

Voorzitter

algemene beschouwingen. Dat onze fracties het voorstel van het College van Senioren steunen, heeft te maken met een tweetal taxaties. Wij hebben er niet zo veel behoefte aan om met een kabinet te debatteren waarvan je redelijkerwijze maar één ding kunt verwachten, namelijk heel mooie verhalen over de Verenigde Oost-Indische Compagnie en alles wat daarmee annex is; de heer Noten zal begrijpen wat ik hiermee bedoel. Elk kabinet heeft recht op propaganda, maar ik zou daar toch niet altijd gelegenheid voor willen bieden. Bovendien heeft mijn standpunt ook iets te maken met het karakter van deze Kamer. Ik vind het eerlijk gezegd bijna ondenkbaar dat je op dit moment een groep politici bij elkaar kunt brengen om over politiek te spreken zonder dat daar onmiddellijk de verkiezingen bij betrokken worden. Dat is bijna onmogelijk; ik zou het zelfs ongezond vinden. Ik verwacht dus dat zo'n debat alleen dat karakter zou krijgen. Daarmee zou de Eerste Kamer in de politieke vuurlinie terecht komen. Hoezeer ik dat doorgaans ook kan appreciëren, ik denk dat deze Kamer zich hiermee geen dienst zou bewijzen. Daarom lijkt het mij een uiting van bedachtzame wijsheid om uw voorstel te volgen, voorzitter.

De **voorzitter**: Voor de goede orde, het is een advies van het College van Senioren aan de Voorzitter van de Kamer. En ik stel de Kamer voor, dit advies te volgen.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik ben niet tegen het houden van algemene beschouwingen in deze Kamer, want het is voor een partij als de mijne een van de weinige gelegenheden om buiten het behandelen van concrete wetsvoorstellen te treden. Naar mijn gevoel is het dus zinvol. Desondanks vind ik dat er een vreemde situatie zou ontstaan door algemene beschouwingen te houden met een kabinet dat bijna demissionair is. Het gaat immers niet alleen om het omzien in wrok of in triomf, het gaat vooral om het naar voren kijken en aanwijzingen geven voor wat wij willen. Dat is deze keer eigenlijk onmogelijk.

In stemming komt het voorstel van de voorzitter.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SP tegen dit voorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het hoger beroep in strafzaken, het aanwenden van gewone rechtsmiddelen en het wijzigen van de telastlegging (stroomlijnen hoger beroep) (30320).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Het is voor mijn fractie een genoegen, over dit wetsvoorstel van gedachten te wisselen met de nieuwe minister van Justitie, die wij in dit huis zo goed kennen. Tegelijkertijd spijt het ons, niet te kunnen debatteren met de vorige minister van Justitie, die zich in het kader van het

meerjarige project voor de herziening van het strafprocesrecht zeer in de materie had verdiept. Het is hierbij nodig om de diepte in te gaan en zelfs helemaal af te dalen tot de werkvloer, waar strafrechters, officieren van justitie en advocaten met de nieuwe procedure moeten werken en waarbij zij onverminderd aan hoge rechtsstatelijke kwaliteitseisen zullen moeten voldoen.

Dit wetsvoorstel staat voor mijn fractie niet alleen in de context van het grotere project herziening strafvordering, maar ook in die van de kloof tussen beleid en uitvoering. De Algemene Rekenkamer heeft over dit onderwerp een reeks van rapporten uitgebracht, waarin op tal van terreinen van overheidsbeleid werd vastgesteld dat bij het vormen van beleid en bij de daarvoor gehanteerde wetgeving onvoldoende wordt gekeken naar de vraag, hoe de uitvoerende instanties en de professionals die daar deel van uitmaken, met het beleid en de nieuwe regels moeten werken en of zij van mening zijn dat zij de problemen die zij in de praktijk tegenkomen, er beter mee kunnen oplossen. Terwijl de Tweede Kamer hieraan een kort en oppervlakkig debat gewijd heeft, heeft de Eerste Kamer zich er diepgaand mee beziggehouden. Er zijn gesprekken met deskundigen geweest en er heeft overleg plaatsgevonden met de Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Er is hiervan een rapport gemaakt en dit is met de regering besproken. Deze discussie heeft er echter vooralsnog niet toe geleid dat de uitvoerende instanties in de wetgevingsstukken zelf aan het woord komen, terwijl de Eerste Kamer dit via een motie van de heer Van Thijn wenselijk heeft genoemd.

