belastingplichtige om gebruik te maken van de mogelijkheden voor legale fiscale grensverkenning indien hij een convenant met de Belastingdienst heeft gesloten?

Die vraag ziet op de mate van gelijkheid, of zo men wil, ongelijkheid, tussen de twee partijen die een convenant sluiten. Alleen al het afbreukrisico dat een onderneming loopt indien de Belastingdienst geen convenant wenst te sluiten, of, nog ernstiger, bij het eenzijdig opzeggen van een convenant door de Belastingdienst, maakt dat de positie van de Belastingdienst een veel sterkere is dan die van de onderneming. In hoeverre dreigt nu het risico dat de Belastingdienst, zich bewust van deze sterkere positie, de contractpartner aan

banden gaat leggen als het gaat om het benutten van legale mogelijkheden tot belastingbesparing?

Het door de staatssecretaris in de memorie van antwoord gegeven antwoord stelt ons enerzijds gerust, maar roept anderzijds ook weer nadere vragen op. Wij stemmen uitdrukkelijk in met de opmerking van de staatssecretaris dat de aan horizontaal toezicht verbonden doelstelling van een efficiëntere en effectievere werkwijze tussen de Belastingdienst en ondernemingen niet betekent dat horizontaal toezicht en convenanten van ondernemingen vragen dat zij in specifieke situaties de minst voordelige weg kiezen.

Problematisch wordt het echter als men het volgende onderdeel van het antwoord van de staatssecretaris tot zich laat doordringen; ik citeer: "Aan de andere kant is het ook zo dat de Belastingdienst geen convenanten sluit met ondernemingen die met aanwending van alle mogelijke middelen het betalen van belasting proberen te ontgaan." Dit roept de vraag op wat de staatssecretaris bedoelt met (het aanwenden van) "alle mogelijke middelen om het betalen van belasting te ontgaan". Hiermee kunnen niet frauduleuze constructies worden bedoeld. Onze vraag zag immers expliciet op legale fiscale grensverkenning.

Zouden bijvoorbeeld de in de jaren negentig van de vorige eeuw veelvuldig voorkomende kasgeldconstructies hieronder zijn gevallen? Deze constructies en de rechtspraak van de Hoge Raad daarover hebben uiteindelijk geleid tot een van de minst bekritiseerde onderdelen van de Wet IB 2001, de aanmerkelijkbelangregeling zoals die thans in box 2 is vormgegeven. Anders gezegd, het feit dat belastingplichtigen en hun adviseurs aan legale fiscale grensverkenning doen, houdt niet alleen de fiscus en de belastingrechter alert, maar het houdt ook de wetgever bij de les. Dat moeten we niet op het spel zetten door een te grote koudwatervrees voor fiscale grensverkenning bij de toepassing en uitvoering van handavingsconvenanten. Ik zou de staatssecretaris dan ook graag willen uitnodigen om te verhelderen wat hij bedoelt met "alle mogelijke middelen" om belastingbetaling te ontgaan.

Een minstens zo relevante vraag is wie gaat uitmaken of de desbetreffende ondernemer zich heeft schuldig gemaakt aan ongeoorloofde fiscale grensverkenning. Beoordeelt dat de inspecteur die over de uitvoering van het convenant gaat, het management van het verantwoordelijke belastingkantoor of de departementsleiding? Heeft de andere contractpartner, de onderneming, hier ook nog een rol in?

Dat brengt mij op een andere vraag die wij in dit kader in het voorlopig verslag hebben gesteld. Welke mogelijkheden ziet de staatssecretaris voor de beslechting van geschillen over de uitleg van convenanten? Ziet hij daarin behalve voor de rechter ook een rol weggelegd voor mediation? Het antwoord van de bewindsman in de memorie van antwoord op deze vraag bevreedt ons zeer. Zo zegt hij dat bij geschillen over de uitleg van een convenant overleg uitkomst moet bieden -- daar zijn wij het uiteraard van harte mee eens -- maar

dat hij geen ruimte ziet om bij voortdurende geschillen de rechter in te schakelen of gebruik te maken van mediation.

Wij zien niet in waarom de rechter niet zou kunnen worden ingeschakeld bij geschillen over de uitleg van convenanten. Evenmin zien wij reden om de inschakeling van mediators uit te sluiten. Wij vragen de staatssecretaris dan ook hier nog eens op in te willen gaan. In dit verband verwijs ik ook naar de brief van 12 september 2007 van de Vereniging van Fiscale Mediators die de commissie Financiën van deze Kamer heeft ontvangen. Wij verzoeken de staatssecretaris in zijn antwoord ook op deze brief in te gaan.

Tot slot van dit onderdeel wijs ik op de enigszins omineuze laatste twee zinnen van het antwoord van de staatssecretaris op onze vraag. Ik citeer: "Bij geschillen over de uitleg van convenanten bestaat de mogelijkheid dat er op een gegeven moment wellicht geen vertrouwensbasis meer is. Het opzeggen van het convenant ligt dan voor de hand." In deze passage wordt het ontstaan van uitleggeschillen over een convenant, die in de regel volstrekt zakelijk zullen zijn, naar ik aanneem, gekoppeld aan het wegvallen van de vertrouwensbasis, waarna het opzeggen van het convenant voor de hand ligt. Daarmee wordt niet alleen het optreden van geschillen over de uitleg van een convenant gelijkgesteld met het ontbreken van vertrouwen, maar wordt de schuld aan en het risico van interpretatiegeschillen eenzijdig bij de belastingplichtigen gelegd. Gelet op de reeds gememoreerde desastreuze gevolgen die het opzeggen van een convenant voor met name een beursgenoteerde onderneming zal hebben, lijkt dit antwoord het nauwelijks verkapte dreigement te bevatten dat het voor een onderneming maar beter is om na het sluiten van het convenant niet te moeilijk te doen over de uitleg ervan. Dit is zodanig in strijd met de gedachte van wederzijds vertrouwen, gelijkwaardigheid en transparantie die aan het fenomeen van horizontaal toezicht zijn verbonden, dat wij de staatssecretaris graag uitnodigen om deze uitspraak te rectificeren of op zijn minst duidelijk te nuanceren.

Er is veel te doen geweest over de inperking met 10% van de beslagvrije voet voor notoire wanbetalers. Dat is niet verwonderlijk, aangezien art. 20, derde lid, van de Grondwet voorschrijft dat Nederlanders hier te lande, die niet in hun bestaan kunnen voorzien, recht hebben op een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. De inperking ziet op belastingsschuldigen die wel kunnen, maar niet willen betalen. De regering heeft meerdere malen beklemtoond dat de aantasting van het beslagverbod niet gaat gelden voor belastingsschuldigen die echt niet kunnen betalen. Belastingsschuldigen die bijvoorbeeld in aanmerking komen voor kwijtschelding, ook als ze daartoe geen verzoek hebben ingediend, worden niet met deze maatregel getroffen.

Na bestudering van de parlementaire behandeling tot dusverre, inclusief de relevante passages in de memorie van antwoord, hebben de leden van de CDA-fractie hierover nog de volgende vragen. Welke garanties bestaan er dat in de

praktijk de beoogde doelgroep ook kan worden getraceerd met de hier bedoelde maatregel? In de memorie van antwoord merkt de staatssecretaris bijvoorbeeld op dat hij er niet mee zit dat de doelgroep van notoire wanbetalers voortaan minder overhoudt dan de huidige beslagvrije voet -- 90% van het wettelijk minimumloon -- want, zo zegt hij: "materieel komen zij niet onder de 90%-grens vanwege andere inkomsten die bij de fiscus niet bekend zijn". Als deze andere inkomsten niet bij de fiscus bekend zijn, hoe kan de fiscus dan tot de conclusie komen dat deze belastingsschuldigen wel kunnen, maar niet willen betalen? Kennelijk bestaat er een vermoeden. Waar is dat op gebaseerd? En hoe slagen deze belastingsschuldigen erin, hun voor voldoende verhaal vatbare goederen buiten het bereik van de Belastingdienst en (kennelijk) van invorderingsverdragen te houden? Wil de staatssecretaris daar een aantal praktijkvoorbeelden van geven? Welke garanties bestaan er dan dat toch niet de verkeerde belastingsschuldigen worden aangepakt? Krijgt de ontvanger hier niet een te sterke machtspositie? En als de fiscus die andere inkomsten niet kent, hoe kan dan worden voorkomen dat notoire wanbetalers met vrucht een beroep kunnen doen op de mogelijkheid van kwijtschelding? Is wellicht een alternatief voor de aantasting van de beslagvrije voet te vinden in een verschuiving van de bewijslast naar de belastingsschuldige zodra de Belastingdienst aannemelijk weet te maken dat sprake is van inkomsten of van vermogen elders?

Een andere vraag die wij in dit verband hebben, is waarop de staatssecretaris de verwachting baseert dat een inperking van de beslagvrije voet met maximaal 10% effectief de hier bedoelde categorie van notoire wanbetalers ertoe zal aanzetten, voortaan netjes te betalen. Met andere woorden: als echt sprake is van een notoire wanbetaler, zijn dan niet veel verdergaande en effectievere maatregelen nodig? Ik wijs ook nog op de volgende opmerking van de redactie VakstudieNieuws (V-N 2007/34.5): "De macrobetekenis (in de zin van opbrengsten) van een en ander lijkt verwaarloosbaar, terwijl het risico dat de verkeerde personen met de beperking geconfronteerd worden, geenszins verwaarloosbaar lijkt." Wij zijn benieuwd naar de opvattingen van de staatssecretaris hierover.

Ik krijg graag een reactie van de staatssecretaris op de brief die wij op 12 mei van dit jaar van het Deurwaarders Collectief Nederland hebben ontvangen over de vermeende schadelijke gevolgen van het introduceren van de mogelijkheid om beslag te leggen op de kredietruimte die een rekeninghouder bij een bank heeft, alsmede op de in die brief gedane voorstellen om dergelijke nadelige gevolgen in de praktijk zoveel mogelijk te voorkomen. Daar komt bij dat de Hoge Raad voor concurrente crediteuren de mogelijkheid van het beslag leggen op de kredietruimte uitdrukkelijk heeft verworpen, zowel in de conservatoire als in de executorial fase. De verhaalspositie van de fiscus wordt met dit voorstel ten koste van de gewone schuldeisers derhalve verder versterkt, terwijl in het kader van het nieuwe faillissements- en

insolventierecht nog een discussie over het bodemrecht van de fiscus en over de positie van de fiscus in zijn algemeenheid moet worden gevoerd.

Dit brengt ons ten slotte op de vraag of het niet de voorkeur verdient dat de regering de maatregelen inzake de aantasting van de beslagvrije voet alsmede inzake het leggen van beslag op de kredietruimte thans nog niet invoert -- het wetsvoorstel biedt ook de ruimte om bepalingen afzonderlijk in te voeren -- maar dat zij deze voorstellen te zijner tijd beziet in samenhang met het nieuwe faillissements- en insolventierecht, waarover binnenkort de commissie-Kortmann zal rapporteren. Daarbij komt ook de positie van de Belastingdienst aan de orde.

Wij kijken met belangstelling uit naar het antwoord van de staatssecretaris.

\*N

De heer **Leijnse** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in deze en gene Kamer is uitputtend geweest, niet in de laatste plaats door de deskundige bijdragen van de heren Essers en Biermans. Er blijft dan ook in dit stadium voor de PvdA-fractie slechts een zeer gering aantal te stellen vragen over.

In de eerste plaats zou ik het op prijs stellen als de regering in dit debat nog eens haar licht liet schijnen over de plaats van de contra legempraktijk in ons belastingstelsel. Nederland heeft jarenlang een bepaald positieve internationale reputatie gehad vanwege de relatief grote discretionaire bevoegdheid van de belastinginspecteur om te onderhandelen met belastingplichtigen. In zulke onderhandelingen kan de inspecteur om redenen van doelmatigheid, maar ook in redelijkheid en uit een oogpunt van rechtvaardigheid voorstellen doen ten aanzien van de aanslag en de betaling die afwijken van hetgeen de wet naar de letter voorschrijft. Die ruimte wordt nodig geacht om de publieke acceptatie van de belastingheffing te versterken, maar ook om nodeloos lange, kostbare en vaak onvruchtbare inningsprocedures te vermijden. De onderhandelingsruimte van de inspecteur helpt naar algemeen gevoelen zeer om de belastingopbrengst te optimaliseren tegen zo gering mogelijke kosten en met een zo groot mogelijke publieke legitimatie.

Ik kan mij vergissen, maar mij lijkt dat een belangrijk deel van het voorliggende wetsvoorstel ten doel heeft, de onderhandelingsruimte van de belastinginspecteur nader te bepalen en daarmee te ondersteunen. Wat als contra legem kan worden opgevat, wordt op onderdelen van een wettelijke basis voorzien, zodat het kader waarbinnen de inspectie opereert duidelijker en minder kwetsbaar wordt. De vraag is echter of daarmee die ruimte ook niet kleiner wordt en of dit op zichzelf wel wenselijk is, gezien de bevredigende opbrengst van de huidige onderhandelingspraktijk. Ik zou hier graag de opvatting van de regering over vernemen. Bovendien wil ik graag weten of de staatssecretaris met mij verwacht dat in een zo gecompliceerd belastingstelsel als het onze de behoefte aan

onderhandelingsruimte en misschien zelfs in zekere mate aan een contra legempraktijk met het oog op de doelmatigheid bij de inspectie zal blijven bestaan, en dat daar mogelijk ook weinig op tegen is, zij het dat eens in de zoveel tijd, zeg tien of vijftien jaar, de wetgever wel weer behoefte zal hebben om de wettelijke kaders nader vast te stellen, zoals wij dat vandaag doen. Graag hoor ik hierover meer ten principale de opvatting van de regering.

Ik kom mede tot deze vraag omdat de oorspronkelijke toelichting op het in oktober 2005 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel een in dit opzicht niet geheel duidelijke passage bevat over contra legem handelen met het oog op doelmatigheid. Daar, op pagina 3 van stuk nr. 3 is sprake van "werkwijzen die naar de letter van de wet contra legem zijn, maar waaraan in de uitvoeringspraktijk behoefte bestaat in het kader van een praktische en vooral doelmatige formulering van een materiële (belasting)schuld of bestuurlijke boete".

Dat is op zichzelf duidelijk. Even verderop is echter sprake van voorwaarden aan de afwijking van de wet. Daar staat: "Een van de voorwaarden is dat de bedragen van de belastingsschuld, de heffingsrente, de eventueel op te leggen boete enzovoorts niet lager worden dan de bedragen die voortvloeien uit de belastingwet." Hier lijkt het alsof de onderhandelingsruimte van de inspecteur slechts in één richting kan werken, namelijk naar een hogere aanslag of vordering dan naar de letter van de wet. Men kan zich echter voorstellen dat het om redenen van doelmatigheid, maar ook in redelijkheid of uit rechtvaardigheidsoogpunt, voor de inspecteur aangewezen kan zijn de aanslag of boete nu juist lager vast te stellen dan de wet voorschrijft. Mijn vraag is waarom de regering hiervoor geen ruimte lijkt te scheppen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is herhaaldelijk gewezen op een zeker gevaar dat uitgaat van de bepaling die de inspecteur de gelegenheid geeft de zogeheten beslagvrije voet aan te tasten. De heer Essers is daarop zojuist nog uitgebreid ingegaan.

Weliswaar is hier een duidelijke beperking aangebracht tot de notoire wanbetalers en heeft de regering op verzoek van de Tweede Kamer van deze categorie belastingplichtigen ook een scherpere omschrijving in de wet vastgelegd, maar dat neemt de vrees niet weg dat hierdoor ook een groep kan worden getroffen die door psychische, sociale en maatschappelijke gebreken niet in staat is op een adequate manier met de inspecteur te communiceren. Genoemd zijn mensen die als gevolg van hun ziekte geruime tijd geen post openen of beantwoorden et cetera. Zou zo iemand geconfronteerd worden met een verdergaande aantasting van de beslagvrije voet, en dus met een verdere verlaging van zijn inkomen, dan kan dit grote gevolgen hebben. Mij is het nog niet helemaal duidelijk hoe de regering denkt deze kwade kans te hebben uitgesloten. Ik hoor daar graag meer over.

Behoudens deze vragen en kanttekeningen staat mijn fractie in beginsel positief tegenover dit wetsvoorstel, dat ook op andere punten, zoals de

gelijktrekking van de beslistermijnen, belangrijke verbeteringen in het werk van de inspectie mogelijk maakt. Ik hoop dat de inspectie, die dezer dagen veel geplaagd is met klachten over haar functioneren -- en niet altijd terecht -- dit ook eens als een welkome steun van de wetgever mag aanvaarden en ik zie de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

\*N

De heer **Reuten** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ik ga in mijn bijdrage over de onderhavige voorstellen tot wetwijziging in op twee punten. Het eerste punt betreft de voorliggende gecombineerde wetwijziging. Het tweede punt betreft de wijziging van de Invorderingswet 1990 in het bijzonder.

Het eerste punt, aangaande de gecombineerde wetwijziging, betreft de wetwijzigingsprocedure in het algemeen. Leden van de VVD-fractie hebben hierover in het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Financiën reeds een aantal opmerkingen gemaakt. Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Biermans hierover.

In het onderhavige voorstel wordt de wijziging van vijftien wetten voorgelegd. Daarmee wordt het parlement de mogelijkheid onthouden om voor of tegen de wijzigingen afzonderlijk te stemmen en gaat het in feite om een package deal. Met de genoemde leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat de zuiverheid van het wetgevingsproces hiermee niet gediend is.

Graag krijg ik de toezegging van de staatssecretaris dat hij zich in de toekomst zal onthouden van dergelijke gecombineerde wetwijzigingen. Voorts vraag ik de staatssecretaris om de wens hieromtrent in algemene zin over te brengen aan de regering. In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris dat het in het onderhavige geval gaat om maatregelen die in meerdere, dan wel in mindere mate met elkaar verband houden en dat de gecombineerde wetwijziging de praktische parlementaire behandeling ten goede zou komen.

Dit antwoord van de staatssecretaris is echter inadequaat. Immers, de indiening van afzonderlijke wetwijzigingen sluit in het geheel niet uit dat deze gezamenlijk behandeld worden. Ik wijs ten overvloede op de gezamenlijke behandeling in deze Kamer op 10 juli jongstleden van de wetwijzigingen onder de nrs. 30533 en 30689.

Mevrouw de voorzitter, ik kom op mijn tweede punt, betreffende de wijziging van de Invorderingswet 1990, dat wil zeggen artikel VI van het onderhavige voorstel. Zowel bij de behandeling in de Tweede Kamer als bij de schriftelijke behandeling, zoals neergelegd in het betreffende voorlopig verslag van deze Kamer, hebben de leden van de SP-fractie zorgen geuit over het punt dat invorderingsmaatregelen er mogelijk toe kunnen leiden dat belastingplichtigen een inkomen overhouden van minder dan 90% van het wettelijk minimumloon. De heren Essers en Leijnse hebben zojuist ook ingehaakt op dit onderdeel van de wetwijziging.

In de eerste plaats merk ik op dat wij ingenomen zijn met de herziening van artikel VI in het gewijzigd voorstel van wet, zoals dit naar deze Kamer is gezonden. Vervolgens gaat het echter om de interpretatie van deze wijziging, in casu het in artikel 19 ingevoegde lid 2 en de onderdelen a en b hiervan in het bijzonder. Het gehele vervolg van wat ik te zeggen heb gaat over de interpretatie van deze onderdelen a en b. Lid 2 stelt dat betaling van de aanslag die zou kunnen leiden tot de gewraakte ondergrens niet van toepassing is indien de belastingschuldige, onder andere - ik citeer de onderdelen a en b van dit lid van het artikel -- "a. geen verzoek om uitstel van betaling heeft gedaan, niet in aanmerking komt voor uitstel van betaling of de gestelde voorwaarden voor uitstel van betaling niet is nagekomen, en b. geen verzoek om kwijtschelding van belasting heeft gedaan of niet in aanmerking komt voor kwijtschelding van belasting."

Deze tekst kan op twee manieren geïnterpreteerd worden. De eerste interpretatie is simpelweg dat het indienen van een verzoek om uitstel van betaling of een verzoek om kwijtschelding uiteraard niet voldoende is om het te honoreren. Honorering vergt dat er aan honoreringsvoorwaarden moet zijn voldaan. Bij eerste lezing van de wetstekst dient uitsluitend deze interpretatie zich aan. Echter, in vervolg op vragen van de SP-fractie geeft de staatssecretaris een tweede, c.q. tevens een tweede, interpretatie van de wetstekst. Ik ben tevreden met deze tweede interpretatie uit de memorie van antwoord, mits ik er inderdaad van uit kan gaan dat de betrokkenen rechten kunnen ontlenuen aan de woorden uit de memorie van antwoord en wel in de samenhang die ik hierna benadruk. Ik verzoek de staatssecretaris om dit te bevestigen. In het bijzonder gaat het dan om de volgende passages. Ik citeer de memorie van antwoord: "Het wettelijk bestaansminimum (gewaarborgd door de beslagvrije voet en de wettelijke beslagverboden) van deze belastingschuldigen komt ... niet in gevaar. Op ... belastingschuldigen ... die echt niet kunnen betalen, wordt de beperking van de beslagvrije voet niet toegepast."

In het vervolg van de memorie van antwoord verwijst de staatssecretaris naar het eerder geciteerde onderdeel b van artikel 19, lid 2: "In het wetsvoorstel is namelijk onder meer opgenomen dat het beslagverbod alleen wordt aangetast in de situatie dat belastingschuldige geen verzoek om kwijtschelding van belasting heeft gedaan of niet in aanmerking komt voor kwijtschelding van belasting. Dit betekent dat ook als een belastingschuldige geen kwijtschelding heeft gevraagd maar wel voldoet aan de voorwaarden voor kwijtschelding en dus daarvoor in aanmerking komt, de Belastingdienst de beperking van de beslagvrije voet niet kan toepassen."

Echter, in de eerder geciteerde wetstekst lijkt het te gaan om de combinatie van de onderdelen a en b: (a) het verzoek om uitstel van betaling en het in aanmerking komen voor uitstel van betaling, en (b) het verzoek om kwijtschelding of niet in aanmerking komen voor kwijtschelding.



Graag wil ik in deze Kamer vastgesteld zien, via het antwoord van de staatssecretaris in eerste termijn, dat in de tweede interpretatie van de wetstekst ook deze combinatie niet essentieel is. Ik citeer nogmaals de memorie van antwoord: "Als de fiscus bekend is ... met het feit dat een ... persoon in aanmerking komt voor uitstel of kwijtschelding, zal de beslagvrije voet niet kunnen worden aangetast. Het is dus niet noodzakelijk dat betrokkene een aanvraag (voor uitstel of kwijtschelding) heeft ingediend." Dit geldt, zoals de memorie van antwoord meldt, niet bij "het massale invorderingsproces, maar alleen bij de individuele klantbehandeling". Dat schrijft de staatssecretaris. In samenvatting op dit punt vraag ik de staatssecretaris het geheel van de aangegeven tweede interpretatie van de wetstekst uit de memorie van antwoord te bevestigen en tevens te bevestigen dat betrokkenen hier rechten aan kunnen ontleen.

Ten slotte kan ik niet nalaten erop te wijzen dat ingezetenen in verhouding tot de overheid geen klanten zijn en dat er dus ook niet gesproken moet worden over klantbehandeling. Ingezetenen staan niet in een commerciële verhouding tot de overheid, maar in een organische; een verhouding die kort te vatten is met de Franse zinsnede "l'État c'est nous"

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.40 uur tot 15.55 uur geschorst.

\*B

\*!Strafrechtelijke sancties\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties) (30699).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Dank voor alle bijdragen over dit wetsvoorstel tot implementatie van het kaderbesluit in eerste termijn. Ook van mijn kant een welgemeende gelukwens aan het adres van mevrouw Lagerwerf. Vergunst bij haar maidenspeech over een onderwerp dat ook zo mooi past bij haar specialisme/discipline, namelijk die van het strafrecht. Ik zag, uw Kamer rondkijkend, dat er vier vroegere docenten van de juridische faculteit van de universiteit van Tilburg in uw midden zijn. Ik ben ook in uw midden en ik hoor ook tot die

categorie. Dat mocht ik toch niet onvermeld laten, nu een alumna van de universiteit van Tilburg het voorzitterschap van de Eerste Kamer vervult. Mijn gelukwensen dus aan mevrouw Lagerwerf voor haar karakteristieke bijdrage, waar ik dadelijk graag op zal ingaan.

Het kaderbesluit is om verschillende redenen van belang. Het vergroot de mogelijkheden van de lidstaten van de Europese Unie om geldelijke sancties die zijn opgelegd, ten uitvoer te leggen. Ik hecht er ook waarde aan -- het is goed om dat bij deze gelegenheid uit te spreken -- dat een na een zorgvuldige procedure opgelegde sanctie, eenmaal onherroepelijk, daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd en dat dit ook geldt voor de andere lidstaten van de Europese Unie. De heer Kox sprak behartigenswaardige woorden over het belang dat ook hij eraan hecht dat wij op dit punt geen onnodige en onwenselijke verschillen tussen de lidstaten van de Europese Unie laten bestaan.

Het belang van het kaderbesluit is ook gelegen in de verbetering van de positie van het slachtoffer. Geldelijke sancties die strekken tot betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer zullen in meer gevallen en op een meer efficiënte wijze in de lidstaten ten uitvoer kunnen worden gelegd. Dat versterkt de positie van het slachtoffer door herstel van de rechtmatige toestand. Het klinkt misschien wat paradoxaal en ik hoop dat het niet te veel als een "best wil"-argument klinkt, maar ook de veroordeelde heeft in zekere zin belang bij deze regeling. Door de tenuitvoerlegging van de aan hem of haar opgelegde sanctie ontstaat er ook duidelijkheid. Het vereenvoudigt en versnelt de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie in eigen land. Het voorkomt in elk geval dat die nodeloos lang in een schemerzone blijft hangen, met als mogelijk risico dat de veroordeelde daarmee op vakantie wordt geconfronteerd en misschien op een heel wat onaangename manier dan wanneer het in de ons bekende ordentelijke procedures door het CJIB wordt afgewerkt.

Mevrouw Broekers stelde vragen over het tempo van de implementatie. Laat ik vooropstellen, zoals ik ook al bij een eerdere gelegenheid in deze Kamer heb mogen zeggen, dat het kabinet als geheel waarde hecht aan tijdige implementatie van Europese regelgeving. Mevrouw Broekers stelde een vraag die meer specifiek was gericht op de Europese regelgeving die tot de derde pijler behoort, dus tot de kaderbesluiten van de Europese Unie. Het heeft er inderdaad veel van weg dat er op dit punt een wat andere praktijk is binnen de Europese Unie. Zij vroeg hoe het zit met de implementatie van dit kaderbesluit. Voor de gestelde datum van 22 maart 2007 was het volgens onze gegevens alleen Finland. Ik zeg dat niet om daarmee te zeggen dat het niet belangrijk is dat wij over de datum van 22 maart 2007 heen zijn gegaan. Volgens onze gegevens heeft dus maar één land het kaderbesluit binnen de termijn geïmplementeerd. Inmiddels zijn er nog Frankrijk, Hongarije en Denemarken bij gekomen. Naar ik hoop kan de implementatie met de behandeling van dit wetsvoorstel worden voltooid voor Nederland.

Dan zijn er nog 22 andere landen die dat niet hebben gedaan. Dat kan betekenen dat er door de lidstaten te weinig waarde wordt gehecht aan een tijdige implementatie. Het kan ook betekenen dat de termijn te kort is. Mevrouw Broekers-Knol noemde beide mogelijkheden. Het lijkt er inderdaad op dat de implementatietermijnen in verhouding tot onderwerp en aard van het wetgevingsproces wat al te kort zijn gesteld. In het nieuwe kaderbesluit over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is een termijn van drie jaar vastgelegd. Dat er op die manier naar wordt gekeken is een uitvloeisel van het Haags Programma.

Drie jaar is inderdaad een veel ruimere termijn voor de implementatie; ik hoop en verwacht dat wij die termijn met de inzet van alle betrokkenen ook echt zullen halen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben blij te horen dat voor het kaderbesluit over de vrijheidsstraffen een implementatietermijn van drie jaar wordt genoemd. Wordt er nu uitvoerig gesproken over de termijnen die, zoals in dit geval, te kort zijn? Want als alleen Finland het haalt, is die termijn gewoon te kort, hoe je het ook wendt of keert. Of denkt men: we zien wel? Een vrijheidsstraf heeft natuurlijk een andere importantie dan geldboetes, dus dan wordt drie jaar genomen. Zit er een lijn in of wordt er zomaar wat gedaan? Zo ja, wat kan er structureel aan worden gedaan, zodat de termijnen dusdanig zijn dat elke lidstaat die op tijd kan halen?

Minister **Hirsch Ballin**: Er wordt inderdaad gesproken over implementatietermijnen. Die zijn een punt van discussie tussen de lidstaten, waarbij begrijpelijkerwijs de Europese Commissie, soms ook het fungerend voorzitterschap, aandringt op snelle implementatie. Als ook wij het niet nodig en zinvol zouden vinden dat zo'n kaderbesluit tot stand komt, zou het niet tot stand moeten komen. Het is op zichzelf helemaal niet verkeerd dat men probeert om de implementatietermijn zo kort mogelijk te houden.

Het ligt wel aan de aard van de materie. Bij de vrijheidsstraf spelen ook zaken een rol zoals capaciteit, de effecten en dergelijke. Dus het is zeer rationeel dat daarvoor een langere implementatietermijn is gekozen dan bij dit wetsvoorstel. Dat is een jaar geleden gebeurd bij dit kaderbesluit. Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen is ruim een jaar geleden ingediend, dus het was niet helemaal uitgesloten geweest dat wij tot de allereersten hadden behoord die dit hadden geïmplementeerd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vind het prachtig wat de minister zegt. Hij zegt: het was niet uitgesloten geweest dat wij bij de allereersten gehoord zouden hebben. Eerlijk gezegd, ik zou denken dat in het overleg waarbij een kaderbesluit tot stand komt, gevraagd wordt: gaat het de 27 lidstaten lukken om dat in anderhalf jaar geïmplementeerd te krijgen? Natuurlijk is er tempo nodig, je moet de druk op de ketel zetten. Maar als

slechts één land het lukt, namelijk Finland, is er toch structureel iets aan de hand.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat die conclusie iets te snel getrokken is, want wij weten uit eigen ervaring dat er ook vertragingen waren met de implementatie die objectief bezien niet nodig zijn geweest en die vermeden hadden moeten worden.

Dit is natuurlijk een heel zorgelijke score; één land is op tijd geweest. Maar met de indiening van het wetsvoorstel ruim een jaar geleden, heeft Nederland tamelijk dicht gezeten bij de mogelijkheid om op 22 maart 2007 de implementatie rond te hebben. Dus ik kan niet beweren dat degenen die indertijd beslist hebben over de implementatietermijn, een absoluut onrealistische keuze hebben gemaakt. Ik heb zo-even al aangegeven in het antwoord waarmee ik begon op de vraag die mevrouw Broekers-Knol in eerste termijn heeft gesteld, dat het verstandig en wenselijk is om een bruikbare implementatietermijn onder ogen te zien. Bij het kaderbesluit betreffende de vrijheidsstraffen ligt dat gecompliceerder dan bij wat wij vandaag bespreken. Niet zozeer uit het oogpunt van de wetgeving, maar meer uit het oogpunt van de praktische consequenties.

Met ons Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) beschikken wij over een zeer verfijnde en goed functionerende structuur om tot tenuitvoerlegging van vermogenssancties over te gaan. Ik denk niet dat ik overdrijf over onze eigen voorziening, als ik zeg dat niet alle lidstaten over zoiets beschikken als ons Centraal Justitieel Incasso Bureau. Wij mogen er ook wel een beetje trots op zijn dat wij deze instelling hebben, die zo goed functioneert. Dat maakt het ons ook mogelijk om deze implementatie op die manier ter hand te nemen. Op de capaciteitsvraag over het CJIB kom ik dadelijk terug.

De vraag van mevrouw Lagerwerf of het alleen gaat om de tenuitvoerlegging van nieuwe geldboetes, hangt nauw samen met wat ik zo-even besprak. Er is geen algemene bepaling, er is dus ook geen gevolg van de vertraging voor geldboetes van voor 22 maart 2007. Op grond van artikel 22 van het kaderbesluit had er op dit punt een temporele beperking kunnen worden aangebracht, maar dat hebben wij niet gedaan.

De heer Van de Beeten heeft in een terecht principiële start van zijn betoog gewezen op de reeks kaderbesluiten en de relatie die deze besluiten hebben met het wederzijds vertrouwen dat de hoeksteen vormt van het Haags Programma. Vooral de manier waarop wij uitwerking geven aan de justitiële en politieke samenwerking in de derde pijler. Hij zei terecht dat wederzijds vertrouwen essentieel is voor de wederzijdse erkenning. Die is gebaseerd op diverse gronden; partij zijn bij het Europees verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, maar ook onderwerpen als de professionaliteit van de rechterlijke macht en het functioneren van het strafrechtelijk systeem. Ik ben het met hem en met andere sprekers eens dat het wenselijk is dat er een kaderbesluit over de procedurele rechten tot stand komt. Er is een toereikende grondslag in de

algemene formulering die in de bepalingen van het verdrag betreffende de Europese Unie staat over de strafrechtelijke samenwerking, over de criminaliteit, al dan niet georganiseerd. Dat gaat dus ook over niet-georganiseerde criminaliteit, dat is een breed begrip. De kaderbesluiten geven daaraan uitwerking, in samenhang met het principe van wederzijdse erkenning. Er is inderdaad een wenselijkheid op dit punt nog iets explicieter te worden in de verdragsgrondslag, maar de basis is er. Op die basis zijn er voorstellen voor een kaderbesluit inzake de procedurele rechten.

Ik heb uiteraard kennisgenomen van de opvatting die bijvoorbeeld door de permanente commissie van deskundigen, een groep van gelijkgestemde beoefenaren van de juridische professie, over dit onderwerp naar voren is gebracht.

Bij de kaderbesluiten, de procedurele rechten en ook bij de bescherming van persoonsgegevens in verband met de strafrechtspleging op justitieel en politieel terrein, lopen wij op tegen de grenzen van wat je kunt realiseren in een Europese Unie die zich op dit punt nog heeft gebonden aan het unanimitetsstandpunt. Dat betekent inderdaad dat er onderwerpen zijn die echt stagneren omdat er geen besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk is. Zoals bekend, brengt het hervormingsverdrag daarin verandering. Dat neemt niet weg dat wij uiteraard allemaal gebonden zijn aan het EVRM. Dat behoort ook tot de condities die indertijd zijn gehanteerd bij de toetreding van nieuwe lidstaten. Het handvest inzake de grondrechten van de EU is plechtig geproclameerd en aanvaard door alle lidstaten, weliswaar niet als verdrag maar wel als iets waar men zich aan heeft willen verplichten. De mogelijkheid van een beroep daarop ten overstaan van de rechter is voorzien in het hervormingsverdrag. Dat betekent dat er op dit punt verdere stappen mogelijk worden die ook in onze opvatting zeer wenselijk zijn op het gebied van grondrechten en procedurele rechten. Dit gebeurt deels doordat de bestaande bindingen verder profiel krijgen in het hervormingsverdrag, deels door verwijzing naar het handvest inzake de grondrechten voor de Europese Unie en deels door de mogelijkheid om te ontsnappen aan de situatie waarin een paar lidstaten bijvoorbeeld een kaderbesluit of een procedureel recht kunnen tegenhouden. Het is in mijn ogen ook zeer wenselijk dat wij uit die impasse komen.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd hoe wij omgaan met vervangende hechtenis als de sanctie betaling van proceskosten betreft. De geldelijke sanctie die betaling van proceskosten inhoudt valt onder de reikwijdte van het kaderbesluit. Een dergelijke sanctie zal dus ook worden erkend en ten uitvoer worden gelegd. Als het dan in een vrij uitzonderlijk geval zou komen tot toepassing van de vervangende hechtenis is er eigenlijk geen reden om anders te handelen dan bij de tenuitvoerlegging van de sanctie die betrekking heeft op de geldboete zelf. Het enkele feit dat wij dat in Nederland niet zo hebben ingericht met een veroordeling tot de proceskosten, betekent niet dat wij op dit punt niet

ook conform het kaderbesluit en het voorliggende wetsvoorstel daaraan uitvoering zouden moeten geven.

Mevrouw Broekers heeft verder gevraagd naar de verplichting om vervangende hechtenis ten uitvoer te brengen, waaraan zij de vraag heeft gekoppeld of er redenen zijn waarom de officier van justitie kan besluiten om geen vervangende hechtenis toe te passen. Het kaderbesluit ziet primair op het innen van geldboetes met in voorkomende gevallen de mogelijkheid van toepassing van vervangende hechtenis. De systemen voor toepassing van vervangende hechtenis in de lidstaten lopen nu eenmaal uiteen. Dat moest het kaderbesluit allemaal opvangen. Daarom is er geen verplichting tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Uiteraard proberen wij op een manier die goed past in ons CJIB-systeem dit probleem op te lossen. De inspanningen zullen er krachtig op zijn gericht om tot inning van de geldboetes te komen. Wij hebben daartoe ook de mogelijkheid van verhaal op de inkomsten of het vermogen van de veroordeelde. Pas als dat allemaal niet lukt, komt de vervangende hechtenis aan de orde.

Het CJIB mogen wij natuurlijk niet eindelijk belasten zonder met de werkdruk rekening te houden. Als er nieuwe taken bij komen, moet dat ook onder ogen worden gezien. De inschatting die ervan was gemaakt, was uiteraard gebaseerd op beperkte gegevens. Aan de hand van een aantal dossiers en de tijd van behandeling ervan hebben wij geprobeerd een en ander op een aanvaardbare manier te preciseren. Het CJIB heeft er zelf wat aannames voor gedaan, gebaseerd op van het CBS afkomstige cijfers over verblijf van Nederlanders in het buitenland. Daarnaast zijn er de Nederlandse sancties die worden uitgestuurd. Wat betreft de werklast die gepaard gaat met het verwerken en registreren is gekeken naar de ervaringen van het CJIB in Mulderzaken. Met behulp daarvan hebben wij een globale schatting van het aantal fte's gemaakt. Daarin speelt ook een rol de verwachting dat er behalve inspanningen ook geld binnenkomt. Dit is dus naar beste weten en kunnen op een verantwoorde manier gedaan, uiteraard zonder dat wij met de precisie kunnen werken die wij binnen Nederland kunnen hanteren ten aanzien van ervaringen uit voorgaande jaren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In een van de stukken van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel las ik dat er iets van 145.000 geldboetes uitstaan voor overtredingen die buitenlanders in Nederland hebben begaan en niet door Nederland kunnen worden geïnd. Laten wij aannemen dat die boetes €50 of €100 per stuk zijn. Als ik het dan even snel uitreken, blijkt dat daar winst in zit. Of zie ik dat fout?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb geleerd dat wij ons op dit punt niet rijk moeten rekenen. De ervaringen zullen het leren. Eerst moet de implementatie in de andere lidstaten nog plaatsvinden. Laten wij maar even wachten met van alles inboeken met de eurotekens op het netvlies.

De heer Van de Beeten sprak over het Haags programma en de verplichting van de lidstaten om zich het belang aan te trekken van de veiligheid van andere lidstaten en daartoe ook de nationale bevoegdheden in te zetten. Dat onderschreef hij ook. Dat gaat verder dat een wederzijdse erkenning als zodanig. Paragraaf 2.2. gaat over terrorisme. Ik neem aan dat de heer Van de Beeten daarop doelde. Daarbij gaat het om een onderdeel van de uitwerking van de doelstelling om terrorisme te voorkomen en te bestrijden, meer precies dat de lidstaten de bevoegdheden van hun inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet alleen gebruiken om bedreigingen van hun eigen veiligheid tegen te gaan, maar tevens in voorkomende gevallen om de interne veiligheid van andere lidstaten te beschermen. Het is inderdaad nieuw dat dit expliciet is geformuleerd, maar de substantie is minder nieuw. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten werken immers al vele jaren samen bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Wij mogen er dus ook van uitgaan dat die samenwerking al heel veel langer praktijk is geweest dan sinds die in deze paragraaf 2.2. is opgeschreven en dat het past binnen de ruim omschreven taakstellingen in het kader van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en buitenlandse equivalenten. Terrorismisme behoort volgens het verdrag inzake de Europese Unie tot het werkkterrein van de derde pijler. Samenwerking was er zelfs al voor het verdrag inzake de Europese Unie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Al in de Trevitijd behoorde dat tot de onderwerpen waarbij er wederzijdse verwachtingen waren en waarbij werd geconstateerd dat het van belang is dat die samenwerking bestond en bestaat. Het Haags programma is een beleidsprogramma dat beleidsdoelstellingen verwoordt, maar geen verplichtingen. Een verdere concretisering van die doelstellingen kan uiteraard op vele manieren plaatsvinden binnen de kaders van het recht van de Europese Unie en van de diverse nationale wetten op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De heer Van de Beeten heeft de wijziging van de gratiebepaling niet alleen ter sprake gebracht, maar haar ook geschut in stelling gebracht als een dergelijk onderdeel van het wetsvoorstel. Ik denk dat dit geschut toch een beetje te zwaar is, gelet op wat er echt aan de hand is. De wijziging in de gratiebepaling van het Wetboek van Strafvordering heeft op de eerste plaats betrekking op de implementatie van de bepaling uit het kaderbesluit inzake gratie. Daar heeft de heer Van de Beeten uiteraard niets tegen. Daarnaast is voorzien in een puur technische wijziging van hetzelfde artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering. Die wijziging is opgenomen vanuit het oogpunt van duidelijkheid en leesbaarheid van de bepaling, namelijk een onderverdeling in de onderdelen a, b en c. Dat is dus puur technisch. Ik denk dat wij, uiteraard met volledig respect voor hetgeen in de aanwijzing voor de regelgeving staat, namelijk dat implementatiewetsvoorstellen implementatiewetsvoorstellen moeten zijn en geen locomotief voor een trein van andere wenselijke

dingen, wel een beetje praktisch moeten blijven. Als het om zulk soort technische wijzigingen gaat, lijkt het mij beter om dat bij die gelegenheid te behandelen. Men kan zich voorstellen wat dit zou betekenen bijvoorbeeld voor de mensen die twee keer voor dezelfde bepaling een wetswijziging in verschillende wetten zouden moeten verwerken. Stel dat wij dit in een leemtetwet opnemen, dan moet diezelfde bepaling twee keer worden gewijzigd. Dat zou de burgers moeite kosten en het zou de advocatenkantoren op kosten jagen als nodeloos een tweede maal een vervanging van dezelfde bladzijde uit de losbladige uitgave van artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering moet plaatsvinden.

De heer Van de Beeten heeft het punt ter sprake gebracht dat op grond van artikel 9 van het wetsvoorstel in de zeer specifieke situatie dat het feit buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat is gepleegd en Nederland de rechtsmacht had kunnen uitoefenen, de hoogte van de opgelegde sanctie kan worden verlaagd tot het in Nederland geldende wettelijke strafmaximum. De vraag van de heer Van de Beeten was of in dat geval het restant nog door de uitvaardigende lidstaat kan worden geïncasseerd dan wel of deze lidstaat nog vervangende hechtenis kan opleggen. Daarin voorziet de systematiek zoals die nu is gekozen, niet. Het uitgangspunt is dat de tenuitvoerlegging wordt beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingstaat. In het zeer specifieke geval dat de hoogte van de sanctie wordt aangepast aan het bedrag van het wettelijk strafmaximum van de uitvoerende lidstaat, moet de tenuitvoerlegging als voltooid worden beschouwd op het moment dat de betrokkene aan de betaling van dat bedrag heeft voldaan. De bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat wordt hiervan in kennisgesteld. Dat leidt ik ook af uit het feit dat een eventueel andersluidende regeling in het kaderbesluit ontbreekt.

Mevrouw Westerveld heeft mij gevraagd om in te gaan op de inzet van de regering wanneer de samenwerking geen lichte overtreding betreft, maar het strafrechtelijk zwaardere misdrijf. Moet er ook dan over verschillen tussen lidstaten worden heengestapt ten behoeve van die samenwerking, hoe ver kan dat gaan, zijn er geen verschillen waar wij te snel overheen stappen? Mevrouw Westerveld gaf daar ook nog een voorbeeld bij. Ook bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zal in de Unie worden samengewerkt. Ik noemde al even het kaderbesluit over de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen. Dat is ook aan de orde geweest in de voorbereiding van de besluitvorming in de JBZ-Raad. Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is de veroordeelde gewoonlijk in de staat van veroordeling gedetineerd. Het kaderbesluit strekt er dan toe om de straf in de tenuitvoerleggingsstaat, dus een andere lidstaat, te ondergaan. De meeste landen hebben ervoor gepleit om daarbij de toetsing van de dubbele strafbaarheid te handhaven met als reden dat in de situatie waarin de betrokkene al is gedetineerd, het risico feitelijk niet bestaat dat hij zijn rechtmatige straf kan ontlopen

doordat de lidstaten niet samenwerken. De tweede reden was dat de vrijheidsstraf een erg ingrijpend middel is dat zonder strafwaardigheid van het gedrag in het land van de tenuitvoerlegging moeilijk valt uit te leggen. In dat opzicht is er dus echt een verschil tussen het onderwerp van vanmiddag en het kaderbesluit over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, de ingrijpendheid van de sancties die daaronder zit, en natuurlijk ook nog het punt van de resocialisatie dat dan een rol speelt. Bij het onderwerp van vandaag is resocialisatie eigenlijk niet aan de orde.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het kan zijn dat ik niet goed heb geluisterd of dat ik even werd afgeleid, maar de strekking van mijn vraag was of de minister iets kan zeggen over de inzet van de regering op dit punt. Ik heb expres dit voorbeeld gegeven omdat ik denk dat het de regering en het parlement aanspreekt. Zet de regering op dit thema toch wel behoorlijk in op een klein stukje behoud van eigenheid, opdat wij hier niet zomaar verplicht worden om zaken te executeren die in Nederland niet strafbaar zouden zijn? Of is dat een punt dat helemaal geen rol speelt?