In de discussie over de kloof tussen beleid en uitvoering is de aandacht niet primair op de wetgeving van Justitie gericht geweest. Daar bestaat namelijk de goede praktijk dat er over wetsvoorstellen die de rechterlijke macht betreffen, advies wordt gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de beroepsvereniging van rechters. Dit wetsvoorstel laat zien dat deze maatregel nog niet genoeg is om het perspectief van de uitvoering tijdig bij de wetgevingsprocedure te kunnen betrekken. Wie met de bril van de strafrechter, bijvoorbeeld, kijkt naar de in het wetsvoorstel geïntroduceerde beslissing over de toegang tot het hoger beroep, ontdekt tal van praktische vragen waarover niet goed is nagedacht. Ook zijn er heel principiële kwesties aan de orde die alleen vanuit de praktijk goed ingeschat kunnen worden. In de praktijk wordt gepoogd, niet alleen de machine van het strafproces te laten draaien, maar ook de traditionele waarden van de strafrechtspleging tot gelding te laten komen. Ik zal in mijn bijdrage dit ten onrechte verwaarloosde perspectief aanhouden, met dank aan degenen die mij hierover hebben geïnformeerd; ik kan niet spreken uit eigen kennis of ervaring.

Het wetsvoorstel past in een herzieningsoperatie die een drieslag vormt. Er zijn bagatelzaken, zaken waarin met één rechterlijke instantie wordt volstaan en waarvan het OM er zelf veel zal afdoen. Dan zijn er de ernstige zaken, die in drie instanties worden afgedaan. En ertussenin komt een nieuwe categorie van zaken met een beperkte omvang en een relatief gering belang, waarvoor berechting in twee instanties niet meer vanzelfsprekend is. Dit wordt afhankelijk gemaakt van een verlostelsel. De regering noemt dit in de memorie van antwoord een veiligheidsklep. Deze terminologie is onthullend; kennelijk moet de hoofdregel, de normale bedrijfsvoe-

Witteveen

ring, worden dat de afdoening zonder hoger beroep verloopt. Een veiligheidsklep heb je immers maar zelden nodig. Als de verdachte eenmaal tot het hoger beroep is toegelaten, dan geldt daarbij een methode van werken die "voortbouwend appel" wordt genoemd, waarbij zo veel mogelijk alleen de nog overgebleven twistpunten aan de orde komen en niet wordt overgedaan wat al in eerste instantie is behandeld.

Het stelsel dat de minister voor ogen staat, is er door de beantwoording van vragen van mijn fractie en van de CDA-fractie niet bepaald duidelijker op geworden. Het wordt geen echt grievenstelsel, zo begrijpen wij, maar ook geen volledige behandeling van de vragen die voorkomen in de artikelen 348 tot en met 350 van het Wetboek van Strafvordering. Enerzijds zegt de minister dat het onderzoek op de terechtzitting zo moet worden ingericht dat het meer gericht is op datgene wat de partijen verdeeld houdt – daar zit ook de winst en de efficiency – anderzijds moet de strafrechter volgens hem wel blijven letten op alle vragen van het beslissings-schema dat in de genoemde artikelen voorkomt. Dit impliceert dat er ook vragen bekeken moeten worden waarover de partijen het niet uitdrukkelijk oneens zijn. De minister meent dat dit een beperkt aanvullend onderzoek kan zijn, in vergelijking met het onderzoek dat in eerste instantie ook al op basis van het beslissingschema is verricht. Maar dit kan helemaal niet, want een rechter zal toch, als hij aan dit schema gebonden is, de overtuiging moeten hebben dat alle vragen beantwoord zijn. Dus zal hij ambtshalve ook moeten letten op de vragen waarover de partijen niet strijden. De toetsing door de Hoge Raad in cassatie zal toch ook altijd inhouden dat wordt nagegaan of de rechter in hoger beroep zich wel met het hele beslissingschema heeft beziggehouden. Als dat niet meer de bedoeling is, zal de wet op dit punt gewijzigd moeten worden. Dat blijkt dan ineens een heel principiële ingreep.

Over de consequenties van het verlofstelsel voor de wijziging van de tenlastelegging laat de minister zich op twee verschillende manieren uit. Enerzijds ontkent hij dat het een doorbreking is van de equality of arms, als de verdachte bij het formuleren van de redenen voor het instellen van hoger beroep geen rekening kan houden met de verandering van de tenlastelegging. Het lijkt ons vreemd dat het geen doorbreking zou zijn. Anderzijds erkent de minister dat "de verdediging zich doorgaans in een voorafgaand aan de behandeling ingediend schriftuur nog niet over zo'n wijziging heeft kunnen uitspreken" (pagina 3). Maar dat hoort ook zo in een voortbouwende appel. Kan de minister deze tegenspraak toelichten? Is het niet zo dat de gevolgen voor de verdediging heel ingrijpend kunnen zijn, gelet op de zeer ruime mogelijkheden die er zijn om in hoger beroep een geheel andere tenlastelegging te dienen? Kan dan de strafrechter ook nog wel een erg gerichte voortbouwende behandeling garanderen of moet hij eigenlijk toch op de oude manier te werk gaan? En wat is dan de winst?

Nu het verlofstelsel zelf. Ook daar wringt de redenering van de minister in de memorie van antwoord. Enerzijds is het verlofstelsel als zodanig kennelijk een volwaardige instantie in de zin van artikel 14 van het Bupo-verdrag. De minister verwijst overigens naar het Zevende Protocol bij een ander verdrag, namelijk het EVRM. Anderzijds is de hele voorzittersprocedure er een die achter een bureau plaatsvindt, waarbij geen hoor en

wederhoor van de betrokken partijen plaatsvindt, hetgeen toch uitdrukkelijk een van de waarborgen van de genoemde verdragen is. De voorzitter die verlof moet verlenen voor het hoger beroep, treedt volgens de minister helemaal niet op als een rechterlijk college. Het is dus geen raadkamerprocedure. Als dat zo is, kan inderdaad de eis van hoor en wederhoor misschien niet gesteld worden, maar als wat treedt de voorzitter dan op? Als een anoniem, in het geheim opererende verdelingsinstantie? Het is toch Het proces van Kafka niet? Vreemd is dat de niet-gekwalificeerde werkzaamheid van de voorzitter bovendien met een grote mate van beleidsvrijheid dient te worden verricht, want de minister wil deze beslissing niet verder normeren. De minister haast zich deze vervelende indruk weg te nemen, door een parallel te trekken met de rechter-commissaris, die immers ook geen raadkamer is en in de procedure vele beslissingen neemt alleen op basis van de stukken en zonder hoor en wederhoor toe te passen. Maar die parallel is helemaal niet zo verhelderend. De minister miskent met de vergelijking met de rechter-commissaris dat het wetboek een waterscheiding kent tussen het voorbereidend onderzoek, waar het gerechtelijk vooronderzoek deel van uitmaakt en het onderzoek op de terechtzitting. De beslissingen van de rechter-commissaris betreffen alleen vooronderzoek. Niet voor niets bepaalt het wetboek steeds dat als de zittingsrechter voor nader onderzoek verwijst naar de rechter-commissaris, dat nader onderzoek steeds als gerechtelijk vooronderzoek geldt omdat anders het dwingende schema onderzoek ter terechtzitting-raadkamer moeten worden gehanteerd. Een andere parallel ligt meer voor de hand: de voorzittersbeslissingen die geregeld zijn in de artikelen 591 en 591a Sv zijn ook aangemerkt als raadkamerprocedure. Daar is een interessante analogie.

Volgens mijn fractie wordt hier dus een breuk geforceerd met een praktijk die belangrijk gevonden wordt om principiële redenen. Het lijkt mijn fractie alleszins aannemelijk dat de hoven bij de voorzittersbeslissing ertoe zullen overgaan toch een raadkamerprocedure te houden, met oproeping van partijen en hoor en wederhoor. Weg efficiencywinst! Als de minister hier de praktijk wil veranderen, zal hij zulks uitdrukkelijk in de wet tot uitdrukking moeten brengen.

Het verlofsysteem heeft vermoedelijk ook nadelen voor het Openbaar Ministerie. De voorzitter moet van de minister een ruim toetsingskader ontwikkelen om verlof al dan niet te verlenen. Stel dat de voorzitter op grond daarvan verlof verleent bij een grief die gebaseerd is op veronderstelde onschuld na een veroordeling in eerste aanleg en dat het OM daarover evenmin is gehoord als de verdachte, want dat is immers zo tijdbesparend. In het licht van de veronderstelling dat de voorzitter die verlof verleent, ook degene is die de zaak, waarschijnlijk als unus, op de zitting gaat behandelen, ligt dan het verlenen van verlof en het gegrond achten van het beroep wel heel erg dicht bij elkaar. Enigszins gechargeerd gezegd: voor het OM zal dit nu op geheime rechtspraak lijken. Wij zijn terug bij Kafka, waar wij niet willen zijn.