Minister **Hirsch Ballin**: Wij hebben zwaarder getild aan de dubbele strafbaarheid bij het kaderbesluit tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Dat kan inderdaad worden gezien als een teken dat daarbij andere overwegingen een rol spelen dan wanneer het alleen gaat om een geldboete. Misschien kunnen wij hier het best gedetailleerd op ingaan als de implementatiewetgeving aan de orde is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Zegt de minister nu dat het antwoord op mijn vraag "nee" is?

Minister **Hirsch Ballin**: Er is gelet op overwegingen. Het is een afwegingspunt. Uiteraard aanvaard je een zekere verscheidenheid bij strafrechtelijke samenwerking in het Europese kader. Wij hebben hier een iets langere lijst van uitzonderingen op het vereiste van de dubbele strafbaarheid dan bij eerdere kaderbesluiten. Dat is omdat de geldboetes zich ertoe lenen om daar minder zwaar aan te tillen. Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen tillen wij daar relatief zwaar aan. Ik denk dat een precieze beoordeling van de werking van dat afwegingskader het beste aan de orde kan komen als wij spreken over de implementatiewetgeving.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Begrijp ik de minister goed dat dit ook geldt voor het kaderbesluit voorwaardelijke vrijheidsstraffen dat wij nog krijgen? Of heeft de minister het specifiek over vrijheidsbenemende straffen, dus mensen die de gevangenis in moeten?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb het over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit vrijheidsstraffen. Ik heb eerder gezegd dat wij een langere implementatietermijn hebben voor dat kaderbesluit.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Er komt nog een kaderbesluit voorwaardelijke straffen. Is het de bedoeling om eenzelfde catalogus te hanteren als bij de geldboetes wat betreft de dubbele strafbaarheid?

Minister **Hirsch Ballin**: Het is bij al die kaderbesluiten in hoofdzaak gelijk, maar net een slagje anders, dus ik denk dat wij dit het beste kunnen bespreken bij het implementatiewetsvoorstel.

De volgende vraag van mevrouw Westerveld is waarom bestuurlijke boetes op grond van het onderhavige kaderbesluit niet vatbaar zijn voor erkenning en tenuitvoerlegging in een andere lidstaat. Het kaderbesluit staat in het teken van de strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie. De toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning geldt dan ook op grond van artikel 1, eerste lid, van het kaderbesluit voor procedures waarbij op enig moment een strafrechter wordt betrokken. Er is dus geen grondslag voor tenuitvoerlegging van administratieve boetes die voorwerp zijn van een puur bestuursrechtelijke handhaving, maar het besluit is wel van toepassing op procedures voor vereenvoudigde afdoening van strafbare feiten. Dat betekent dat bij de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties op basis van een strafbeschikking, zoals is voorzien in de Wet OM-afdoening of in het Duitse systeem van de Ordnungswidrigkeiten, beroep mogelijk is op de strafrechter en dat deze onder de werking van de voorgestelde wetgeving vallen.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd in hoeverre de uitvaardigende lidstaat omstandigheden dient aan te voeren op grond waarvan blijkt dat de geldelijke sanctie vatbaar is voor erkenning en tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat. De beslissing die ten uitvoer wordt gelegd, dient vergezeld te zijn van een ingevuld certificaat waarin de gegevens zijn opgenomen die van belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de beslissing. De uitvaardigende lidstaat dient op het certificaat de correcte gegevens in te vullen. Daarbij gaat het om informatie over de inkomstenbronnen en de locatie van de persoon of de rechtspersoon tegen wie de beslissing is gericht. Dat zijn feitelijke gegevens waarover niet zoveel twisten kunnen ontstaan. De voorgestelde wetgeving biedt de officier van justitie de mogelijkheid om de erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing bij een onvolledig ingevuld certificaat te weigeren, maar niet dan nadat de uitvaardigende lidstaat de gelegenheid heeft gekregen om de benodigde informatie alsnog aan te leveren. Als deze feitelijke aanvulling alsnog is verschaft, zal de sanctie werkelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het antwoord van de minister over de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving was mij uit de schriftelijke inbreng ook wel duidelijk geworden, maar het gaat mij om de vraag hoe het zit met een feit waarop in beginsel zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gereageerd. Ik heb als voorbeeld gegeven

dat wordt besloten om puur bestuursrechtelijk een boete op te leggen. Als voor een feit in principe een strafrechtelijke straf kan worden opgelegd, alleen dat gebeurt niet, is dat dan voor erkenning vatbaar of niet omdat wordt volstaan met een bestuurlijke boete?

Minister **Hirsch Ballin**: Het ligt eraan welke keuze wordt gemaakt. Als de strekking van de vraag is of erop kan worden geanticipeerd of iets bestuurlijk of strafrechtelijk wordt afgedaan, lijkt mij dat ietwat vergezocht. In onze optiek moet de gewone systematiek worden gehanteerd. Dit wetsvoorstel is gericht op boetes die op de een of andere manier strafrechtelijk te beschouwen zijn, inclusief de Wet OM-afdoening en het Duitse Ordnungswidrigkeitengesetz.

Als de strekking van de vraag is of het onwenselijk is dat degenen die met een bestuurlijke boete worden belast, ervandoor gaan, wellicht met dezelfde hoge snelheid als die aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van die bestuurlijke boete, dan is mijn antwoord: ja, dat is onwenselijk. Daarom is uitwisseling van gegevens en kentekenregisters van belang. Dit kaderbesluit staat niet alleen, maar het is ook van belang wat wij doen in het kader van het Verdrag van Prüm.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Eigenlijk was dat mijn vraag niet. Ik heb expres een voorbeeld gegeven uit de socialeverzekeringssfeer; dat iemand een feit verzwijgt waarbij een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, maar waartegen ook strafrechtelijk kan worden opgetreden. In de praktijk wordt vaak volstaan met een bestuurlijke boete. Ik begrijp uit het antwoord van de minister dat het niet voor erkenning en voor vervolging in het buitenland vatbaar is als wordt volstaan met een bestuurlijke boete. Mijn vraag is of dat ertoe kan leiden dat men in zo'n situatie vaker strafrechtelijk zal optreden om de executie in andere landen te vergemakkelijken. Is dat een effect dat de minister voorziet?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben hierop ingegaan door te zeggen dat ik ervan uitga dat wij ons niet door de executeerbaarheid in het buitenland zullen laten leiden bij de keuze tussen een bestuurlijke en een strafrechtelijke sanctie. Bij de handhaving van de socialezekerheidswetgeving zijn beoordelingskaders gegeven in welke gevallen naar het strafrecht mag worden gegrepen en in welke gevallen met bestuurlijke boetes moet worden volstaan. Door de OM-afdoening is het hele sanctiestelsel in beweging. Deze biedt een aantal buitengewoon interessante nieuwe mogelijkheden. Het is de bedoeling om systematisch te kijken naar een goede afdoening. Dat kan ook impact hebben op het socialezekerheidsrecht. De executeerbaarheid in het buitenland lijkt mij daarvoor op zichzelf niet de goede en maatgevende invalshoek.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Betekent dit dat het niet de bedoeling is dat Nederland vaker de strafrechtelijke weg kiest, als ook de

bestuursrechtelijke weg kan worden gekozen, puur en alleen omdat men denkt de tenuitvoerlegging in het buitenland te kunnen bewerkstelligen?

Minister **Hirsch Ballin**: Of het nu om socialezekerheidsrecht gaat of om andere onderwerpen, de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties hoort gemaakt te worden aan de hand van criteria die betrekking hebben op de aard van het feit en de omstandigheden van degene die het feit heeft begaan. Wanneer het gaat om overtredingen die worden begaan door mensen die deelnemen aan het vrije personenverkeer binnen de Europese Unie, hebben wij de beperking aanvaard dat dit besluit niet geldt voor bestuurlijke sancties, maar wel voor andere. De vraag van de verhouding tussen het bestuurlijke en het strafrechtelijke sanctiestelsel, dat wordt verruimd in de Wet OM-afdoening, moet uit de algemene optiek van een goede verhouding tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke sanctiestelsel worden beoordeeld.

Mevrouw Westerveld vroeg hoe wordt omgegaan met een verstekvonnis. Het staat vast dat bijzondere aandacht van de officier van justitie wordt gevraagd voor de erkenning van een verstekvonnis, afkomstig van een andere lidstaat. Er kan pas sprake zijn van erkenning en tenuitvoerlegging van een buitenlandse geldelijke sanctie wanneer deze onherroepelijk is geworden. Ook een verstekvonnis moet onherroepelijk zijn voordat het voor erkenning vatbaar is. De erkenning van een onherroepelijk verstekvonnis dat een geldelijke sanctie inhoudt, kan door de officier van justitie worden geweigerd, zoals volgt uit artikel 10, eerste lid, onder g, indien de veroordeelde niet persoonlijk of door tussenkomst van zijn vertegenwoordiger is opgeroepen voor de zitting dan wel niet te kennen heeft gegeven afstand te doen van het recht op verdediging. Deze weigeringsgrond heeft een waarborgkarakter. Daarmee wordt voorkomen dat wordt meegewerkt aan de bestraffing van een persoon die niet op de hoogte was of had kunnen zijn van de behandeling van zijn strafzaak en dus ook geen verdediging heeft kunnen voeren.

Mevrouw Lagerwerf heeft de vraag gesteld hoe het begrip "onherroepelijke rechterlijke beslissing, genomen in een beroep tegen een beschikking" zich verhoudt tot de definitie van een rechterlijke uitspraak. Deze vraag raakt de kern van de systematiek van wat zich leent voor toepassing van het kaderbesluit en dus van dit wetsvoorstel. Het begrip onherroepelijke beslissing genomen in beroep tegen een beschikking heeft betrekking op wat wij tegenkomen in sommige lidstaten. In sommige lidstaten blijft ingeval van beroep tegen een beschikking de beschikking zelf intact, in andere landen komt de uitspraak van de rechter in de plaats van de beschikking. In dat laatste geval is er sprake van een rechterlijke uitspraak, dus niet meer van een beschikking. In het eerste geval is er sprake van een onherroepelijke beslissing genomen in beroep tegen een beschikking. Met de definities die in het

wetsvoorstel zijn opgenomen, denken wij deze variëteit te kunnen vangen.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Ik begrijp uw uitleg en dat de gekozen systematiek aansluit bij die van andere lidstaten, maar het staat wel haaks op de systematiek die wij in de Nederlandse wetgeving gebruiken. Daarom noemde ik ook het voorbeeld van het Wetboek van Strafvordering. Wij spreken nu toch over een Nederlandse wet en is het dan niet onwenselijk dat er binnen de Nederlandse wetgeving sprake is van een niet gelijke systematiek?

Minister **Hirsch Ballin**: Het antwoord op de maideninterruptie van mevrouw Lagerwerf is bevestigend.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): U vindt het ook onwenselijk?

Minister **Hirsch Ballin**: Misschien moet ik het toch even nuanceren. Het gevaar van een instemmende reactie is altijd dat dan meteen wordt gedacht dat je daarmee ook alle woorden overneemt. Staat het er haaks op? Ik denk dat het enigszins genuanceerd moet worden: het beantwoordt aan de diversiteit van de stelsels van de lidstaten. Wij hebben inderdaad een andere systematiek dan andere lidstaten. Wat op het eerste gezicht haaks staat op onze systematiek is een doordachte keuze om het onder de systematiek van andere lidstaten te kunnen vangen!

Gevraagd is of er voldoende rekening is gehouden met wat de rechtbank Leeuwarden kan hebben. De officier van Justitie in Leeuwarden is hier in stelling gebracht omdat het CJIB daar zit. De rechtbank Leeuwarden komt maar in een beperkt aantal gevallen in aanraking met de toepassing van deze wet, namelijk bij een verzetprocedure bij de toepassing van vervangende hechtenis. Mijn verwachting is dat de daarmee gemoeide kosten niet hoog kunnen zijn en ook kunnen worden gedekt door de opbrengsten van de tenuitvoerlegging. Dat lijkt mij gegeven de beperkte omvang van het beroep op de rechter in ieder geval een veilige veronderstelling. Wij hadden het overigens al eerder over dit aspect van de zich geleidelijk aan ontwikkelende kosten-batenverhouding bij de toepassing van de voorgestelde wet. Toepassing van het kaderbesluit zullen wij natuurlijk monitoren. Als zich andere ontwikkelingen voordoen, kunnen wij ingrijpen.

Om te voorkomen dat mevrouw Böhler zich tekort gedaan voelt in de beantwoording van de vragen, wil ik naar voren brengen dat een aantal van haar vragen eigenlijk betrekking hebben op het kaderbesluit, maar dat is er al. Dat is namelijk tot stand gekomen met instemming van beide Kamers der Staten-Generaal. Voor zover het gaat om dat kaderbesluit, is het wellicht nog wel goed om even stil te staan bij wat mogelijk in de toekomst tot discussie en interpretatie aanleiding kan geven, maar mij lijkt het meest praktische om mij nu te richten op de punten die tevens de implementatie raken. Langs die lijn zal ik ook nog wel op enkele

punten ingaan die mevrouw Böhler naar voren heeft gebracht.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik voel mij niet zo snel tekort gedaan door de minister en ik denk ook niet dat dit ooit zijn bedoeling zal zijn. Ik heb die punten aangestipt omdat de minister zelf al in de verschillende memories heeft aangegeven dat het de bedoeling is dat deze implementatiewet een raamwerk vormt voor de komende kaderbesluiten; voorwaardelijke vrijheidsstraffen, vrijheidsbenemende maatregelen en vrijheidsstraffen. Juist omdat nu een raamwerk wordt geschapen voor toekomstige kaderbesluiten leek het mij goed om enkele fundamentele bezwaren van mijn fractie nog eens naar voren te brengen. Ik hoop dat de minister daar toch een reactie op wil geven. Ik begrijp best dat wij op de concrete uitwerking ingaan bij het desbetreffende kaderbesluit.

Minister **Hirsch Ballin**: Inderdaad, voor elk kaderbesluit geldt dat wij in de eerste fase in de geannoteerde agenda van de JBZ-raden een beschrijving geven van wat er speelt in de onderhandelingen daarover. Daarna komt aan de orde de implementatie. Ik was nog niet klaar met mijn beantwoording, dus ik kom nog op een aantal punten die bij de implementatie van dit kaderbesluit aan de orde zijn. Over de algemene punten die mevrouw Böhler naar voren bracht rondom dit kaderbesluit, zoals het vertrouwensbeginsel, waarborging van procedurele rechten, de mate waarin buitenlandse wetgeving en rechtspraak als een gegeven worden beschouwd, de relatie tot de manier waarop op Europees niveau naast de werking van de richtlijn over gegevensbescherming die op de particuliere sector betrekking heeft, wordt gesproken en de niet strafrechtelijke onderwerpen heb ik al enkele opmerkingen gemaakt. Ik wil graag nog eens bevestigen dat het ook in mijn ogen belangrijk is als referentiekader voor de toekomstige kaderbesluiten over de verdere uitwerking van het Haagse programma. Dat is ook een van de redenen waarom ik het van belang vind dat in het hervormingsverdrag op dat punt een paar stappen worden gezet, zoals de waarborging van de grondrechten.

Mevrouw Böhler sprak ook over de afschaffing van de executoriale procedure bij geldboetes. Het bestaan van deze procedure bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen bestaat alleen bij vrijheidsstraffen. Bij geldboetes voorziet het ter zake geldende EG-verdrag alleen in voortgezette tenuitvoerlegging, dus wijzigt het kaderbesluit niet de bestaande regeling op dit punt.

Mevrouw Böhler vroeg verder of niet te veel van justitiabelen wordt verwacht waar het gaat om kennis van het recht in andere lidstaten. Burgers hebben zich altijd te houden aan de geldende rechtsregels in andere staten als zij zich in die andere staten bevinden. Er wordt inderdaad geen tentamen rechtsvergelijking verwacht voordat iemand gebruik maakt van de vrijheid van personenverkeer in de Europese Unie. Dat doen wij

zelf ook zo over een weer. Het kaderbesluit ziet uitsluitend op de tenuitvoerlegging van onherroepelijke sancties opgelegd in andere lidstaten. Verder is het natuurlijk wel een algemeen uitgangspunt dat mensen dienen te worden geïnformeerd over hun procedurele rechten bij de toepassing van sancties door overheden.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Ik wilde zeker niet pleiten voor de invoering van een tentamen als men naar het buitenland wil reizen, dat lijkt mij ook niet uitvoerbaar. De voor ons ideale burger in Nederland kent de wet in Nederland. Wij weten dat dit bij ingewikkelde wetgeving vaak een fictie is, maar wij gaan er in ieder geval van uit. Als die ideale burger er al zou zijn en hij of zij weet hoe het in Nederland zit, dan wordt het namelijk wel lastig om ook nog eens te verwachten dat hij of zij ook nog de verschillen kent met het buitenland, juist bij dit soort ingewikkelde zaken. Je zou eigenlijk al zo'n tentamen moeten invoeren om de burger enige rechtsbescherming te geven.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik begrijp uw vraag goed, maar denk toch dat het antwoord gedifferentieerd moet zijn, niet alleen naar gelang van de overtredingen, maar ook naar gelang de activiteiten die iemand in een ander land van de Europese Unie ontwikkelt. Al op het simpele punt van handhaving van het verkeersrecht zijn er verschillen tussen onze wet Administratieve handhaving verkeersovertredingen en de manier waarop in onze buurlanden wordt gehandhaafd. Niettemin is het een veilige werkhypothese dat men op buitenlandse snelwegen de daar geldende maximumsnelheden serieus moet nemen. Wij hebben evenals in meer of mindere mate onze buurlanden, in ieder geval de gewoonte om bij het opleggen van een vermogenssanctie ook aan te geven op welke wijze men daartegen verweer kan voeren. In het voorbeeld van het verkeer geven natuurlijk ook de organisaties van de weggebruikers over dat punt voorlichting.

Bij bedrijfsmatige activiteiten is dat veel gecompliceerder. Hetzelfde geldt voor werknemers die aan het vrije personenverkeer deelnemen en in het buitenland een baan accepteren. Dat geldt ook voor andere onderwerpen, ook op het voor mensen wellicht existentieel nog veel belangrijkere terrein van pensioenopbouw en sociale zekerheid. Wie als grensarbeider vanuit Nederland in België of Duitsland gaat werken, komt voor behoorlijk gecompliceerde vragen te staan. Ik schat dat absoluut niet gering in. Het kan enerzijds lastig zijn, maar anderzijds doet iemand die als ondernemer, werknemer of toerist naar het buitenland gaat er goed aan om zich daarover te laten informeren en de grenzen van de wet te kennen.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Het is inderdaad wat complex en men moet zich houden aan de wetten van het land. De minister heeft echter zelf ook gezegd dat het buitenland nog steeds het buitenland is als wij naar Polen gaan. Dit geldt althans voor de meeste burgers van dit land. Als ik

daar meeloop in een protestdemonstratie omdat ik vind dat de Poolse regering op een buitengewoon onheuse wijze omspringt met homoseksuele mensen of met het volgens mij bestaande recht van de vrouw op zelfbeschikking en als ik daar word veroordeeld wegens belediging van de minister-president of wie dan ook -- dat ligt daar erg gevoelig; ze zijn nogal snel beledigd -- en als ik in Polen ben, begrijp ik dat ik daarvan de gevolgen moet ondergaan. Maar als ik daarvoor in Nederland een boete moet betalen, als ik in mijn eigen land bestraft zou worden voor iets wat ik beschouw als een elementair mensenrecht, dan wordt het vreemd. Hetzelfde geldt voor drugsgebruik. Als men ergens drugs gebruikt en daarvoor wordt veroordeeld en hier in Nederland een boete moet betalen, knaagt dat aan het gevoel van een burger dat het in orde is als men in dat land wordt veroordeeld en aangesproken, maar niet als dat in het eigen land gebeurt, waar is afgesproken dat dit soort zaken moet kunnen. Dat kan het rechtsgevoel van de Nederlandse burger ondergraven.

Minister **Hirsch Ballin**: Er zitten verschillen tussen de voorbeelden die de heer Kox heeft gegeven. Bij drugsgebruik in het buitenland, waar verbodsbepalingen en een ander handhavingsbeleid een rol spelen, kunnen wij moeilijk beweren dat strafbaarstelling in strijd is met het recht van de Europese Unie of het EVRM. Dat heeft de heer Kox ook niet beweerd. Het demonstreren voor homorechten heeft echter wel degelijk aanleiding gegeven tot discussies in Europees verband. Daarbij heeft men te maken met het EVRM en de vrijheid van meningsuiting die daarin wordt genoemd en waarop men zich kan beroepen, ook als het zaken betreft die zich in een andere lidstaat hebben voorgedaan. Daarvan wordt wel degelijk werk gemaakt.

Hier zien wij iets dat bij alle kaderbesluiten aan de orde is. Zoals ik aan het begin van mijn antwoord heb gezegd en de heer Kox aan het eind van zijn betoog in eerste termijn, is harmonisatie van de Europese Unie iets anders dan volstrekt gelijk maken. Als men harmonisatie toepast, moet men op een paar veronderstellingen kunnen bouwen. Daartoe behoort een solide rechtsstelsel. Dat is een van de toetsingspunten bij de uitbreiding van de Europese Unie die niet alleen nieuwe lidstaten zich moeten laten welgevalen maar alle lidstaten. Dat moet in het oog worden gehouden. Het gaat om de waarborging van grondrechten. In een reactie op andere sprekers heb ik daarover al het een en ander gezegd. Het is ook in mijn ogen buitengewoon belangrijk dat dit niet langer blijft achterlopen bij de overige vormen van samenwerking in de Unie. Ik noem in dit verband het hervormingsverdrag.

Voor een aantal onderwerpen mag verscheidenheid in strafbaarstelling en dergelijke bestaan. Dit claimen wij ten opzichte van de andere lidstaten en dit zullen die andere lidstaten op legitieme gronden ook ten opzichte van ons claimen, maar allemaal met eerbiediging van wezenlijke rechtsgoederen als de vrijheid van



meningsuiting uit het voorbeeld dat de heer Kox heeft genoemd.

Mevrouw Böhler heeft gevraagd naar de ratio achter de gekozen verdeling tussen imperatieve en facultatieve weigeringsgronden. Het kaderbesluit gaat uit van een stelsel van facultatieve weigeringsgronden. Lidstaten hebben de mogelijkheid daarvan imperatief te maken, maar bij de keuze voor een aantal imperatieve weigeringsgronden heeft het waarborgen van fundamentele beginselen van het strafproces vooropgestaan. Waar die keuze voor imperatief niet is gemaakt, is dat ook gedaan omdat dan een nadere afweging kan plaatsvinden door de bevoegde autoriteiten.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik heb dit zo expliciet gevraagd omdat de mogelijkheid om beslissingen uit het buitenland niet ten uitvoer te leggen omdat het feit in Nederland is gepleegd of geldt als in Nederland gepleegd en in Nederland niet strafbaar is, bij uitstek het instrument lijkt om bepaalde eigenheden van ons rechtssysteem overeind te houden. Ik denk in eerste instantie aan zaken als het niet strafbaar zijn van abortus en euthanasie. Als een Ierse vrouw in Nederland naar een arts gaat voor een abortus en Ierland legt een geldboete op aan die arts, moeten wij die ten uitvoer leggen. Althans, het is aan de officier van justitie om te bepalen of dit wel of niet gebeurt. Bij dit soort meer algemene onderdelen van ons rechtssysteem geeft mijn fractie er de voorkeur aan dat dit als een imperatieve weigeringsgrond wordt geregeld. Waarom dat niet is gebeurd, was de portee van mijn vraag.

Minister **Hirsch Ballin**: Dit raakt aan het punt dat de heer Kox heeft aangesneden op het niveau van de wetgeving in de lidstaten. Men kan voorbeelden geven waarbij het meer of minder voor de hand ligt dat de officier van justitie die facultatieve weigeringsgrond toepast. Alleen als wij zeker zouden weten dat de officier van justitie altijd, bij welk onderwerp ook, de tenuitvoerlegging zou moeten weigeren, hadden wij voor een imperatieve weigeringsgrond moeten kiezen. De officier van justitie doet dat natuurlijk niet in het luchtledige, maar binnen het algemene beleid dat wordt gehanteerd. Ik denk dat deze keuze juist rekening houdt met de verscheidenheid van onderwerpen die aan de orde kunnen zijn. Daarop doelde de heer Kox zojuist ook. Hier is een rationele keuze gemaakt voor een facultatieve weigeringsgrond, waaraan uiteraard met verstand toepassing moet worden gegeven.

De heer Kox heeft gevraagd in hoeverre de lijst van feiten kan worden aangepast waarbij de toetsing aan dubbele strafbaarheid niet langer is toegestaan. Artikel 5, lid 2, van het kaderbesluit biedt een grondslag voor het wijzigen of uitbreiden van de lijst. Een eventuele wijziging in de lijst van feiten waarbij toetsing aan dubbele strafbaarheid niet langer is toegestaan, zal na raadpleging van het Europese Parlement door middel van een besluit van de Raad van de Europese Unie worden

vastgesteld. Een dergelijk besluit valt onder het instemmingsrecht.

Er is gevraagd of het bij uitzondering mogelijk is dat in Nederland een geldelijke sanctie wordt toegepast voor een feit dat niet tot een veroordeling zou hebben geleid. Daarop ben ik al ingegaan toen de heer Kox dit bij interruptie ter sprake bracht. De explicitering van de rechtsbasis van de wederzijdse erkenning in het hervormingsverdrag acht ik ook wenselijk. Het is in feite een codificatie van het bestaande recht. Dat dit nog niet is gebeurd, staat echter de totstandkoming van dit kaderbesluit en dus dit wetsvoorstel niet in de weg.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord op onze vragen. Ik wil nog terugkomen op de implementatie. De minister heeft gezegd dat alleen Finland op tijd was en dat Nederland op tijd had kunnen zijn, omdat wij een goed functionerend CJIB hebben. Bij de behandeling van het kaderbesluit over de vrijheidsstraffen wordt er een langere termijn genomen, namelijk drie jaar, vanwege de praktische consequenties, in het bijzonder voor de detentiefaciliteit. Wordt in de onderhandelingen over het kaderbesluit in de diverse landen al rekening gehouden met het feit dat ze problemen kunnen krijgen met de detentiefaciliteit? Wordt er al geanticipeerd op de problemen die zich kunnen voordoen? Als er wordt gewacht tot het kaderbesluit een feit is, is zelfs drie jaar nog te kort. Als de betrokken landen nu direct aan de slag gaan, kan het misschien nog wel in die drie jaar gebeuren. Ik ben van mening dat Nederland ook moet kijken naar zijn detentiefaciliteit, want misschien komt er wel een toeloop van lieden die liever in Nederland hun vrijheidsstraf uitzitten dan in een land waar het detentieregime wat minder prettig is. Wil de minister hierop ingaan?

De minister heeft gezegd dat de vergoedingen aan slachtoffers sneller kunnen worden geregeld. Dit is ook zo, want het land waar de tenuitvoerlegging moet geschieden, keert uit aan het slachtoffer. Volgens het kaderbesluit mag het land waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt, het geld in principe houden. Het moet misschien ook betalen en als er dan aan slachtoffers wordt betaald, moet het ten uitvoer leggende land maar zien of en, zo ja, hoe het het geld terugkrijgt. Zijn er tussen de lidstaten afspraken gemaakt om de vergoeding aan slachtoffers te verrekenen? Uit de stukken begrijp ik dat dit misschien kan gebeuren en misschien ook niet. Kan de minister dit toelichten?

Ik heb nog een praktische vraag voor de minister. Als dit wetsvoorstel is aanvaard, geldt de wederzijdse erkenning dan alleen tussen de lidstaten die het kaderbesluit hebben geïmplementeerd, dus tussen Finland, Frankrijk, Hongarije, Denemarken en Nederland? Doen de overige 22 landen nog niet mee?

De leden van mijn fractie zullen instemmen met dit wetsvoorstel. Wij vinden het een belangrijke stap op de weg naar nauwere strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten. Het is natuurlijk wel de vraag of grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit met dit wetsvoorstel worden bestreden. Dat is nogal twijfelachtig, maar wij zijn ervan overtuigd dat met de samenwerking op dit niveau, namelijk erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, samenwerking op het terrein van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit wordt bevorderd. Men kent elkaar, men weet wat men aan elkaar heeft, men vertrouwt elkaar en dat dient een hoger doel, namelijk de bestrijding van georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik zal de punten die ik in eerste termijn naar voren heb gebracht, nog eens in omgekeerde volgorde langs lopen. Ik begin dus met het laatste punt: het meenemen van enkele technische wijzigingen waartegen men toch eigenlijk geen bezwaar zou kunnen hebben. Ik heb al gezegd dat ik hier geen punt van zal maken voor dit wetsvoorstel, maar de minister moet weten dat dit een principieel punt blijft. Je kunt daar te gemakkelijk in opschuiven. Dan maar een parallelwetje, of een veegwet ook al zijn wij geen voorstander van veegwetten omdat die impliciet de boodschap meegeven dat het niet zoveel uitmaakt als er foutjes in de wetten staan, want dan is er altijd nog het fenomeen van de veegwet. Wij hebben dit liever niet en willen daar terughoudend in zijn. Ik houd het kanon daarom in stelling, ook al zit er nog geen lont in.

De minister heeft tussen neus en lippen door gezegd dat in het kaderbesluit geen andersluidende regeling voor het excedent is getroffen en dat daarmee het probleem is opgelost. Het is geen sterk juridisch argument dat door het ontbreken van een andersluidende regeling een onduidelijke tekst in het kaderbesluit dan toch maar als een voor ons meest gunstige uitleg moet worden beschouwd. In ieder geval is dit voor mij aanleiding om aan de minister te vragen om in de onderhandelingen over het kaderbesluit over de vrijheidsstraffen, te pleiten voor een expliciete bepaling opdat buiten twijfel is dat er geen excedent meer door de verzoekende staat ten uitvoer mag worden gelegd.

Mijn laatste en belangrijkste vraag is hoe wij dit nu moeten zien in het licht van het Haags Programma. De minister wijst erop dat er toch ook al werd samengewerkt voor Tampere en voor het Haags Programma. Dat is waar, maar de inhoud van het Haags Programma in combinatie met een reeks kaderbesluiten, het feit dat er gemeenschappelijke opsporingsteams zijn ingevoerd die grensoverschrijdend kunnen opereren en het feit dat er in de toekomst een Europees openbaar ministerie zal worden ingesteld, brengt met zich mee dat het straks om meer gaat dan

alleen samenwerking op basis van reciprociteit of wederzijdse erkenning en het vertrouwen dat het in de andere lidstaten wel goed geregeld is. De minister gaf daar zelf een argument voor toen hij in reactie op de bijdrage van de Kamer opmerkte dat het toch ook gaat om de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken van andere lidstaten, van niet-Nederlandse rechters dus. Dan spreek je over een lotsverbondenheid binnen de Europese Unie die verder gaat dan het klassieke model. Men kan dan ook niet meer volstaan met te zeggen dat er binnen de Europese Unie sprake is van een rechtsorde sui generis, iets onbepaalds. Die begint langzamerhand steeds meer federale trekken te krijgen zonder dat wij het federaal noemen. De ambtsvoorganger van de minister heeft al gesignaleerd dat voortgang op de weg van de harmonisatie ertoe zal leiden dat wij steeds verder in het nationale strafrecht en het nationale strafvorderingsrecht moeten dringen om tot de oplossing van bepaalde problemen te komen. Dan kan men maar beter expliciet kiezen voor het federale model, omdat men dan helderheid en duidelijkheid kan verschaffen. De discussie van de minister met de heer Kox en mevrouw Böhrer illustreert in feite dat er een helder kader moet komen. Ik vrees dat het hervormingsverdrag daarin nog onvoldoende zal voorzien.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik volg de methode van de heer Van de Beeten door in omgekeerde volgorde mijn vragen nog eens langs te lopen. Ik begin met een technische vraag waarop ik nog niet echt antwoord heb gekregen. Ik heb met de minister een korte gedachtewisseling gehad over de bestuurlijke boete en het punitieve en strafrechtelijke aspect. Eigenlijk was dit vooral een voorbeeld om duidelijk te maken dat het in het Nederlands rechtsstelsel al tamelijk complex is om vast te stellen wanneer iets strafrechtelijk of punitief is. Dit zal in andere lidstaten ongetwijfeld ook zo zijn. Dit is nu typisch een punt dat naar mijn mening problemen kan oproepen, in die zin dat er bijvoorbeeld miscommunicatie kan ontstaan tussen twee lidstaten over de vraag of iets nu wel of niet onder die bevoegdheid valt. Stel nu dat er op grond van zo'n miscommunicatie bijvoorbeeld in Nederland een boete wordt geïncasseerd waarvan achteraf wordt vastgesteld dat dit niet was toegestaan omdat die niet onder de werking van het verdrag valt, terwijl die boete wel terecht in de andere lidstaat is opgelegd. Moeten wij die rechtens zien als een ten onrechte geïncasseerde boete en, zo ja, wat kunnen daarvan de juridische consequenties zijn? Dit is een technisch puntje en ik ben benieuwd hoe de minister hierover denkt.

Mijn tweede punt wordt al wat zwaarder. Ik begrijp dat de minister met deze Kamer nog geen boom wil opzetten over onderwerpen zoals eigen cultuur en strafbaarheid in het ene land, maar niet in het andere. Hij zegt: laten wij over die brug heen gaan als wij voor die brug komen te staan. Ik vind dat toch jammer. Ik zou wel willen weten wat de inzet van de regering is in dat soort vragen. Het is

voorwaar geen licht punt en ik zou zeggen: elke mogelijkheid die zich voordoet om het daar alvast over te hebben en om daar wat licht over te doen schijnen, zouden wij moeten aangrijpen.

Mijn laatste punt kwam bij mij op door de gedachtewisseling die de minister had met de woordvoerder van de VVD-fractie over de termijnoverschrijding. Ik hoorde de minister dingen zeggen die ik haaks op elkaar vind staan. Hij zei: u moet, vanwege het feit dat wij zo snel zijn, er wel even bij betrekken dat Nederland ook een heel verfijnd systeem had. Hij geeft dus eigenlijk aan dat het in sommige Europese lidstaten nog een hele klus zal worden om binnen de gezette termijn met goede wetgeving te komen, terwijl dat voor andere lidstaten wat minder lastig is. Ook noemde hij het feit dat de Europese Commissie druk op de ketel zet als een van de redenen waarom die termijnen kort zijn. Ik zou dan gewoon zeggen: verleng de termijn een beetje. Ik kreeg de indruk dat de minister die druk ook wel kan billijken, want als je geen druk op de ketel zet, dan gebeurt er niets. Zie ik het verkeerd of suggereert de minister daarmee dat er misschien op termijn toch sprake zou kunnen zijn van een Europa van twee snelheden? Hij zegt in wezen dat er landen zijn waarvan je kunt verwachten dat zij het braafste jongetje in de klas zijn, terwijl wij allemaal weten dat andere landen in de bezemklas zitten, waar minder van te verwachten valt. Ik ben benieuwd hoe de minister daarover denkt.

\*N

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Ik heb geprobeerd om ook met iets lichts te beginnen en dan met iets zwaars te eindigen, maar ik vind eigenlijk alles even belangrijk en ga mijn rijtje gewoon maar aflopen.

Als ik de minister goed heb begrepen, zei hij dat ook nu al bij de omzetting van geldelijke sancties alleen maar de voortgezette tenuitvoerlegging geldt, zodat eigenlijk niets verandert. Het eerste is zonder meer juist, daar ben ik mij bewust van, maar dat er niets zou veranderen, is volgens mij niet helemaal juist. Als ik artikel 9 van het wetsvoorstel goed lees, dan kan er nu alleen maar worden afgetopt -- als ik het zo mag noemen -- naar de maximumstraf die hier in Nederland wordt opgelegd, indien het feit waar het om gaat in een derde land is gepleegd, terwijl het nu zo is dat dit altijd geldt. Als je een sanctie voortgezet ten uitvoer moet leggen uit Engeland, waar €10.000 werd opgelegd, terwijl wij maximaal €5000 opleggen, dan kunnen wij dat verlagen naar onze maximumstraf. Misschien lees ik echter artikel 9 niet helemaal goed.

Mijn tweede punt zijn de facultatieve weigeringsgronden. Wij zijn het klaarblijkelijk niet met elkaar eens over een betere vormgeving hiervan. Het heeft niet zoveel zin om hierover nog van argumenten te wisselen. Wat ik mij wel afvroeg, is of de minister voorziet dat er voor bepaalde clusters van onderwerpen die inherent zijn aan ons rechtstelsel -- ik noemde al abortus

en euthanasie -- misschien aanwijzingen worden gegeven aan het OM om in dit soort gevallen altijd gebruik te maken van de facultatieve mogelijkheid om te weigeren.

Mijn derde punt is dat mijn fractie toch wel vindt dat de regering heel erg veel verantwoordelijkheid bij de burger wil leggen als het gaat om de kennis van een ander rechtssysteem. Ik bedoel dan niet zozeer een winkeldiefstal. Dat je ook in Zweden geen pakje boter mag meenemen zonder te betalen, is wel duidelijk. Ik bedoel eerder zaken zoals de belediging die collega Kox noemde. Hier is iets geen belediging wat in een ander land wel een belediging kan zijn. Nu is dat voorbeeld misschien niet zo moeilijk te beantwoorden, omdat het niet in de catalogus van artikel 5 staat. Bij belediging is dubbele strafbaarheid dus wel vereist. Bij heel veel andere delicten kan een burger echter ook denken dat hij zich aan de wet houdt, omdat die burger de fijnheden van de wet in een ander land niet kent. Daar ging het mij met name om.

De heer **Kox** (SP): Bepaalde vormen van belediging en smaad zijn in Polen strafbaar en in Nederland ook, maar de vraag is waar je in Polen voor veroordeeld kunt worden. Volgens mij moet je de boete hier wel betalen, als je daar voor een zaak veroordeeld wordt die ook hier geldt, maar waarvoor je in Nederland niet veroordeeld zou worden.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Bij het bepalen van dubbele strafbaarheid gaat het niet zozeer om de kwalificatie van iets. Terrorisme bijvoorbeeld is in Turkije én in Nederland strafbaar, maar als wij het hebben over uitlevering, dan wordt er toch gekeken of wij het onderliggende feit kwalificeren als een strafbaar feit. Dat belediging strafbaar is in Nederland, is logisch, maar waar normaal naar wordt gekeken is de vraag of het onderliggende feit strafbaar is. Dan maakt het niet uit wat de kwalificatie is. Bij belediging is bijvoorbeeld wel dubbele strafbaarheid vereist, dus als Nederland tot de conclusie komt dat wat in Polen gebeurd is voor ons geen strafbaar feit is, dan zal er niet ten uitvoer worden gelegd.

Ik kom op mijn laatste punt dat ik toch wel heel belangrijk vind. Ik heb de minister daar niet echt iets over horen zeggen, namelijk artikel 20, lid 3, van het kaderbesluit. Wat gebeurt er als er nog een procedure loopt bij het Hof in Straatsburg? Hoe gaat de Nederlandse regering daarmee om? Wordt er bij binnenkomst van een verzoek om tenuitvoerlegging standaard gevraagd of er eventueel nog een procedure loopt? Of vertrouwen wij erop dat de andere lidstaat ons dat wel zou melden? Wat gebeurt er als hier in Nederland ten uitvoer wordt gelegd en vervolgens blijkt dat in Straatsburg een schending wordt geconstateerd? Is Nederland dan gehouden om het geld weer terug te geven? Of is het andere land aansprakelijk? Hoe ziet de minister deze problematiek?

Volgens mij ben ik ondanks de interruptie net binnen mijn spreektijd gebleven. Ik wacht het antwoord van de minister met belangstelling af.

\*N

De heer **Kox** (SP): Ik memoreerde al in mijn eerste termijn dat dit toch iets van een beleefdheidsdebat is, zoals de minister in de Tweede Kamer heeft gezegd. Je kunt zeggen wat je wilt, je kunt argumenteren wat je wilt, maar wij kunnen toch geen kant op. Dat is het grote probleem met de implementatie van kaderbesluiten. Wij moeten het gewoon doen. Het is een kwestie van wennen, denk ik, en volgens mij zijn wij daar nog lang niet aan gewend.

Ik zou eigenlijk willen zien hoeveel tijd wij besteed hebben aan de bespreking van het kaderbesluit in de twee Kamers, en hoeveel tijd aan de bespreking van de implementatiewet. Ik zou bijna durven te wedden dat wij meer tijd hebben besteed aan de implementatiewet dan aan het kaderbesluit. Het is natuurlijk toch een beetje vreemd dat wij er, op het moment dat wij erover moesten praten, nauwelijks over konden praten, althans er wel over konden praten, maar niet wisten dat wij erover konden praten.

Dat probleem zal steeds groter worden en ik maak mij daar ernstig zorgen over. Ik vraag mij af of wij altijd weten wat wij doen en ik vraag mij al helemaal af of onze burgers weten wat wij aan het doen zijn en of onze burgers daar wel zo blij mee zijn. Zij zijn misschien blij dat je, als je door rood rijdt in Athene, hier je bon krijgt, maar op een heleboel andere punten hebben zij er geen flauw benul van dat dit wetsvoorstel daar ook gevolgen voor heeft. Ik vraag mij sterk af of het allemaal niet veel te ver en veel te snel gaat.

Wij zijn het er al over eens dat de vlag de lading niet dekt. Dit heeft niets te maken met grensoverschrijdende criminaliteit of met terrorisme. Dit heeft te maken met het creëren van één ruimte van veiligheid en van rechtvaardigheid. Ik weet niet of onze burgers zich bewust zijn van die betekenis, of zij weten dat die ene ruimte dat betekent. De heer Van de Beeten zei het ook al: het begint gaandeweg toch wel erg te lijken op een soort federale staat Europa. Wij praten er niet over, maar het ontwikkelt zich wel. Ik maak mij daar zorgen over.

Ik maak mij daar ook zorgen over omdat ik er niets meer aan kan doen. Als het nu tegenvalt en als wij over een jaar of twee zeggen: het gaat helemaal niet goed, dan kunnen wij daar niets meer aan doen. Het staat al vast, wij zijn het voor eeuwig en altijd kwijt. Ik vind dat griezelig. Ik hoor van de minister graag wanneer de wet daadwerkelijk in werking treedt, want dat kan nog wel een tijdje duren. Mijn fractie heeft met het kaderbesluit ingestemd en zal dus ook met de implementatiewet instemmen. Dat moeten wij wel doen. Ik zeg tegelijkertijd tegen de minister dat wij zeer terughoudend zullen zijn ten aanzien van volgende kaderbesluiten op strafrechtelijk gebied. In mijn ogen is de snelheid voor de burgers namelijk te hoog. Ik vind dat wij ons dat niet moeten aandoen. Dat werkt uiteindelijk averechts. Daar maak ik mij grote zorgen om.

\*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Ik begin met het belangrijke punt dat de heer Kox aansneet: de verhouding tussen de Europese wetgeving en een implementatiewetsvoorstel zoals wij vandaag bespreken. Een implementatiewet is natuurlijk van belang; het is niet alleen maar een kwestie van beleefdheid dat wij die bespreken. Zoals vaker het geval is bij Nederlandse wetgeving, zijn wij uiteraard gebonden aan wat in verdragen, Europese richtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten is neergelegd. Dat is op zichzelf niet zo bijzonder bij het onderwerp dat wij nu bespreken, maar het is wel de reden waarom wij het van belang vinden om dat aan beide Kamers der Staten-Generaal kenbaar te maken op het moment dat een verdrag wordt voorbereid. De mogelijkheden tot beïnvloeding van kaderbesluiten zijn veel groter.

De heer Kox denkt natuurlijk aan de instemmingsbevoegdheid. Die is inderdaad gegeven bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht ter oprichting van de Europese Unie. De Tweede Kamer zocht via een amendement naar een parlementaire compensatie voor het ontbreken van een rol voor het Europees Parlement. Dat is de historie van de instemmingsbevoegdheid. De Tweede Kamer huldigde uitdrukkelijk de opvatting dat er eigenlijk een rol voor het Europees Parlement had moeten zijn weggelegd, zodat er net als bij richtlijnen en verordeningen in de codecisieprocedure volwaardige Europese wetgeving ontstond. Wegens het ontbreken daarvan is de instemmingsbevoegdheid gecreëerd. Dat is dus echt een next bestkeuze geweest die wij hebben en houden zolang er geen volwaardige Europese wetgevingsprocedure is. Gelukkig wordt daar in het hervormingsverdrag in voorzien. Dit betreft het parlementaire aspect van Europese wetgeving. Wat betekent dit voor een kaderbesluit zoals hier voorligt? Het betekent dat de regering, maar ook de Tweede en de Eerste Kamer goed op een aantal dingen moeten letten en hebben gelet. Laat ik het eerst over de grondslag hebben. Ik weet natuurlijk wat er zoal over het Haags Programma is gezegd, maar de considerans van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties verwijst niet naar terrorisme, georganiseerde criminaliteit of iets dergelijks. Het gaat hier om een verrassend nuchtere considerans in vergelijking met de meeste Europese consideransen. Zij is ook heel wat korter dan gewoonlijk. De considerans betreft de wederzijdse erkenning, ook toegepast op geldelijke sancties, om de voorrang, gegeven aan het principe van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, uit te breiden tot verkeerssancties, dus sancties die in het kader van inbreuk op verkeerswetgeving worden opgelegd. Verkeerswetgeving heeft niets te maken met terrorisme of georganiseerde criminaliteit. Ten slotte staat er ook nog bij: uitdrukkelijk. Ik vind het terecht dat dit is opgenomen in de considerans van dit kaderbesluit. Er wordt verwezen naar de grondrechten, het Handvest van de grondrechten,

artikel 6 van het verdrag inzake de erkenning van de grondrechten. Daaraan wordt toegevoegd dat het kaderbesluit de toepassing door de lidstaten van de grondwettelijke bepaling inzake de eerlijke rechtsgang en een aantal andere grondrechten onverlet laat. De dingen waar de heer Kox terecht over sprak bij de opzet van dit kaderbesluit zijn in het oog gehouden.

In reactie op de opmerking van mevrouw Böhler over kennis van andere rechtsstelsels op detailniveau merk ik op dat wij mijns inziens dit kaderbesluit en de implementatie ervan niet moeten overschatten. Het gaat er niet om dat door dit kaderbesluit burgers, Nederlandse burgers, bijvoorbeeld strafbaar worden als zij naar Polen, Bulgarije of Spanje gaan. Nee, die waren natuurlijk allang strafbaar. Aan het feit dat je naar de wetten van het land waar je naar toe gaat, strafbaar bent, verandert dit kaderbesluit helemaal niets. Als je je schuldig maakt aan een feit dat naar het oordeel van de rechterlijke autoriteiten in dat land strafbaar is en je deswege een sanctie opgelegd krijgt, kan die sanctie ten uitvoer worden gelegd. Dit verandert op zichzelf helemaal niet door dit kaderbesluit. Zolang je in Polen, Spanje of België bent, kan die straf, die geldboete ten uitvoer worden gelegd. Zodra je terugkomt kan die ook ten uitvoer worden gelegd. Het enige wat erdoor verandert is dat de tenuitvoerlegging over en weer ook kan plaatsvinden als je niet naar dat land reist. Er is geen gedetailleerdere kennis van de rechtsstelsels van andere lidstaten nodig door dit kaderbesluit; eenieder heeft zich allang aan de wetten te houden van het land waar hij naartoe reist. In zekere zin wordt het juist overzichtelijker. Aan het begin van mijn antwoord in eerste termijn voerde ik ook als het paradoxale derde argument aan dat het fijner is dat je niet plotseling, als je toevallig vele jaren later nog eens in dat land komt, met het type executiemaatregelen van dat land kan worden overvallen, maar dat er op dat punt wordt afgerekend in de vertrouwde enveloppe van het Centraal Justitieel Incassobureau.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Uiteraard klopt wat de minister zegt in de zin dat er geen strafbaarheid in abstracte zin wordt gecreëerd of iets dergelijks. Dat heb ik volgens mij niet beweerd en ook niet willen beweren. Wel verandert dat je als het ware de strafbaarheid die je in een ander land buiten je medeweten hebt gecreëerd, meeneemt naar huis, tenzij je in dat land wordt opgepakt. Het gaat niet om heel zware overtredingen, maar het is mogelijk dat je in Nederland terugkomt en ontdekt dat er een procedure tegen je loopt. In het kader van uitlevering of overlevering gold in eerste instantie het vereiste van dubbele strafbaarheid. Gaandeweg werd dat losgelaten. Nu komt de mogelijkheid van verstek erbij. Het gaat dus geleidelijk. Ik wil zeker niet de indruk wekken dat deze implementatiewet of dit kaderbesluit strafbaarheid of nieuwe strafbaarheid creëren. In mijn ogen moet de burger zich wel steeds meer verdiepen in wat hem te wachten staat. Dat gaat telkens verder. Dat was het punt dat ik wilde maken.

Minister **Hirsch Ballin**: De keerzijde is dat ten aanzien van het soort inningsmaatregelen de verwachtbaarheid toeneemt. Dit raakt aan het punt dat de heer Van de Beeten aan de orde stelde en waar ik nu misschien meteen op kan reageren. Zodra het hervormingsverdrag is goedgekeurd, bekrachtigd en in werking treedt, wordt de structuur op het punt van de inbedding in grondrechten en op het punt van de besluitvormingsprocedure verder versterkt. Het zijn natuurlijk stappen in een ontwikkeling. Dat is zeker waar. Aan die ontwikkeling kleven echter twee kanten.

Bij de handhaving verkeert men niet in de situatie dat men wegkomt, ook al is er rechtmatig een straf opgelegd in een andere lidstaat door de grens over te gaan. Dat is ook een van de redenen dat wij waarde hechten aan het verdrag van Prüm waarvan de behandeling in deze Kamer dichterbij komt. Daarbij speelt natuurlijk ook deze vraag een rol, zeker ook vanuit ons belang. Er zijn heel veel meer -- honderden miljoenen -- burgers van de Europese Unie ten aanzien van wie wij met dit soort veranderingen onze sancties ten uitvoer kunnen leggen dan er Nederlanders zijn ten aanzien van wie de sancties van andere lidstaten ten uitvoer kunnen worden gelegd. Dit gaat samen met een stapsgewijze toenadering in de onderliggende referentiekaders. Daarom is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de daaraan ten grondslag liggende waarden van belang. Ik heb dat al aan het einde van mijn antwoord in eerste termijn gezegd naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Kox.

Uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn niet anders dan uitspraken naar ons recht. Als in Nederland een straf is opgelegd door de bevoegde rechter nadat de veroordeling onherroepelijk is geworden, leidt een klacht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er niet vanzelf toe dat daarmee de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt opgeschort. In bepaalde situaties wordt rekening gehouden met een verdere behandeling door het Hof, zoals bij het vreemdelingenrecht, maar ook niet altijd. Dit ligt hier dus niet anders dan naar ons eigen recht.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): De vraag was tweeledig. Wat gebeurt er als er wel een veroordeling komt, als Nederland nu door Straatsburg wordt veroordeeld voor een ernstige schending? Dan wordt Nederland geacht daaraan iets te doen. Als er geen rekening wordt gehouden met de start van de tenuitvoerlegging, wat gebeurt er dan als het land waar het vonnis is uitgesproken wordt veroordeeld? Zegt Nederland dan dat wij daarmee niets te maken hebben, of ziet Nederland dan wel een verantwoordelijkheid om iets te doen naar aanleiding van een veroordeling in Straatsburg?

Minister **Hirsch Ballin**: Als zich de situatie zou voordoen dat de klacht zich niet alleen richt tot het land waar de sanctie is opgelegd maar ook tot het land dat ten uitvoer heeft gelegd, bijvoorbeeld

omdat wordt gesteld dat er sprake is van een mensenrechtenschending bij de wijze van tenuitvoerlegging, dan zou het gestelde zich kunnen voordoen. Als het louter gaat om de tenuitvoerlegging van een sanctie die is opgelegd door een andere lidstaat, zal dat de lidstaat zijn die een eventueel gegrond geachte klacht van constatering van schending door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet incasseren. Daarop rust dan ook volgens het EVRM de verplichting om genoegdoening te verschaffen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof. Het kan -- om te blijven bij dit misschien niet al te waarschijnlijke voorbeeld -- dus ook betekenen dat een andere lidstaat die een geldboete ten uitvoer legt waartegen de klacht zich heeft gericht en waarvan de schending wordt geconstateerd, voor de gevolgen daarvan moet instaan.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Begrijp ik de minister goed dat Nederland artikel 20, lid 3, van het kaderbesluit maar zeer incidenteel als weigeringsgrond gebruikt? Volgens dat besluit mag men weigeren als men gegronde redenen heeft om te denken dat bepaalde fundamentele beginselen van het EVRM niet zijn nageleefd.

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, dat mogen wij wel hopen. Dat ligt nogal voor de hand. Wij gaan ervan uit dat de lidstaten van de Europese Unie zich niet alleen gebonden hebben aan het EVRM maar dat zij zich daaraan ook houden. Als er klachten zijn die gegrond worden bevonden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zal die lidstaat daarvoor moeten instaan. Tekent zich dat af, dan kan zich inderdaad de situatie voordoen waarin aan artikel 20 van het kaderbesluit toepassing moet worden gegeven.

Mevrouw Broekers-Knol heeft een vraag gesteld over het kaderbesluit vrijheidsstraffen. In politiek opzicht is deze kwestie afgerond, zoals men weet uit de geannoteerde agenda's en de instemming daarmee, ook door deze Kamer. De formele totstandkoming ervan wacht echter op het gereedkomen van de vertalingen in alle taalversies van de Europese Unie. De juridische vertaaldiensten zijn op dit moment zeer belast, zoals mij is verteld. Men kan zich wel voorstellen waarmee zij zo belast zijn, namelijk met het hervormingsverdrag.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mijn zorg was meer dat ik van de minister begrijp dat dit kaderbesluit een implementatietermijn heeft van drie jaar omdat er nogal wat praktische consequenties aan vastzitten. Als -- niet het minste -- voorbeeld noem ik de detentiefaciliteit in de verschillende landen. Wordt er nu alvast aan gewerkt om te zorgen dat die detentiefaciliteit op orde is en dat er straks niet landen zijn die vijf of zes jaar nodig hebben voor de implementatie omdat zij er met de detentiefaciliteit niet uitkomen? Nederland moet dit ook goed in het hoofd houden omdat er anders detentiefaciliteit kan ontstaan vanwege het feit dat het veel prettiger is om in Nederland in de bak te zitten dan in een ander land.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik laat datgene wat wij ons moeten voorstellen bij detentiefaciliteit nu maar even buiten beschouwing, maar wat de detentiefaciliteit betreft hebben wij ons bij het ministerie van Justitie gerealiseerd wat dit betekent voor Nederland. Dit leidt ertoe dat dit ook wordt betrokken in onze meerjarenprognoses op het punt van de detentiefaciliteit. De jarentermijn begint trouwens pas te lopen als de formele besluitvorming is vastgesteld. In die zin is de vertalerscapaciteit ook weer een uitstellende factor ten aanzien van de detentiefaciliteit. Hier wordt dus aan en over gedacht, daarvan kan de Kamer echt verzekerd zijn.

Een snellere vergoeding is een van de oogmerken van deze regeling. De vraag is gesteld of er afspraken zijn gemaakt over het ten goede komen van de baten wanneer het een schadevergoeding aan het slachtoffer betreft. Het uitgangspunt is heel simpel. De uitvoerende lidstaat krijgt de opbrengsten. Het is aan de lidstaat die de vergoedings sanctie heeft opgelegd om er in beginsel voor te zorgen dat die daar terecht komt, tenzij er een andere afspraak wordt gemaakt. Het initiatief daartoe zou moeten uitgaan van de uitvoerende lidstaat.

Bij grensoverschrijdende samenwerking moeten wij inderdaad niet wachten op anderen. Degenen die klaar zijn, kunnen beginnen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister zegt vlotjes dat degenen die klaar zijn kunnen beginnen. Als deze wet door deze Kamer is aangenomen en in werking is getreden, betekent dit dus dat de wederzijdse erkenning en de tenuitvoerlegging in vijf van de 27 landen plaatsvindt. Dat is toch enigszins teleurstellend.

Minister **Hirsch Ballin**: Jazeker. Zodra wij aan onze verplichting tot implementatie hebben voldaan, zullen wij ons niet hoeven te generen om andere lidstaten op hun verplichting tot implementatie aan te spreken. De collega's in de JBZ-Raad aanspreken op hun achterstanden bij de implementatie had ik dus vorige week nog niet kunnen doen. In de hoop en het vertrouwen dat het wetsvoorstel door de Kamer wordt aangenomen, zal ik dat volgende week wel kunnen doen.

Mevrouw Westerveld sprak over problemen bij ten onrechte geïnde bestuurlijke boetes, als er onduidelijkheden bestaan over de begrippen. Ik denk niet dat daar zo gauw verwarring zal ontstaan. Het certificaat dient aan te geven om wat voor beslissing het gaat. Als er twijfels zijn, kan de uitvoerende lidstaat zo nodig nog de meegezonden beslissing vertalen en daarop een toetsing verrichten.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat was mijn vraag niet. Ik wil eerst het vertrouwen hebben dat de minister heeft. Mijn vraag ging een stap verder. Stel dat er iets misgaat en dat een boete wordt geïncasseerd die niet geïncasseerd had mogen worden. Is dat dan onrechtmatig gebeurd?

Minister **Hirsch Ballin**: Als onrechtmatig een boete wordt geïncasseerd waarvoor geen wettelijke grondslag is, zal die moeten worden terugbetaald.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De boete is terecht opgelegd, maar het onrechtmatige is dat die in een land is geïncasseerd dat niet onder het kaderbesluit valt, terwijl men ervan was uitgegaan dat dit wel het geval was. Is die boete dan ten onrechte geïncasseerd?

Minister **Hirsch Ballin**: Justitie kan alleen boetes incasseren als daar een wettelijke grondslag voor is. Die is niet gegeven met het feit dat die in een andere lidstaat is opgelegd. De baten komen ten goede aan de Nederlandse Staat, aan de ten uitvoer leggende staat. Als bij nader inzien blijkt dat die basis er niet was, is het niet anders dan wanneer door een of ander misverstand de Nederlandse boete die er leek te zijn, maar niet was, is betaald.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dan moet die dus worden terugbetaald?

Minister **Hirsch Ballin**: Dan is het gevolg dat er geen grondslag voor de betaling was. Onverschuldigde betalingen moeten worden terugbetaald.

Wat de druk op de ketel betreft bij de implementatie is een Europa van twee snelheden niet wat ons voor ogen staat. Wij zullen ons ook niet zo gauw etaleren als braafste jongetje in de klas. Het is trouwens allerm minst braaf om je als braafste jongetje te etaleren. Ik denk dat wij dit zeker niet moeten doen bij implementatie van EU-wetgeving. Zoals wij al vaker in deze Kamer hebben geconstateerd, zijn er helaas ook situaties waarin Nederland ver over tijd is.

Mevrouw Böhler vroeg naar artikel 9, eerste lid. De leden van artikel 9 hebben hun eigen toepassingscondities. Mevrouw Böhler veronderstelde zelfs al even dat dit verkeerd wordt gelezen door dit te relateren aan het feit van het buiten Nederland begaan. Dat komt niet terug in de volgende leden van artikel 9.

Wat betreft een aanwijzing geven voor de wijzigingsbevoegdheid moeten wij maar even de praktijk monitoren. Ik zal dit punt op het moment dat het aan de orde komt, in het oog houden. Het lijkt mij wat te snel om nu tot aanwijzingen op dit punt te besluiten.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

\*\*

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Versterking fiscale rechtshandhaving\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving) (30322).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Staatssecretaris **De Jager**: Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag mijn betoog beginnen met wat meer algemene opmerkingen ter zake van het wetsvoorstel. Daarna zal ik meer inhoudelijk ingaan op de vragen van de leden.

De heer Reuten vraagt mij met de heer Biermans, die een aantal opmerkingen eraan heeft gewijd, naar de samenstelling van het wetsvoorstel en de wens dat gecombineerde wetswijzigingen niet meer voorkomen. In reactie op de opmerkingen van de heren Reuten en Biermans wil ik stellen, dat het kabinet met u de zuiverheid van het wetgevingsproces hoog in het vaandel heeft. Het is geenszins de bedoeling van het kabinet of van mij om de Kamer op enigerlei wijze de mogelijkheid te ontnemen, een zinvol debat te voeren over dit wetsvoorstel of welk ander wetsvoorstel dan ook. De onderwerpen van dit wetsvoorstel houden elk in meer of mindere mate verband met het versterken van de fiscale rechtshandhaving en vloeien voor een belangrijk deel voort uit de Vinkenslagaffaire. De overige onderwerpen dragen ook bij aan de versterking van de fiscale rechtshandhaving en zijn om die reden toegevoegd.

In de toelichting bij dit wetsvoorstel is telkens gemotiveerd waarom de wetswijziging in het wetsvoorstel is opgenomen. De wetswijzigingen worden samengevoegd om te voorkomen dat de volksvertegenwoordiging geconfronteerd wordt met veel verschillende wetsvoorstellen. Het splitsen van het onderhavige wetsvoorstel zou betekenen -- de heer Reuten rekende het ons al voor -- dat er vijftien losse wetsvoorstellen ingediend worden die ieder op zich behandeld moeten worden. Hoewel gezamenlijke behandeling van meer wetsvoorstellen uiteraard mogelijk is, zoals de heer Reuten terecht aangeeft, leidt een dergelijke splitsing in meer wetsvoorstellen in ieder geval niet tot een doelmatige en efficiënte behandeling en een efficiënt wetgevingsproces. Overigens kan één maatregel wijziging in verschillende wetten meebrengen. Bijvoorbeeld de wijziging in het wetsvoorstel over de geheimhoudingsplicht heeft doorwerking in de AWR, in de registratiewet en in de invorderingswet. Het in die gevallen splitsen van

het wetsvoorstel zou eerder onduidelijkheid veroorzaken dan duidelijkheid.

De heer Reuten verwees ook nog naar de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen inzake de fiscale beleggingsinstelling en de VBI. Als deze maatregelen van het begin af aan een zelfde tijdpad in hetzelfde tempo hadden doorlopen, waren zij in één wetsvoorstel opgenomen geweest. Het verschil in tijdpad en tempo betekende in dit geval dat de maatregelen min of meer toevallig tegelijkertijd bij de Tweede Kamer aankwamen en om die reden alsnog gezamenlijk behandeld konden worden, gelet ook op de samenhang tussen de wetsvoorstellen. Het kabinet zal bij de samenstelling van wetsvoorstellen, indachtig de opmerking van de heer Reuten en anderen, steeds een evenwicht proberen te vinden tussen enerzijds de zuiverheid van het wetgevingsproces en anderzijds een efficiënte en doelmatige behandeling van wetsvoorstellen in beide Kamers der Staten Generaal. Naar mijn oordeel is dit wetsvoorstel op dat punt niet onevenwichtig.

De heer Reuten heeft de vraag gesteld of de belastingplichtige wel een klant van de overheid is. Hij heeft gelijk wanneer hij opmerkt dat belastingplichtigen geen klanten zijn in de gebruikelijke zin. Als belastingplichtige heb je namelijk niet de mogelijkheid om naar een andere Belastingdienst te gaan. Er is zelfs sprake van gedwongen winkelnering.

Als de Belastingdienst het woord "klant" gebruikt, wil die daarmee aangeven een belastingplichtige op dezelfde wijze te willen behandelen als een winkel zijn klanten behandelt. De Belastingdienst wil graag dat de belastingplichtigen tevreden zijn over de wijze waarop de Belastingdienst met hen omgaat. De doelstelling is de serviceverlening en het doelstellingenpakket. Maar ik zal voortaan enigszins terughoudend zijn, zeker in een wetgevingsproces, om het woord "klant" te bezigen.

Ik zal per onderwerp de meer inhoudelijke vragen van de leden verder behandelen. Ik begin met de vragen ter zake van de beperking van de beslagvrije voet. De heer Essers heeft daarvoor aandacht gevraagd. Hij is met name ingegaan op het voorstel om de beslagvrije voet in bepaalde situaties te beperken. Hij heeft gevraagd hoe de fiscus tot de conclusie kan komen dat deze belastingsschuldigen wel kunnen, maar niet willen betalen. Ik zal mijn antwoord toelichten aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden.

Allereerst merk ik op dat de voorgestelde maatregel niet plaatsvindt in het massale invorderingsproces, maar alleen bij de individuele belastingplichtige. Bij de individuele behandeling is er een dossier van de notoire wanbetaler opgebouwd. De betreffende persoon is ook meer dan eens door een belastingdeurwaarder bezocht. De persoon van de schuldenaar en zijn leefomstandigheden zijn dan ook specifiek bekend. Het kan bijvoorbeeld gaan om belastingsschuldigen die via beslagen op hun uitkering van de diverse schuldeisers al geruime tijd op 90% van de voor hen geldende bijstandsnorm zijn gezet, terwijl bijvoorbeeld uit deurwaarderrapportages of via

waarneming in het kentekenregister van de RDW bekend is dat zij uitgaven doen die daarmee niet in overeenstemming zijn.

Deze groep belastingsschuldigen beschouwt de 90% die wordt vrijgelaten feitelijk als hun vrijplaats, en elke nieuwe belastingsschuld wordt opgenomen in de schuldenberg en heeft geen invloed op de levenswijze van deze belastingsschuldige, laat staan op diens bestedingen. Het beslag op de lopende uitkering biedt in dat geval onvoldoende soelaas. De belastingplichtige laat de schuld harder aangroeien dan wat je ooit kunt verhalen.

Een andere doelgroep betreft belastingsschuldigen die structureel weigeren de motorrijtuigenbelasting van een of meerdere op hun naam staande voertuigen te betalen, terwijl zij daartoe door middel van reguliere invorderingsmiddelen ook niet gedwongen kunnen worden. Het motorrijtuig is als een roerende zaak niet door de Belastingdienst te traceren en is onaantastbaar en onvindbaar geworden voor de Belastingdienst. Deze belastingsschuldigen laten dus bewust belastingverplichtingen die inherent zijn aan het bezit van een dergelijk motorrijtuig, op hun beloop in de wetenschap dat zij ongrijpbaar zijn voor de fiscus. Dat zijn twee voorbeelden waarmee de Belastingdienst op dit moment met regelmaat te maken heeft en waar onder andere deze bepaling op toeziet.

Voorts vraagt de heer Essers hoe de fiscus, als de andere inkomsten niet bekend zijn, kan voorkomen dat notoire wanbetalers met vrucht een beroep kunnen doen op de mogelijkheid van kwijtschelding. Bij de beoordeling van een verzoek om kwijtschelding wordt niet alleen gekeken naar het opgegeven of bij de fiscus bekende inkomen en vermogen van een belastingsschuldige, maar ook naar het fiscale gedrag. Als aan een belastingsschuldige is toe te rekenen dat een belastingaanslag niet kan worden betaald -- en dit zal blijken uit het invorderingsdossier -- is dat reden om geen kwijtschelding te verlenen.

Als alternatief voor de aantasting van de beslagvrije voet, pleit de heer Essers voor een verschuiving van de bewijslast naar de belastingsschuldige zodra de Belastingdienst aannemelijk weet te maken dat sprake is van inkomsten of vermogen elders. De belastingsschuldige krijgt vooraf bericht van het voornemen van de ontvanger dat een vordering zal worden gedaan op loon of uitkering. Als de ontvanger van plan is om bij deze invordering de beslagvrije voet aan te tasten, zal hij hiervan vooraf melding maken. Dit zal ook worden neergelegd in beleidsregels en de belastingsschuldige kan desgewenst op dat moment in verzet komen tegen dat voornemen.

De heer Essers heeft gevraagd waarop de verwachting is gebaseerd dat inperking van de beslagvrije voet met maximaal 10% effectief de bedoelde categorie van notoire wanbetalers ertoe zal aanzetten voortaan netjes te betalen. De achtergrond van dit wetsvoorstel is het debat dat in 2004 is gevoerd over de aanpak van de zogenaamde vrijplaatsen en het versterken van de



rechtshandhaving in de zin van een gelijke behandeling van alle belastingplichtigen. De situatie toen en de situatie nu is veelal dat de fiscus niet de mogelijkheden heeft om deze groep van notoire wanbetalers aan te pakken.

Door de voorgestelde maatregel heeft de fiscus voor deze doelgroep in elk geval een extra mogelijkheid ten opzichte van de situatie van nu. Op de vraag of niet veel verdergaande en effectievere maatregelen nodig zijn dan de nu voorgestelde, is het antwoord dat de voorgestelde maatregel verantwoord en bruikbaar wordt geacht. In de toekomst zullen wij ons natuurlijk altijd beraden of nadere maatregelen nodig zijn. Voorlopig zien wij dit als voldoende. Wij zullen de maatregel monitoren en bekijken hoe die uitwerkt.

De heer Reuten heeft gevraagd om een bevestiging van de interpretatie die in de memorie van antwoord is gegeven van artikel 19, tweede lid, Invorderingswet 1990. Ik bevestig hier, en voor alle duidelijkheid ook in aanvulling op wat eerder is gezegd, dat belastingschuldigen die wel willen betalen maar echt niet kunnen betalen, geen hinder ondervinden van de voorgestelde maatregel. Als een belastingschuldige geen kwijtschelding heeft gevraagd, maar wel voldoet aan de voorwaarden voor kwijtschelding, zal de Belastingdienst de voorgestelde maatregel niet toepassen. Het is dus niet noodzakelijk dat de belastingschuldige een verzoek om uitstel of kwijtschelding heeft ingediend. Dit bevestig ik tegenover de heer Reuten met de pet op als medewetgever. Hij mag dit derhalve als onderdeel van de wetsgeschiedenis aanmerken.

Omdat deze maatregel niet in de massale invordering maar alleen bij de individuele behandeling van invorderingsposten wordt toegepast -- ik spreek nu even niet meer over klantbehandeling -- zal de ontvanger van de Belastingdienst ook veelal bekend zijn met het feit of een belastingschuldige wel of niet in aanmerking komt voor uitstel of kwijtschelding.

Ik besef dat hier sprake is van een buitengewone maatregel op het gebied van een dwanginvordering van belastingschulden. Daarom zal de praktijk van deze maatregel door de Belastingdienst worden gecontroleerd en zullen periodiek voortgangsrapportages aan uw Kamer en aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De heer Essers heeft ook gevraagd om een reactie op de brief van Deurwaarders Collectief Nederland ter zake van de bankvordering. Wij hebben inderdaad straks wat minder vaak in deze situatie een deurwaarder nodig. Hoewel ik begrijp dat die groep daar een bepaalde mening over heeft, zie ik geen aanleiding om het proces niet te vereenvoudigen. In voornoemde brief worden de zorgen van Deurwaarders Collectief Nederland geuit over het mogelijke beslag op kredietruimte. Door de voorgestelde maatregelen zouden de betalingsproblemen van belastingschuldigen bij schuldsaneringstrajecten toenemen en zou de financiële huishouding van personen worden ontwricht. Is het niet verstandiger, vraagt de heer Essers, om de voorstellen tot aantasting van de beslagvrije voet en het leggen van beslag op de

kredietruimte op een later moment in te voeren, eventueel in samenhang met het nieuwe faillissementsrecht? Ik merk daarbij op dat de bankvordering een geheel nieuw invorderingsinstrument is, dat geheel losstaat van het nieuwe faillissementsrecht. Bij de bankvordering is gekozen voor de vormgeving van het automatische incasso. Alleen op deze manier is het vorm te geven bij de banken, zij werken met dit proces. Dit hebben wij met de banken afgestemd.

De bankvordering is bedoeld voor een grote stroom kleine vorderingen en is gekoppeld aan de invoering van een inningsysteem bij de Belastingdienst in 2008. De bankvordering en gekozen vormgeving zijn absoluut noodzakelijk voor een efficiënte inning van belastingschulden en met name van kleinere bedragen waarom het hier gaat. De vormgeving als incasso betekent dat de bankvordering alleen werkt bij betaalrekeningen. Uitsluitend het bedrag dat de houder van een betaalrekening debet mag staan, dus de aan die bankrekening gekoppelde kredietruimte, kan worden betrokken bij een bankvordering. Op verzoek van de banken is dit juist opgenomen omdat anders geen automatische verwerking van een bankvordering mogelijk is. Het saldo bij de bank is het bekende bestaande saldo. Of het nu tot een debetstand of een creditstand leidt of niet, dat is het op te nemen saldo bij een bank. Dat geldt overigens ook voor alle andere automatische incasso's. Of het nu over de energierekening gaat, over de overschrijving die iemand doet of over het pinnen van geld uit de muur, het behoort tot dezelfde kredietruimte.

Opgemerkt wordt dat andere vormen van kredietruimte, zoals een spaarrekening, niet worden getroffen door de bankvordering omdat de bankvordering in de praktijk alleen kan worden toegepast op een betaalrekening. De voorgestelde maatregelen hebben geen enkel effect op mensen die in het traject van wettelijke schuldsanering zitten of op wie de minnelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is. Zowel minnelijke als wettelijke schuldsaneringstrajecten worden binnen het beleid van de Belastingdienst gefaciliteerd. Voor mensen die aan zo'n traject deelnemen, wordt de invordering dan ook stopgezet.

Daarnaast hebben de mensen aan de onderkant van het loongebouw in principe geen last van de voorgestelde maatregel. Zij worden niet aangetast in hun bestaansminimum omdat er een sociaal vangnet blijft in de vorm van de kwijtscheldingsregeling op grond van artikel 26 van de Invorderingswet 1990. Mensen die dus te maken krijgen met een bankvordering terwijl zij van een inkomen op of onder het bestaansminimum moeten rondkomen, kunnen alsnog kwijtschelding krijgen.

In reactie op de opmerking van de belastingdeurwaarders over de kosten die het voorgestelde nieuwe invorderingsinstrument met zich brengt merk ik op dat de bankvordering juist veel minder kosten met zich brengt. Bij een normaal beslag onder de bank worden kosten in rekening gebracht, deurwaarderskosten en beslagleggingskosten, terwijl dit bij de

bankvordering niet het geval is en een en ander in het proces eenvoudig ten uitvoer kan worden gebracht. Het voorstel van de belastingdeurwaarders om voorafgaand aan de bankvordering huisbezoek door de belastingdeurwaarder verplicht te stellen, is niet realistisch. De bankvordering is juist in het leven geroepen in verband met de efficiënte invordering van heel kleine bedragen. Het aantal kleine vorderingen van de Belastingdienst is de afgelopen tijd aanzienlijk gegroeid en zal in de toekomst verder blijven toenemen. Bovendien heeft het onderzoek dat vooraf is gegaan aan de invoering van de betekening van dwangbevelen per post in 2002 uitgewezen dat belastingplichtigen tijdens werktijd nauwelijks thuis zijn aan te treffen.

De heren Essers en Biermans vroegen aandacht voor horizontaal toezicht. De heer Essers vroeg in hoeverre er nog ruimte bestaat voor legale en fiscale grensverkenning indien er een convenant met de Belastingdienst is gesloten. Verder nodigde hij mij uit om te verhelderen wat ik bedoel met de opmerking dat de Belastingdienst geen convenanten sluit met ondernemingen die met de aanwending van alle mogelijke middelen het betalen van belasting proberen te ontlopen. Ik wil benadrukken dat de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de handhavingsconvenanten zeer positief zijn. In dit verband wijs ik op mijn brief van 12 april jongstleden aan deze Kamer met de enquêteresultaten waaruit blijkt dat ook het bedrijfsleven hier positief tegenover staat. Het samenwerken op basis van wederzijds vertrouwen werkt in de praktijk.

Er is gevraagd of een onderneming nog aan fiscale grensverkenning kan doen. Zoals aangegeven in de memorie van antwoord, behoeft de ondernemer niet de minst voordelige weg te kiezen. De Belastingdienst is bereid om daarvoor zekerheid vooraf te geven. Mijn antwoord moet in de volgende context worden gezien. Het vooroverleg bij een convenant vraagt van de Belastingdienst inzet van schaarse mensen en middelen. Indien het vooroverleg slechts dient ter bevestiging aan de ondernemer dat deze geen of weinig belasting dient te betalen, komt er een moment dat de Belastingdienst zijn schaarse mensen en middelen hier niet meer voor wenst in te zetten. De onderneming zet die legale middelen dan voor eigen rekening en risico in, al dan niet voorzien van de opinie van diens fiscaal adviseur. Ik zie dit als een bedrijfsmatige afweging die de onderneming kan maken. Het moment dat een dergelijke afweging wordt gemaakt, kan ook komen nadat het convenant is gesloten. Uiteraard wordt het dilemma dat zich dan voordoet besproken met de desbetreffende onderneming.

De heren Essers en Biermans vroegen mij of ik nog eens in kon gaan op de mogelijkheden die ik zie voor de beslechting van geschillen over de uitleg van convenanten en welke rol ik in dit verband zie weggelegd voor een rechter en een mediator. De heer Essers vraagt mij daarbij ook nog in te gaan op de brief van de Vereniging van fiscale mediators. In de memorie van antwoord heb ik aangegeven dat het uitgangspunt bij horizontaal

toezicht het wederzijds vertrouwen is en dat bij geschillen over de uitleg van de convenanten overleg uitkomst moet bieden. Hierbij heb ik nadrukkelijk aangegeven dat het convenant een document is waarin afspraken zijn vastgelegd over de wijze en de intensiteit van het toezicht. Het bevat geen afspraken over rechtstoepassing. Mijn opmerking dat ik hierbij geen rol zie weggelegd voor een rechter of een mediator is dan ook gebaseerd op de verwachting dat partijen er in de praktijk wel uit komen. Overigens is zo'n convenant in de praktijk heel erg kort. Dat kan bij wijze van spreken op een of twee A4'tjes worden gezet.

Met mijn opmerking dat hierbij ook een rol is weggelegd voor het management van het verantwoordelijke belastingkantoor heb ik niet willen suggereren dat het management van de onderneming geen rol kan spelen. Sterker, ik denk dat juist overleg tussen het management van zowel de onderneming als de lokale belastingdienst veelal een oplossing zal brengen. De geluiden die ik tot nu toe uit het bedrijfsleven hoor, onder andere van het niveau van de raad van bestuur van de grote ondernemingen waar wij met de convenanten zijn begonnen, bevestigen dit. In het geval het overleg niet mag baten, is het nog altijd mogelijk dat het managementteam van de belastingdienst met de raad van bestuur van de onderneming verder in gesprek gaat om het geschil op te lossen. Mocht het, zoals de leden in hun inbreng hebben aangegeven, om voortdurende geschillen gaan, dan kan de vraag opkomen hoe die geschillen het best kunnen worden beslecht. In de memorie van antwoord heb ik aangegeven dat het kan voorkomen dat er op een gegeven moment wellicht -- en het woord "wellicht" wil ik benadrukken -- geen vertrouwensbasis meer is en dat opzegging van het convenant voor de hand ligt. Daarbij heb ik zeker niet bedoeld aan te geven dat de schuld hiervoor bij de onderneming wordt gelegd. Overigens kan de onderneming ook beslissen om het convenant eenzijdig op te zeggen. Mocht echter onverhoopt blijken dat zich in de toekomst geschillen van mening voordoen over de uitleg van het convenant waarbij een van de partijen het convenant niet wenst te beëindigen, dan ben ik uiteraard bereid om te bezien of de rechter of een mediator in die concrete casus een oplossing kan bieden. Ik vertrouw erop dat ik hiermee voor een belangrijk deel aan de wens van de leden en deels ook aan de wens van de Vereniging van fiscale mediators ben tegemoet gekomen.

Ik wil benadrukken dat ik er alle vertrouwen in heb dat in onderling overleg tot een oplossing kan worden gekomen. De huidige ervaring met de handhavingsconvenanten en de geluiden van de raden van bestuur die deze convenanten hebben gesloten sterken mij in die opvatting.

De heer **Essers** (CDA): Ik ben blij dat te horen. Ik wil graag weten hoe de staatssecretaris het handhavingsconvenant juridisch duidt. Is hij net als ik van mening dat hierbij sprake is van een overeenkomst tussen de belastingdienst en de belastingplichtige over de wijze van toezicht en de wijze van omgaan met een fiscale aangelegenheid?

Vindt ook hij dat, nadat alle overleg heeft plaatsgevonden, partijen die er niet uitkomen een bepaalde wijze van geschilbeslechting moeten afspreken, hetzij via de rechter, hetzij via arbitrage, hetzij via mediation? Moet dit geen standaard onderdeel zijn van een handhavingsconvenant?

Staatssecretaris **De Jager**: Over het laatste ben ik het niet met de heer Essers eens. Hij vraagt mij het convenant te duiden. Een convenant is een vorm van een overeenkomst. Het wordt gesloten tussen twee partijen. Beiden zetten er een handtekening onder. Het heeft dus bepaalde kenmerken van een overeenkomst, maar het is wel een overeenkomst die met name over het proces gaat. Daarin wordt beschreven hoe de partijen met elkaar omgaan. Als de ene partij risico's ziet in de bedrijfsvoering, dan zal deze partij zich vrijwillig melden. De andere partij, de belastingdienst, is dan gehouden om de ene partij snel te voorzien van informatie en zo mogelijk snel zekerheid te geven. Het is een procesafspraken. Daarom kan het convenant ook vaak kort zijn. Het is geen fiscaal document. Hiermee wordt niet de fiscale wetgeving of regelgeving uitgebreid. Dat zou niet kunnen. In zekere zin kan dat zelfs contra legem zijn. Het past natuurlijk volledig binnen het fiscaal wettelijk kader en de regelgeving. Het ziet echt toe op soorten van procesafspraken. De procesafspraken zijn wel gebaseerd op één belangrijk woord: vertrouwen. Overigens zie ik dat het in de praktijk op dit moment goed gaat, maar als je elkaar totaal niet meer vertrouwt, moet je niet op voorhand het convenant juridiseren door daarin allerlei conflictbeslechtingsmaatregelen op te nemen. Dat is mijn stellige overtuiging. Daarmee ontdoe je het convenant immers voor een deel van zijn schoonheid. Ik heb wel aangegeven dat het mogelijk is dat er over een deel van het convenant een langdurig verschil van mening is. In sommige situaties is het daarom wel degelijk denkbaar dat een rechter of mediator daarbij een rol gaat spelen.

De heer **Essers** (CDA): De staatssecretaris is dus niet van plan om dit ook standaard in een convenant op te nemen?

Staatssecretaris **De Jager**: Dat is correct.

De heer **Biermans** (VVD): Dit vind ik poëtische woorden. Ik ben bijna geroerd, te meer daar mijn dochter vandaag jarig is...

Staatssecretaris **De Jager**: Gefeliciteerd!

De heer **Biermans** (VVD): ...door de uitspraak van de staatssecretaris dat het een overeenkomst is gebaseerd op vertrouwen. Als je een overeenkomst sluit over wat dan ook, zou je je misschien kunnen beperken tot een regeling die inhoudt hoe je geschillen, die dat vertrouwen in de waagschaal stellen, oplost. Dat hoeft maar één artikel te zijn. Je kunt daarin bijvoorbeeld opnemen dat de rechter of de mediator wordt benaderd als er problemen zijn, of dat in dat geval het management van beide partijen met elkaar gaan praten. Heel praktisch en

heel eenvoudig. Dan wordt het convenant nog simpeler en nog korter.

Staatssecretaris **De Jager**: Ik ben vijftien jaar ondernemer geweest. Ik ben begonnen als student met een VOF-contract. Dergelijke vormen van conflictbeslechting vond ik altijd overbodig. Natuurlijk staat altijd de gang naar de rechter open. Als je een conflict hebt, kun je met elkaar afspraken maken over de beslechting van het conflict, bijvoorbeeld door af te spreken dat je naar een mediator gaat of naar een rechter. De heer Biermans vraagt om in dat kleine document dat juist is gebaseerd op vertrouwen al bij voorbaat een conflictbeslechtingsmaatregel op te nemen, terwijl het nou juist de bedoeling is dat de belastingdienst naast dat die onderneming gaat staan en dat het managementteam van de belastingdienst er samen met de raad van bestuur uit probeert te komen. Dat heeft mijn voorkeur bij dat handhavingsconvenant, bij het horizontaal toezicht. Dat is de essentie van het horizontaal toezicht. Niet dat er een rechter of een mediator aan te pas komt. Dat kan best wel het gevolg zijn. Dat sluit ik niet uit. Dat heb ik gezegd en die toezegging wil ik hier ook doen. Ik vind het echt te ver gaan om in zo'n kort document al bij voorbaat een conflictbeslechtingsmaatregel op te nemen. In het bedrijfsleven blijkt het over het algemeen ook niet echt een belangrijke winst te zijn. In het concrete geval kunnen afspraken worden gemaakt over wat te doen.

De heer **Biermans** (VVD): Met deze toezegging ben ik uiteraard blij. Ik sluit absoluut niet uit dat het bedrijfsleven naar aanleiding van deze toezegging er toch wat vaker op gaat staan dat een geschillenbeslechtingsregeling wel in het convenant wordt opgenomen.

Het risico dat de heer Essers heeft genoemd en waar ook ik op heb geduid, is dat de opzegging van een dergelijk convenant voor een bedrijf een heleboel zekerheid weg kan nemen en onzekerheid met zich kan brengen. Bovendien moet te allen tijde voorkomen worden wat je aan de markt niet kunt verkopen. Daar kan zo'n regeling ook toe leiden.

Staatssecretaris **De Jager**: Ik heb er iets meer vertrouwen in dan de heer Biermans. Vandaar dat ik heb aangegeven niet bij voorbaat in te stemmen met het opnemen van een conflictbeslechtingsmaatregel in het handhavingsconvenant. Ik sluit niet uit dat mediation of de rechter in sommige situaties nodig zal zijn, maar ik ga ervan uit dat in eerste instantie het managementteam en de raad van de bestuur van de onderneming er zelf uitkomen. Vandaar dat ik het niet in het papier zelf wil opnemen. Het lijkt mij goed om hierover met de heren Biermans en Essers en anderen te zijner tijd in debat te gaan om te bezien hoe dit na een of twee jaar in de praktijk is gegaan. Ik heb er heel veel vertrouwen in.

De heer Biermans vraagt of ik op korte termijn een taak zie om het gesloten stelsel van rechtsbescherming te vervangen door een eigentijds, open stelsel van rechtsmiddelen. Een

onverkorte overgang naar een open stelsel van rechtsbescherming wijs ik net als mijn voorganger af, omdat de gevolgen daarvan niet zijn te overzien. Wel zal ik continu bezien of het bestaande stelsel van rechtsbescherming nog voldoet dan wel of er aanleiding is om veranderingen en verbeteringen aan te brengen ten behoeve van bedrijfsleven en burger.

De vraag rond rechtsbescherming wil ik bovendien plaatsen in het bredere perspectief waarover wij net hebben gedebatteerd, namelijk het horizontaal toezicht, waarbij veel meer wordt ingezet op samenwerking, onderling vertrouwen en elkaar niet vaker lastig vallen dan strikt noodzakelijk is. De verwachting is dat een deel van de problematiek rond rechtsbescherming, bijvoorbeeld de overvragende ambtenaar, zich bij horizontaal toezicht zal oplossen. Deze ontwikkeling tendert bovendien naar een dejuridisering van de relatie tussen overheid, burger en bedrijfsleven, en dat is ook iets wat ik voorsta.

De heer **Biermans** (VVD): Ik stond net te peinen wat de samenhang zou zijn tussen het initiatiefwetsvoorstel en het convenant. Daarbij lag de volgende vraag op mijn lippen. Als je een convenant hebt gesloten en je hebt een overvragende controleur, kun je dan gebruikmaken van de gang naar de rechter als dit wetsvoorstel tot wet is verheven? Ik neem aan dat het antwoord daarop "ja" is.

Staatssecretaris **De Jager**: Ik denk dat die overvragende ambtenaar zich niet voordoet als er een handhavingsconvenant is. Daarmee zouden de basis en de wil van een bedrijf om een handhavingsconvenant te sluiten ontvallen. De bedoeling is nu juist dat wij minder vaak in bedrijven gaan kijken en uitvragen en dat wij vertrouwen op de proactieve houding van dat bedrijf zelf. Die overvragende ambtenaar past niet in een horizontale toezichtsrelatie.

De heer **Biermans** (VVD): Als dit zich voordoet, wordt hij vanzelf aan de kant gezet en op zijn vingers getikt.

Staatssecretaris **De Jager**: Vriendelijk op zijn vingers getikt. Dat is voorlopig voldoende. Aan de kant gezet gaat nogal ver.

De heer Biermans vraagt of door de invoering van de AWB-conforme beslistermijnen het belang is ontvallen aan de vraag van de VVD-fractie over de ministeriële regeling met standaardverdagingsgevallen. Het antwoord op deze vraag is bevestigend. De ministeriële regeling waarin de standaardverdagingsgevallen zouden worden uitgewerkt, heeft zijn belang verloren. Hiervoor zijn een aantal redenen. Elke afwijking van de AWB zal worden geschrapt, dus ook de mogelijkheid om langer te verdagen dan de AWB voorschrijft. Verdagen blijft weliswaar mogelijk, maar dan volgens de regels van de AWB, dus ten hoogste vier weken, onder het doen van schriftelijke mededeling.

Er is ook gevraagd of het nieuwe beleid van de Belastingdienst om de nieuwe AWB-conforme beslistermijnen per 1 januari aanstaande te hanteren wel haalbaar is. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend, maar ik merk hierbij het volgende op. Ik heb op 8 juni jongstleden aan de Tweede Kamer bericht een aantal maatregelen te nemen op het gebied van ICT en op andere terreinen, zoals dienstverlening, klachtbehandeling en telefonische bereikbaarheid. De acties op korte termijn hebben tot doel om de grootste irritaties bij burgers en bedrijven weg te nemen. Het afdoen van bezwaarschriften, verzoeken en klachten binnen de AWB-beslistermijnen is een speerpunt binnen dit samenstel van maatregelen. Om dit te realiseren worden veranderingen in de procesinrichting doorgevoerd, maar het belangrijkste is dat bezwaarschriften meer aandacht krijgen in de volgorde van verwerking in de automatiseringssystemen. Door die prioriteitstelling wordt de verwerkingstijd bij de centrale administratie van de Belastingdienst korter. In de brief van 8 juni heb ik geschreven dat in de aanvangsfase extra aandacht wordt besteed aan monitoring en zo nodig bijsturing.

Tot slot ga ik in op een aantal concrete vragen die door de leden zijn gesteld. De heer Biermans heeft gevraagd of ik mijn visie kan geven op de menselijke behandeling van de welwillende belastingbetaler. Dit kabinet en ik staan voor een effectieve en menselijke behandeling van de welwillende belastingbetaler. Ook dit mag onderdeel uitmaken van de wetsgeschiedenis. De Belastingdienst moet dienstbaar zijn aan bedrijven en burgers en deze relatie moet steeds meer gebaseerd zijn op vertrouwen, dat is waar dit kabinet voor staat. Daar staat wel tegenover dat ook streng wordt opgetreden tegen de minder welwillende belastingbetaler. Ik ben het met de heer Biermans eens dat Walvisachtige toestanden, zoals hij dat noemt, vermeden moeten worden. Ik maak mij daar zeer sterk voor.

De heer Leijnse vraagt hoe wordt uitgesloten dat mensen met psychische of sociale problemen ten onrechte te maken krijgen met een maatregel waarbij de beslagvrije voet wordt beperkt. Indien deze mensen in aanmerking komen voor kwijtschelding, worden zij niet getroffen door de maatregel. Bovendien wordt de maatregel alleen maar toegepast in een individuele behandeling van de belastingplichtige, zodat deze persoon bekend is bij de Belastingdienst. Als door een bezoek van de deurwaarder bekend is dat deze personen vanwege psychische en sociale problemen de post niet openen, krijgen zij niet te maken met deze maatregel. De maatregel ziet alleen op belastingplichtigen die bewust hun belasting niet betalen.

De heer Leijnse vraagt ook naar de onderhandelingsruimte van de inspecteur ingeval van doelmatige afwijkingen van de wet. Hij heeft Nederland geroemd als een land waar afspraken te maken zijn. Dit wetsvoorstel laat de onderhandelingsruimte van de inspecteur om te komen tot een juiste vaststelling van de belastingschuld onaantast, maar uiteraard wel

binnen doel en strekking van de wet. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was een doelmatigheidsbepaling opgenomen die de inspecteur de mogelijkheid bood, afspraken te maken om op doelmatige wijze de belastingschuld af te wikkelen. Deze doelmatigheidsbepaling is via een amendement uit het wetsvoorstel verwijderd. Deze bepaling zag op gevallen waarin geen discussie bestond tussen belastingplichtigen en de inspecteur over de hoogte van de belastingschuld, maar in overleg gekozen kon worden om op doelmatige wijze de belastingheffing verder af te wikkelen. Ik betreur ten zeerste dat dit uit het wetsvoorstel is gehaald. Ik was er zelf niet bij, maar men heeft mij verteld dat de achtergrond daarvan was dat men dit wilde verruimen. De voorgestelde doelmatigheidsbepaling die dus op grond van een misverstand is geschrapt, zou de inspecteur juist ruimte bieden om de belastinggelden op een efficiënte en doelmatige wijze binnen te halen. Misschien is het verstandig dat ik mij naar aanleiding van deze vraag met de Tweede Kamer versta om te kijken of wij alsnog tot een vergelijk kunnen komen.

De **voorzitter**: Dan zijn wij nu toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer.

\*\*

De heer **Essers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag een schorsing van tien minuten als dat kan.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering tien minuten.

\*\*

De vergadering wordt van 18.22 uur tot 18.35 uur geschorst.

\*N

De heer **Biermans** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag namens u de staatssecretaris danken voor zijn buitengewoon vriendelijke betoog.

De **voorzitter**: Niet namens, maar via de voorzitter.

\*\*

De heer **Biermans** (VVD): Dan begin ik opnieuw. Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag via u de staatssecretaris danken voor zijn uitermate vriendelijke betoog, dat doorspekt was met woorden als zorgvuldigheid, vertrouwen, menselijkheid, gelijkwaardigheid, et cetera. Zeker op een dag als vandaag spreekt mij dat natuurlijk geweldig aan. Om een misverstand maar uit de wereld te helpen, ik meende dat de staatssecretaris sprak over een menselijke benadering van de Belastingdienst. Ik had het nadrukkelijk over een menselijke maat van behandelen. Daaronder versta ik dat de mensen van de Belastingdienst benaderbaar moeten zijn, bereikbaar moeten zijn, je moet geen nummer zijn, maar je moet inderdaad ook een ander mens kunnen bellen, kunnen

ontmoeten als dat nodig is. In die zin bedoelde ik het in elk geval.

Mijn eerste opmerking betreft de veegwet. Ik had al gezegd dat uit dit samenstel van wetswijzigingen geen bloed vloeit. Namens de andere leden van mijn fractie kan ik via u, voorzitter, richting staatssecretaris zeggen dat wij heel kritisch op die samenvoeging zullen blijven letten. Uiteraard zijn wij heel blij met de uitlating van de staatssecretaris dat niet alleen hij dat niet meer zal doen -- als hij het toch doet, heeft hij daar dan heel goede redenen voor -- maar dat hij er zelfs voor zal zorgen dat het kabinet dat ook niet meer doet!

Wat het horizontale toezicht betreft, had ik eigenlijk gehoopt dat de staatssecretaris wat enthousiaster zou doen over mediation, c.q. het inschakelen van de rechter. Heel benepen zei hij aan het eind van zijn betoog dat mocht dat een goede manier zijn om tot een geschillenoplossing te komen, wellicht kan worden overwogen om naar een mediator te gaan. Wat mij betreft had de staatssecretaris gewoon voluit kunnen zeggen: wij proberen het allereerst onderling op te lossen, want het is een overeenkomst die je samen getekend hebt, dus moet je ook samen de geschillen proberen op te lossen, maar lukt dat niet dan zullen wij bezien of dat via mediation of op een andere manier lukt. In elk geval niet dat een van de twee partijen een oplossing op tafel legt. Doorpraten in dit soort situaties is altijd heel goed, vooral omdat er voor het bedrijf waarmee de overeenkomst is aangegaan geweldige financiële en andere belangen aan kunnen vastzitten.

Ik heb de staatssecretaris helaas niet gehoord over het initiatiefwetsvoorstel van mijn partijgenote Dezentjé Hamming en de heer Crone. Wellicht kan hij er in tweede termijn nog iets over zeggen.

Heel bijzonder vond ik wel de opmerking van de staatssecretaris over het niet kunnen verlaten van het gesloten stelsel van rechtsmiddelen. Als ik het heel vervelend beluister -- zo ben ik natuurlijk niet -- dan had ik kunnen begrijpen dat hij zei: het is mogelijk dat een belastingplichtige, dus geen cliënt, ergens tekort wordt gedaan maar geen rechtsmiddel heeft. Dan is het vervelend, maar ik kan niet voorzien in welke situaties zich dat kan voordoen en wat de consequenties ervan zijn, dus laten wij maar gewoon van dat open stelsel van rechtsmiddelen afblijven en laten wij die belastingplichtige nu maar gewoon juridisch gezien in de kou staan. Dat zal de staatssecretaris ongetwijfeld niet bedoeld hebben, maar dan hoor ik wel graag wat hij dan wel heeft bedoeld.

Uiteraard, weer via u, voorzitter, richting staatssecretaris ook dank voor het per 1 januari 2008 AWB-conform gaan werken, zonder zelfs een besluit, een regeling van de minister, waardoor gevallen worden uitgesloten van dat vrome voornemen!

\*N

De heer **Essers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik zou om te beginnen graag de heer Biermans willen feliciteren met zijn dochter. Als zij op hem lijkt, wil ik heel graag met haar kennismaken. Ik bedoel dan natuurlijk qua karakter!

Ik wil ook heel graag de staatssecretaris danken voor zijn wederom heel heldere en duidelijke beantwoording.

In zijn opmerkingen over het horizontaal toezicht proefde ik duidelijk heel andere bewoordingen dan in de memorie van antwoord. Dat was wat kortaf. Hij zei, mijns inziens terecht, dat je een handavingsconvenant niet kunt gebruiken, c.q. kunt misbruiken om allerlei fiscale plannen voor te leggen in dat overleg met de belastinginspecteur om te weten of ze wel goed zijn. Daar zijn wij het dan wel over eens. Zoals het in de memorie van antwoord stond, kwam het erop neer dat, ook als men buiten dat overleg kiest voor een fiscaal goedkope oplossing en men doet dat een aantal keren achter elkaar, het convenant zou worden opgezegd. Uit zijn beantwoording in eerste termijn heb ik begrepen dat dit zeker niet de bedoeling is. Het gaat erom dat het overleg niet mag worden misbruikt en daar heb ik natuurlijk alle begrip voor.

Zijn opmerkingen over de geschillenbeslechting vind ik eigenlijk typisch voor de pilot waarin wij zitten. Met alle respect, ik vind het toch een beetje softe benadering. Het woord vertrouwen komt er vaak in terug, wij moeten lief zijn voor elkaar en als er een geschil is, zou dat een teken van gebrek aan vertrouwen zijn. Ik denk dat wij het heel zakelijk moeten zien. Net zo min als belastingplichtigen klanten zijn, zal een ondernemer de inspecteur als een leuke oom zien. Het is nu eenmaal een feit dat wij belasting moeten betalen en leuk zal dat nooit echt worden. Zo zie ik ook deze convenanten. Het is een efficiënte manier om om te gaan met een buitengewoon complexe wetgeving en massale processen. Bij een goede zakelijke op vertrouwen gebaseerde verhouding -- dat is volgens mij elke overeenkomst -- hoort dat je afspraken maakt over zakelijke geschillen. Die investering in elkaar is volgens mij een teken van vertrouwen. Ik ben blij met de stelling van de staatssecretaris dat hij convenanten als een overeenkomst ziet, maar bij een overeenkomst past volgens mij dat je van te voren afspraken maakt over geschillenbeslechting. Ik snap de staatssecretaris heel goed, maar mijn probleem is dat hij de beslissing om wel of niet mediation of de rechter in te schakelen primair legt bij de Belastingdienst. Ik denk dat het bij gelijkwaardigheid van verhoudingen ook de andere partij die mogelijkheid zou moeten hebben. Overigens, het is een contract en eenzijdige opzegging lijkt mij daar altijd mee op gespannen voet te staan. Bovendien hebben wij ook altijd nog de beginselen van behoorlijk bestuur. Wij kunnen de rechter dus nooit sowieso uitschakelen. Als de opzegging van het convenant op een willekeurige manier zou geschieden, zijn er altijd nog de beginselen van behoorlijk bestuur. Ik hoor graag de bevestiging van de staatssecretaris op dit punt.

Ik ben de staatssecretaris dankbaar voor wat hij heeft gezegd over de beperking van de beslagvrije voet. Onze zorgen zijn voor een deel wel weggenomen, want hij heeft nogmaals en heel duidelijk gezegd dat het niet de bedoeling is om hiermee mensen te treffen die om wat voor reden dan ook in de problemen zijn geraakt en niet echt kwade bedoelingen hebben. Hij heeft duidelijke voorbeelden gegeven van mensen die echt proberen misbruik te maken van deze free haven. Anderzijds vind ik de voorbeelden van de staatssecretaris dermate schrijnend dat ik mij afvraag of dit wel de juiste methode is. Wij tasten een recht aan dat in de Grondwet is verankerd. Bovendien mikken wij op mensen die echt niet wakker zullen liggen van die 10% inperking. Ik verzoek de staatssecretaris het niet hierbij te laten, maar om serieus na te denken over meer effectieve en proportionele maatregelen om deze specifieke gevallen aan te pakken. Het is niet bevredigend dat wij het hierbij laten. Ik grijp graag de handreiking van de staatssecretaris aan om de gevallen die wij in de praktijk zullen tegenkomen te monitoren en daarover verslag uit te brengen en vervolgens aan de orde te stellen of deze maatregel voldoende proportioneel is en welke andere maatregelen ook denkbaar zouden zijn geweest.

Ik ben niet overtuigd door het antwoord van de staatssecretaris over de kredietruimte. Wij vinden dit een ingrijpende verandering in de situatie. Ik spreek niet over de bankvordering als zodanig, maar wel over het gebruik van de kredietruimte. De staatssecretaris heeft gezegd dat de banken dit wel prettig vinden, maar dat is niet onze voornaamste zorg. Het gaat erom dat de fiscus een aanmerkelijke versterking van zijn positie krijgt ten opzichte van concurrerende schuldeisers. Dat punt is nu net in discussie in het kader van de herziening van het faillissements- en insolventierecht. Wij wachten op het advies van de commissie-Kortmann en wij vinden dat wij dit onderwerp in het kader van die discussie moeten bespreken. Om de regering uit te nodigen de maatregelen rond het beslag van de kredietruimte op te schorten tot dit debat heeft plaatsgevonden, dien ik een motie in die is ondertekend door alle woordvoerders in dit debat.

\*M

De **voorzitter**: Door de leden Essers, Biermans, Reuten, Leijnse en Rehwinkel wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de commissie-Kortmann c.s. naar verwachting op korte termijn de regering zal adviseren over een herziening van het faillissements- en insolventierecht, waarbij ook de positie van de Belastingdienst als schuldeiser aan de orde komt;

overwegende dat het niet wenselijk is om vooruitlopend op die herziening thans reeds verstrekende maatregelen in te voeren die onderdeel zouden kunnen zijn van het vernieuwde faillissements- en insolventierecht en de daarmee samenhangende positie van de Belastingdienst;

verzoekt de regering om de maatregelen inzake het leggen van beslag op de kredietruimte thans nog niet in te voeren, maar deze aan te houden in afwachting van de invoering van het nieuwe faillissements- en insolventierecht,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt F (30322).

\*\*

\*N

De heer **Leijnse** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoorden in eerste termijn. Wat de beslagvrije voet betreft sluit ik mij in belangrijke mate aan bij de woorden van de heer Essers. De staatssecretaris heeft daarover een duidelijk betoog gehouden, waarin hij duidelijk maakte dat de sociaal zwakkeren of de mensen die om de een of andere reden niet in staat zijn adequaat te communiceren met de Belastinginspectie, niet worden getroffen door de aantasting van de beslagvrije voet, omdat zij daar in het afgesproken regime buiten vallen.

Later in zijn betoog maakte de staatssecretaris duidelijk dat het bij deze maatregel überhaupt niet de bedoeling was om de sociaal zwakkeren te pakken maar eerder de mensen die men als zeer handige, sociaal sterkeren moet aanduiden en die kans hebben gezien om aanzienlijke inkomsten of vermogens buiten het zicht van de fiscus te houden en zelfs nog extra inkomen over te houden door gebruik te maken van de beslagvrije voet.

Ik ben het echter met de heer Essers eens dat de vraag rijst waarom aan zo'n sterke categorie zo'n klein speldenprikje wordt uitgedeeld door nog eens 10% van de beslagvrije voet, zijnde 9% van het sociaal minimum, onder de vorderingsmogelijkheid te brengen als men die benadering tot het extreme doorvoert. Indien de maatregel dient om een categorie aan te pakken die wel degelijk solvent is, aanzienlijke mogelijkheden heeft en sterk staat, waarom dan zo'n klein speldenprikje uitgedeeld en niet overgegaan tot meer effectieve maatregelen?

Ik besteed nog even aandacht aan de contra legempraktijk. De staatssecretaris heeft terecht opgemerkt dat de regering in eerste instantie meende dat via een algemene doelmatigheidsbepaling in artikel 64 van de Algemene wet rijksbelastingen die contra legempraktijk van een wettelijk kader zou kunnen worden voorzien. Daarmee zou men ruimte creëren voor die praktijk. De Tweede Kamer heeft echter

gezegd dat het wat merkwaardig is om in de wet een bepaling op te nemen die de inspecteur uitdrukkelijk de mogelijkheid geeft om af te wijken van de wet. Dat is ongebruikelijk. In dit huis hebben wij daarover eerder gesproken in de discussie over de verhouding van lagere regelgeving tot de wettelijke regelgeving. De algemene opinie is dat men dat eigenlijk niet kan doen. De Tweede Kamer is consequent geweest door dit artikel uit de wet te amenderen. Dat betekent dat opnieuw een toestand van gedoogbeleid ontstaat. Men laat een contra legempraktijk bestaan omdat die doelmatig is. Dat roept de interessante vraag op hoe men als wetgever die situatie beziet en hoe men er als wetgever effectief voor zorgt dat de ontwikkeling van die contra legempraktijk niet een toenemende rechtsonzekerheid creëert bij de belastingsubjecten.

\*N

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoorden. Evenals de voorgaande sprekers ben ik geheel tevredengesteld, zelfs content met de neveninterpretatie van artikel 19, lid 2, over de belastingvrije voet. Ik dank de staatssecretaris daarvoor. Ik begrijp dat men met de woorden klant en klantgerichtheid de servicegerichtheid wil dekken. Als men het motto "de klant is koning" nog verder doortrekt, moeten wij misschien de belastingplichtigen onze koningen gaan noemen.

Ik ben tevreden dat de staatssecretaris heeft gezegd zich te willen matigen in dat taalgebruik. Wij moeten benadrukken dat de Staat en de belastingbetaler een organisch geheel vormen. Dat betekent niet dat er geen tegengestelde belangen kunnen zijn. In een huwelijk kunnen ook tegengestelde belangen bestaan, maar ook daar spreken wij liever niet over elkaar als klanten.

Over de verzameling van wetwijzigingen ben ik niet geheel tevreden gesteld. De staatssecretaris heeft gezegd dat dit moet leiden tot een doelmatige behandeling. Ik vind dat redelijk vaag. Het onderhavige wetsvoorstel hadden wij op precies dezelfde wijze kunnen behandelen als de Kamer vijftien velletjes papier had gekregen, met op ieder velletje een afzonderlijk wetsvoorstel. Dat zou voor de behandeling niet hebben uitgemaakt.

Niettemin ben ik tevreden als de staatssecretaris zegt dat er in ieder geval wordt gestreefd naar zuiverheid. Ik zal de regering in de toekomst beoordelen op deze intentie.

\*N

Staatssecretaris **De Jager**: Mevrouw de voorzitter. De heer Biermans heeft gesproken over de menselijke maat. Ik denk dat wij elkaar gevonden hebben in de interpretatie van dit begrip.

Hij heeft gevraagd of wij kritisch willen kijken naar de onderwerpen die wij samenvoegen in een veegwet. De heer Reuten heeft hier ook nog eens met nadruk aandacht voor gevraagd. Ik heb al gezegd hoe ik hierover denk. Wij moeten kritisch

bezien wat wij wel en wat wij niet kunnen samenvoegen. Het is niet ongebruikelijk om onderwerpen samen te voegen. Ik heb recent een belastingplan ingediend bij de Tweede Kamer. Daarin zijn veel budgettaire maatregelen opgenomen die in een onderlinge context moeten worden gezien. Verder zijn overige fiscale maatregelen -- de zogenaamde ofm -- gebundeld in een wetsvoorstel. Ik besef echter goed dat wij niet ongebreideld alles bij elkaar kunnen vegen. Die werkwijze staat op gespannen voet met de mogelijkheid om aanpassingen en wijzigingen voor te stellen en dit geldt zeker voor de Eerste Kamer. Wij kijken heel kritisch naar de onderwerpen die wij bijeenbrengen in een "ofm". De Raad van State kijkt bovendien mee. Ik zeg toe dat wij steeds een kritische afweging zullen maken tussen doelmatigheid en de mogelijkheid voor de Kamer om ieder onderwerp op de eigen merites te beoordelen. Ik realiseer me verder dat een onderwerp dat politiek gevoelig is, zich minder leent voor het samenvoegen met andere onderwerpen. In een veegwet hoort bijvoorbeeld niet de totale herziening van de Successiewet thuis.

De heer Biermans heeft verder opnieuw aandacht gevraagd voor het horizontale toezicht. Ik ben het met hem eens dat de nadruk moet liggen op een onderlinge oplossing. Het is ook niet de bedoeling van een convenant dat een van de partijen zijn zin kan doordrukken. In dit verband doelt hij waarschijnlijk op de Belastingdienst. Het bedrijfsleven zal dan niet bereid zijn om een convenant af te sluiten. Sterker, het zal het eenzijdig opzeggen.

De Belastingdienst streeft ernaar om veel convenanten af te sluiten en het horizontale toezicht te benadrukken, juist omdat beide partijen daar voordeel aan kunnen ontlenuen. Daar past natuurlijk niet bij dat de Belastingdienst eenzijdig dingen kan doordrukken. Daarmee zou de basis ontvallen aan het horizontale toezicht en het handhavingsconvenant. De komende tijd zal worden gevolgd wat wel en wat niet wordt gewenst. Ik zeg toe dat ik met VNO-NCW contact zal opnemen om nog eens specifiek over het horizontale toezicht en het handhavingsconvenant te spreken en de eerste indrukken over deze werkwijze te wisselen zodat duidelijk wordt wat de pluspunten zijn en wat er eventueel verbeterd moet worden.

Er is ook nog gevraagd naar het initiatiefwetsvoorstel-Dezentjé Hamming/Crone. In dit kader is ook gevraagd of het gesloten stelsel verlaten moet worden. Ik heb al gezegd dat ik er geen voorstander van ben om het proces tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige te juridiseren. Ik ben wel van mening dat er iets moet veranderen in de relatie tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige, maar ik kies dan voor een relatie die gebaseerd is op vertrouwen. De belastingplichtige mag niet in de kou komen te staan. Daar kan de Kamer mij op afrekenen.

Om dit te bereiken, zal de Belastingdienst de komende tijd een bepaalde transitie moeten doormaken. Dit vraagt nogal wat en ik vrees zelfs dat er mensen zijn bij de Belastingdienst die de

omslag naar het horizontale toezicht slechts met moeite kunnen maken. Voor sommigen van hen is het wellicht beter om zich vooral te richten op het klassieke, verticale toezicht, de handhaving. Wij kunnen niet iedereen inzetten voor het horizontale toezicht, want dit past nu eenmaal niet bij iedereen. Ik ben er zeker van dat wij de Belastingdienst en het bedrijfsleven ervan kunnen overtuigen dat een onderlinge relatie van vertrouwen beter werkt dan het juridiseren of een conflictmodel. Natuurlijk moeten wij dit nauwkeurig volgen, want dit vraagt veel van de medewerkers van de Belastingdienst, de politiek en het bedrijfsleven. Men zal hieraan moeten wennen. Ik zie ernaar uit om in de toekomst met de Kamer te spreken over de voordelen van de werkwijze en mogelijke verbeterpunten.

De heer Essers heeft ook gesproken over het horizontale toezicht, de geschillenbeslechting en de pilotfase. Ik zal dit inderdaad zakelijk bezien, want dit is een efficiënte manier van werken en afspraken maken. In die relatie leg ik de beslissing absoluut niet primair bij de Belastingdienst. Dit past niet in het model van het horizontale toezicht en een handhavingsconvenant. Uiteraard zijn de beginselen van behoorlijk bestuur ook op dit complex van toepassing.

De heer Leijnse heeft gevraagd naar de beslagvrije voet. Hij heeft gevraagd waarom wij kiezen voor zo'n speldenprikje. Zouden wij niet beter kunnen nadenken over maatregelen om effectief op te treden? Ik vind dit een goede suggestie, maar ik zeg hier wel iets bij. Het is niet makkelijk om deze groep aan te pakken die op papier soms over middelen beschikt, maar waar in werkelijkheid niets wordt aangetroffen. Er staan auto's op hun naam die wij nooit kunnen vinden. Zij wonen in enorme huizen die niet op hun naam staan en waarop dus geen beslag kan worden gelegd. Het is net alsof zij van de wind leven en daarom noemen wij hen ook wel windhappers. Er staan foto's op het nachtkastje waarop zij op een grote zeilboot zijn afgebeeld en wij weten dat zij in grote auto's rijden, maar iedere keer als de Belastingdienst komt controleren, is er niets. Het is niet gemakkelijk om deze groep te raken, maar er is genoeg aanleiding om te bezien of wij nog effectiever kunnen optreden. Ik zal hierover nadenken.

De heer Leijnse heeft gesproken over artikel 64 AWR. Hij heeft begrip voor het feit dat de Tweede Kamer die bepaling heeft geschrapt. Ik wijs hem erop dat een uitzonderingsbepaling in een wettelijke bepaling niet contra legem is. Er is geen sprake van afwijking van de wet als er wordt gehandeld conform die uitzonderingsbepaling. Dit is ook niet ongebruikelijk. In veel wetgeving wordt er in een wettelijke bepaling veel discretionaire bevoegdheid gegeven voor de uitvoering. In de fiscaliteit echter zijn wij daar veel terughoudender in. Daar is de discretionaire bevoegdheid vaak veel minder, ook vanwege het streven naar volstreekte gelijkheid en de uitgangspunten van het gelijkheidsbeginsel. Wij zijn dus in het algemeen voorzichtiger.



Echter, in deze situatie zag het niet op het bepalen van de fiscale grondslag of op het bepalen van het bedrag dat er betaald moet worden. Daar ging dit niet over. Er was een bepaalde belastingschuld en vervolgens ging men kijken hoe men die het beste kon invorderen. Hoe zou men dat het meest effectief kunnen doen? Kan men bijvoorbeeld een VPB-schuld verrekenen met een IB- of een btw-aanslag? Kunnen VPB en btw met elkaar verrekend worden? Kan men in sommige situaties een andere betaler, een andere belastingplichtige aanmerken, die de belasting afdraagt voor een bepaalde groep, in overeenstemming met wat die groep wil?

Het moet mogelijk zijn om in de invordering dergelijke dingen te doen. Wij kunnen veel in de uitvoering, maar wij zouden liever een bepaling daarover zien in de wet, zodat er iets meer ruimte is in het invorderen en in het afhandelen, op een doelmatige manier, van belastingschulden. In dat geval ging het dus niet om het bepalen van de fiscale grondslag. Desalniettemin zullen wij daar nader over denken en ik zal met de Tweede Kamer debatteren over de vraag in hoeverre die ruimte gewenst is.

Over het samenvoegen van de wetsvoorstellen heb ik al gesproken. Over het begrip "klant" zijn de heer Reuten en ik het volgens mij inhoudelijk wel redelijk eens. Ik denk dat ik het woord klant zal gaan gebruiken, zeker op werkbezoeken. Het is belangrijk om die klantgerichtheid ook bij de Belastingdienst erin te krijgen. Tegelijkertijd realiseer ik mij natuurlijk heel goed dat het hierbij niet om mensen gaat die zelf kunnen kiezen. Het zijn gewoon belastingplichtigen. In die situatie is er weer sprake van een heel andere relatie dan met een normale klant.

Tot slot kom ik op de kredietruimte. Daar is een motie over ingediend. In die motie wordt het kabinet gevraagd om de inwerkingtreding van de bankvordering uit te stellen en te zijner tijd te bezien in samenhang met het nieuwe faillissementsrecht. Ik acht het belangrijk om even stil te staan bij de context waarin de betreffende bepaling tot stand is gekomen. De invoering van de bankvordering staat geheel los van het nieuwe faillissementsrecht. Zij is absoluut noodzakelijk voor een efficiënte invordering van een grote stroom kleine vorderingen.

Het succes van het inningssysteem dat in 2008 bij de Belastingdienst wordt ingevoerd, hangt mede af van dit nieuwe invorderingsinstrument. Voor de uitvoering daarvan is de bankvordering van groot belang. Zonder bankvordering worden in de praktijk veel kleine vorderingen feitelijk oninbaar. Het generiek oninbaar zijn was in 2004 een van de belangrijkste misstanden die werden aangetroffen in de contra legemdiscussie. Het alternatief van de loonvordering brengt relatief hoge administratieve lasten met zich mee voor het bedrijfsleven en het is privacygevoelig.

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) beschikt op dit moment zonder problemen over een nagenoeg vergelijkbaar instrument. Daar zijn nooit fundamentele problemen mee geweest. Het op dit moment bestaande alternatief voor de

Belastingdienst, het derdenbeslag onder de bank, levert in de uitvoering geen problemen op, maar is niet massaal toepasbaar in verband met forse administratieve lasten bij de bank en relatief veel overlast voor de schuldenaar door blokkering van alle bankposities voor geruime tijd. Ik wijs er ook op, voorzitter, dat deze bankvordering niet is bedoeld om een debetstand als zodanig te genereren. Dat is niet de doelstelling daarvan.

Het is niet zo dat de banken hebben aangegeven het prettig te vinden dat wij dit zo doen, zij hebben ons gesmeekt om het zo te doen. Het is inherent aan hoe het bankensysteem werkt dat een bank eigenlijk maar één saldo ziet. Als u als privaatspersoon een incasso wilt doen, een internetbetaling of de overboeking van de energierekening, dan krijgt u alleen maar een signaal of dat wel of niet kan.

Tot het saldo behoort de vrije kredietruimte. Dat is de mogelijke debetstand, aangevuld met het saldo. Dus stel dat iemand €500 op zijn bankrekening heeft en hij heeft €250 kredietruimte, dan zie je alleen maar €750 staan, de twee bedragen bij elkaar. In de gevallen waar wij het hier over hebben, gaat het meestal om kleinere bedragen. Die zijn heel snel aangevuld, maar een bank kan niet in het heen- en weerboeken van saldi zien of iets wel of niet net boven een bepaalde grens valt. Dat gebeurt ook niet in de praktijk. Ik gaf al aan dat dit ook bij het CJIB niet het geval was.

Bij de betalingen in kwestie is het mogelijk dat iemand tijdelijk onder de debetstand valt. Overigens betreft het hier een groep met over het algemeen heel kleine debetstanden. Wij hebben het hier niet over de kredietkaartruimte die gekoppeld is aan een kredietkaart of over een eventuele persoonlijke lening ergens anders. Wij hebben het hier over het systeem van de betaalrekening.

De ingediende motie zou raken aan de kern van het systeem van de betaalrekening en is dus helaas daarom niet mogelijk. Ik wil een klemmend beroep op alle indieners doen om dat punt wel toe te staan in de wet, in ruil voor een toezegging van mijn kant dat wij het monitoren en dat ik eventueel in uw Kamer verslag kom doen over of dit wel of niet tot problemen leidt.

Wij zien er op dit moment geen probleem in, zeker niet omdat het gaat om kleine bedragen en omdat alle andere instanties die incasso's doen, op eenzelfde wijze incasseren. Er is naar onze mening ook geen samenloop met het nieuwe faillissementsrecht. Ik wil de indieners dan ook met klem verzoeken om dit wel toe te staan zoals het nu in de wet staat, zij het met een opdracht aan mij om te monitoren hoe dat in de praktijk uitvalt en of het inderdaad massaal tot schulden leidt bij bepaalde mensen die dat niet meer aangevuld krijgen.

Ik kom terug op het voorstel van de €750 kredietruimte. Als daarvan €600 wordt afgeschreven en iemand komt €100 debet te staan, dan is dat heel snel weer aangevuld, omdat er iedere keer weer plussen en minnen zijn op zo'n betaalrekening. Het is dan ook heel moeilijk vast te stellen wanneer er wel of niet alleen maar een

bepaalde plus is. De bank geeft immers alleen het signaal: er is voldoende saldo -- waarbij het saldo wordt gemaakt door de kredietruimte en het geld wat op de rekening staat -- om de afboeking te doen.

De heer **Essers** (CDA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn betoog. De motie zegt niet expliciet dat wij dit gedeelte niet zouden willen invoeren. Zover zijn wij nog niet. Het gaat om het moment waarop wij het invoeren. Het gaat hier toch ook om de positie van de fiscus ten opzichte van concurrente crediteuren en dat is toch ook een essentieel element van het advies van de commissie-Kortmann. Waar wij behoefte aan hebben, is niet alleen een notitie waarin nog een keer de technische aspecten naar voren worden gebracht die de staatssecretaris noemt, waarin er wordt toegelicht waarom dit gekoppeld is aan die bankvordering. Wij willen weten waarom dat per se op dit moment zou moeten worden ingevoerd en waarom het niet -- waar het wetsvoorstel ruimte toe biedt -- wordt aangehouden in afwachting van de discussie over de commissie-Kortmann.

Staatssecretaris **De Jager**: Er is een invoeringsflexibiliteit ingebracht. Dat is, denk ik, heel goed, maar niet met het oog op de commissie die het nieuwe faillissementsrecht onderzoekt. Ik heb al aangegeven dat het nieuwe inningssysteem van de Belastingdienst in 2008 van kracht wordt. Dat betekent dat wij vanaf 2008 op die manier willen innen. Daarop is ook het systeem ingericht, dat is een massaal proces. Over het algemeen is dat overigens bij de groep die het hier betreft een voordeel, omdat er voorkomen wordt dat er hoge kosten bijkomen voor het betekenen van een dwangbevel. Dat wij het op deze manier incasseren, is dus veel goedkoper voor een belastingplichtige dan incasseren via het betekenen van een dwangbevel. Daar wordt deze groep mensen dus echt niet slechter van. Het gaat om kleine bedragen. De debetstand op zo'n rekening betreft geen persoonlijke lening, geen hypotheek, geen kredietruimte, maar alleen maar de betaalrekening. Daar moeten mensen over het algemeen een zeer hoge rente voor betalen. Zij hebben dus heel weinig ruimte, zoals u dat waarschijnlijk ook allemaal hebt. Als men net even €50 wil pinnen, wil men immers niet het signaal krijgen dat dit niet kan omdat er toevallig maar €30 op een betaalrekening staat.

Ik kan u de toezegging doen dat wij dat zeer nauw zullen monitoren. Als u dat wenst, willen wij het graag invoeren in 2008, gelet op het nieuwe betalingssysteem, het nieuwe inningssysteem van de Belastingdienst. Ik kan u toezeggen dat wij daar 1. kleine vorderingen op gaan innen en dat wij dat 2. gaan monitoren, zodat wij met u kunnen afstemmen wat de gevolgen daarvan zijn.

Wij kunnen ook beginnen met het incasseren van de relatief wat kleinere bedragen en dat vervolgens uitbreiden indien de eerste golf van incasso's goed verloopt en dit met u bespreken. Het nu uitstellen van deze regeling leidt ertoe dat wij het inningssysteem van de Belastingdienst in 2008

verlaat moeten uitvoeren. Daar heb ik grote praktische bezwaren tegen.

De heer **Biermans** (VVD): Voorzitter. Ik zal heel voorzichtig zijn na de terechte terechtwijzing dat ik niet namens u mocht spreken.

De **voorzitter**: Het was een vriendelijke opmerking, hoor.  
\*\*

De heer **Biermans** (VVD): Zo heb ik die ook opgevat. Is het mogelijk dat wij heel even schorsen?

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*N

De heer **Essers** (CDA): Voorzitter. In het kader van het onderlinge vertrouwen dat reeds een aantal keren in het debat van vandaag aan de orde is geweest, hebben wij zeer goed geluisterd naar wat de staatssecretaris ons heeft gezegd. Wij waarderen dat zeer en accepteren zijn handreiking om nauwgezet te gaan monitoren. Wij hebben duidelijk kennis genomen van het feit dat het om kleine vorderingen gaat en dat op korte termijn aan ons wordt gerapporteerd hoe de inning ervan in de praktijk verloopt. Daarom hebben wij besloten om de motie in te trekken.

De **voorzitter**: Aangezien de motie-Essers c.s. (30322, F) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.  
\*\*

\*N

Staatssecretaris **De Jager**: Voorzitter. Ik dank u en de Eerste Kamer voor het vertrouwen dat ik zojuist van haar heb gekregen. Ik zal haar zeer regelmatig op de hoogte stellen van hoe het in de praktijk verloopt. Daartoe zal ik monitoren.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 19.20 uur.

\*!Lijst van besluiten en ingekomen stukken\*!

\*N

#### **Lijst van besluiten:**

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende (wets)voorstellen te doen plaatsvinden op: 25 september 2007 (hamerstukken)

Wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in woningen en lokalen of bij woningen of lokalen behorende erven (30515);

Wijziging van de Wet luchtvaart en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut ter uitvoering van vier EG-verordeningen in verband met het totstandkomen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (30834);

Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wegnemen van enkele knelpunten bij leerlinggebonden financiering en het opheffen van de landelijke commissie toezicht indicatiestelling (30956);

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet energiebesparing toestellen en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten en tot wijziging van richtlijn 92/42/EEG van de Raad en de richtlijnen 96/57/EG en 2000/55/EG van het Europees Parlement en de Raad (Implementatiewet EG-richtlijn ecologisch ontwerp energieverbruikende producten) (30958);

Wijziging van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen in verband met het vervallen van de termijnstelling voor het ter beschikking stellen van middelen aan het Bureau ten behoeve van de vervulling van zijn taken (30972);

2 oktober 2007 (onder voorbehoud)

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) Voortzetting plenaire Behandeling (30489);

30 oktober 2007 (onder voorbehoud)

Regels inzake de aanspraak op een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten van kinderen (Wet op het kindgebonden budget) (30912);

13 november 2007

Verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege (28238);

Wijziging van de Wet op het notarisambt en enige andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid het ambt van notaris in dienstbetrekking uit te oefenen en het aanbrengen van enkele wijzigingen van technische aard (Wet notaris in dienstbetrekking) (30350);

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling (30513);  
10 en 11 december 2007;  
Belastingplan 2008 (31205);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor

Justitie op 2 oktober 2007:

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326) (30976);  
Financiën op 2 oktober 2007:

Voorstel van wet van de leden Depla en Blok houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en van enige andere wetten inzake fiscale facilitering banksparen ten behoeve van pensioenopbouw of aflossing eigenwoningschuld (30432);  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin en voor Financiën op 2 oktober 2007:

Regels inzake de aanspraak op een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten van kinderen (Wet op het kindgebonden budget) (30912);  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin en voor Justitie op 9 oktober 2007:

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg) (30644).

#### **Ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:**

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de Wet luchtvaart en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut ter uitvoering van vier EG-verordeningen in verband met het totstandkomen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (30834);  
Intrekking van diverse wetten, die haar betekenis verloren hebben, op het terrein van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (31008);

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de formalisering van een onderdeel van de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst Rechterlijke Macht 1/1/2005-31/7/2007 (31062);

Wijziging van belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale onderhoudswet 2007) (30943).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken inzake en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Informele Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen ("Gymnich") van 7 en 8 september 2007 (griffienr. 138995);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het verdrag tot wijziging van het op 10 januari 2000 te Londen totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake luchtdiensten tussen en via de Britse overzeese gebieden

Anguilla, de Bermuda-eilanden, de Britse Maagdeneilanden, de Caymaneilanden, Montserrat en de Turks- en Caicoseilanden, enerzijds, en de Nederlandse Antillen, anderzijds; Londen, 12 januari 2007/26 juli 2007 (griffiennr. 138996);  
een, van alsvoren, ten geleide van het verdrag inzake het Europees Bosseninstituut; Joensuu, 28 augustus 2003 (griffiennr. 139033);  
een, van alsvoren, ten geleide van de Lijst van wijzigingen op Reglementen inzake uitrustingsstukken en onderdelen van motorrijtuigen behorende bij de ECE-Overeenkomst van 1958 (Trb. 1959,83) (griffiennr. 139041);  
een, van alsvoren, ten geleide van de Verdragen van Wenen inzake het wegverkeer en inzake verkeerstekens, de Europese Overeenkomsten tot aanvulling van deze verdragen, het protocol inzake tekens op het wegdek, aanvulling van het Verdrag inzake verkeerstekens, en enkele verdragen tot wijzigingen van deze verdragen (griffiennr. 13904.3);  
een, van alsvoren, ten geleide van een briefwisseling houdende een verdrag met de Noord Atlantische Verdragsorganisatie inzake de mogelijkheid voor gezinsleden van functionarissen van het NAPMA om in Nederland betaald werk te verrichten; Den Haag/Brussel, 13 februari/30 mei 2007. En een Notawisseling houdende een verdrag met het Technisch Centrum voor Landbouwsamenwerking en Plattelandsontwikkeling inzake de tewerkstelling van gezinsleden die deel uitmaken van het huishouden van de functionarissen van het Technisch Centrum voor Landbouwsamenwerking en Plattelandsontwikkeling; Den Haag/Wageningen, 15 juni/20 juni 2007 (griffiennr. 139005);  
een, van alsvoren, inzake het voornemen tot verlenging van het verdrag totstandgekomen op 21 december 2006 te Nicosia (griffiennr. 139010);  
een, van alsvoren, ten geleide van het protocol tot wijziging van het Aanvullend Protocol inzake de belastingen, gevoegd bij de Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie ondertekend te 's-Gravenhage op 29 april 1969; Brussel, 17 april 2007 (griffiennr. 139055);  
een, van alsvoren, ten geleide van - Notawisseling houdende een verdrag met de Republiek Cyprus betreffende de status van Nederlands militair- en burgerpersoneel, aanwezig in Cyprus ter ondersteuning van de operatie UNIFIL; Nicosia, 20/21 december 2006  
- Briefwisseling houdende een verdrag met de Staat Koeweit over gestationeerd Nederlands defensiepersoneel; Koeweit, 18 december 2006/24 december 2006 (griffiennr. 139056);  
een, van alsvoren, ten geleide van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek ten Oosten van Uruguay inzake wederzijdse administratieve bijstand ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving en het voorkomen, onderzoeken en bestrijden van

inbreuken op de douanewetgeving; Montevideo, 22 februari 2007 (griffiennr. 139057);

een, van alsvoren, ten geleide van het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Koninkrijk Bahrein tot wederzijdse vrijstelling met betrekking tot belastingen naar inkomsten en winsten verkregen uit het internationale luchtvervoer, met Protocol; Manama, 5 februari 2007 (griffiennr. 139058);

een, van alsvoren, inzake de Internationale Koffieovereenkomst 2001; Londen, 28 september 2000 (griffiennr. 139059);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van een lijst voorlopige Raadsagenda's onder Portugees EU- voorzitterschap (griffiennr. 139025);

een, van de minister voor ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van Europese bewindspersonen verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking, 21 en 22 september 2007 (griffiennr. 139054);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van 9 fiches van de Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Besluit programma tot modernisering Europese bedrijfs- en handelsstatistiek;
2. Mededeling inzake de versterking van de interne markt voor mobiele TV;
3. Mededeling inzake de ITU Wereld Radiocommunicatie Conferentie 2007;
4. Mededeling Rechten van de energieconsument;
5. Mededeling inzake verslag uitvoering Haags Programma 2006;
6. Verordening Gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt;
7. Mededeling "Tackling the pay gap between women and men";
8. Besluit Actieprogramma "Erasmus Mundus" (2009-2013);
9. Mededeling Waterschaarste en droogte (griffiennr.138937);

een, van alsvoren, ten geleide van 3 fiches van de Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling Global Approach oostgrenzen;
2. Circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen;
3. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Stichting voor Opleidingen (herontwerp) (griffiennr. 139022);

een, van de minister van Justitie, ten geleide van een brief inzake een gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de blue card (griffiennr. 139040);

een, van de staatssecretaris van Justitie inzake een kabinetsreactie op het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk asielsysteem (griffiennr. 139042);

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van de Junicirculaires 2007 van het

gemeentefonds en provinciefonds (griffiennr. 138989);

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ten geleide van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bekostigingsbesluit WHW in verband met enkele wijzigingen in de berekeningswijze van de rijksbijdrage voor universiteiten en hogescholen (griffiennr. 138929);

een, van alsvoren, ten geleide van het advies Commissie leraren en advies Onderwijsraad "leraarschap is eigenaarschap" (griffiennr. 139037);

een, van alsvoren, ten geleide van twee analyses science system assessment van het 2006 Rathenau instituut inzake "Universitaire loopbanen" en "Dertig jaar publieke onderzoeksfinanciering in Nederland 1975-2005" (griffiennr. 139038);

een, van alsvoren, ten geleide van het Advies onderwijsraad: Verstevinging van kennis in het onderwijs II (griffiennr. 139024);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ten geleide van de rapporten van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) inzake toezicht kinderopvang (griffiennr. 138955);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Informele Ecofinraad van 14 en 15 september 2007 (griffiennr. 139011);

een, van alsvoren, ten geleide van een afschrift van het op 12 september 2007 vastgestelde Besluit openbare biedingen Wft (griffiennr. 139069);

een, van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat inzake de Instelling adviescommissie duurzame kustontwikkeling (griffiennr. 139009);

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van de Arbeidsgehandicaptenmonitor 2006 (griffiennr. 138949);

een, van alsvoren, inzake de Uitkeringsregeling voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandigen (griffiennr. 139068);

een, van de minister van Volksgezondheid en Sport inzake prestatiebeschrijvingen eerstelijnspsychologische zorg (griffiennr. 138981).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden:

3. de volgende missives:

een, van de secretaris van Justitie, ten geleide van het rapport Data voor Daadkracht dat de Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid heeft uitgebracht aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Defensie en Justitie (griffiennr. 139006);

een, van de Directeur van het Kabinet der Koningin inzake aangenomen voorstellen van wet (griffiennr. 139136).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden;

4. de volgende geschriften:

een, van de heer N. van Luijtelaar te Nieuwegein inzake een voorstel herziening Pensioen wetgeving (griffiennr. 138941);

een, van mevrouw Oosterkamp te Apeldoorn inzake een verzoek om aanpassing van diverse wetten (griffiennr. 138951).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en de plv. leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.