Zal het lukken bij het gestroomlijnde hoger beroep het midden te houden tussen de bagatelzaken en de ernstige zaken? De minister spreekt hier met twee tongen. Hij zegt enerzijds heel duidelijk dat achter de abstracte categorie misdrijven met een geldboete van ten hoogste € 500 in de praktijk slechts de eenvoudige lichte varianten van de

Witteveen

wettelijke misdrijven schuilgaan, zoals eenvoudige diefstal en eenvoudige mishandeling. Anderzijds erkent hij dat het in het economisch strafrecht om complexe zaken kan gaan, waar het verlot om in hoger beroep te gaan sneller zou moeten worden verleend. Mijn fractie pleit ervoor om nu duidelijk uit te spreken dat het wenselijk is dat het verlot om in hoger beroep te gaan, in dit soort kwesties altijd wordt verleend omdat het gaat om verdachten die er prijs op stellen door een rechter te worden gehoord. Denk bijvoorbeeld aan delicten waarvoor ondernemers vervolgd worden. Vaak is het pas in hoger beroep zo dat het hele verhaal aan het licht komt. Een van de functies van de rechtspleging is om de mogelijkheid te bieden om je verhaal te doen aan een onpartijdige en onafhankelijke rechter die je eventueel zal straffen, maar wel nadat je bent gehoord. Voor het vertrouwen in justitie is het wezenlijk dit te blijven doen, ook als wij het hoger beroep stroomlijnen.

In het gestroomlijnde hoger beroep zal soms meervoudig en vaak in unusittingen worden geopeerd. De tendens om meer zaken door slechts één rechter te laten afdoen, wordt door dit wetsvoorstel nog verder doorgezet. Toch is juist die tendens niet zonder problemen. Uit een onderzoek, uitgevoerd door de Raad voor de rechtspraak, naar de kwaliteit van de rechtspleging, getiteld Kwaliteit kost tijd, komt naar voren dat er een sterke behoefte is om een andere rechter de vonnissen van de unus te laten meelezen en dat hiervoor in de toedeling van middelen niet is voorzien. Voor de strafsector zou hiervoor een bedrag van ongeveer 21 mln. extra nodig zijn, vindt de raad. Dat laat wel zien dat er een grens is aan de winst in efficiency die geboekt kan worden door meer zittingen enkelvoudig te laten plaatsvinden. De minister schrijft dat door de stroomlijning van het hoger beroep in te voeren, er meer capaciteit vrijkomt voor de afdoening van de zwaardere gevallen. Een mooie redenering, maar dan moet toch allereerst voordat wij ons rijk gaan rekenen, gewaarborgd worden dat er voor de gestroomlijnde hogerberoepszaken voldoende middelen zijn en komt vervolgens de vraag hoe de minister ervoor gaat zorgen dat er echt meer geld beschikbaar komt voor de zware gevallen. Ik zou dat graag uitgedrukt willen zien in normen over de zittingsruimte en in de Lamiciennormen. Graag ook hierop een reactie.

Tot slot nog een enkele opmerking over de afschaffing van de eenparigheidsregel bij meervoudige behandeling. Begrijp ik het goed, dan is dit een consequentie van het voortbouwende appel. Er is dan in het nieuwe stelsel geen reden meer om een versterkte meerderheid te eisen voor een andersluidende beslissing dan in eerste aanleg. De eenparigheidsregel in hoger beroep heeft nu juist tot strekking de bescherming van de burger in het oog te houden. Wat betreft de bewezenverklaring en de hoogte van de straf gaat van eenparigheid het signaal uit dat de verdachte zorgvuldig wordt behandeld en niet in een soort tombola terecht is gekomen. Stel – dit is even een rekenvoorbeeld – dat in eerste instantie tot vrijspraak is besloten met een verhouding van twee tegen één en dat in hoger beroep deze beslissing met twee tegen één wordt omgedraaid. Dan hebben in totaal drie rechters zich voor en drie rechters zich tegen uitgesproken en wordt de verdachte toch onherroepelijk veroordeeld. Dat ziet er niet goed uit. Justice must not only be done, it must also be seen to be done, om het op z'n Engels te

zeggen. De eenparigheidsregel heeft een belangrijke symbolische dimensie.

Het wetsvoorstel waarover wij nu spreken, vertoont in de optiek van de PvdA-fractie een aantal ernstige gebreken die een goede uitvoering van het wetsvoorstel bemoeilijken, zeker als het wetsvoorstel op korte termijn in werking zou treden. Het verdient dan ook overweging, nog eens goed naar enkele onderdelen van het voorstel te kijken en daarbij in overleg te treden met de voorzitters van strafkamers van gerechtshoven die bij die uitvoering een belangrijke rol zullen moeten vervullen. Wellicht zou dit ook tot aanpassingen van de wet moeten leiden. Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

Voorzitter: Bierman-Beukema toe Water



De heer **Pruiksma** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik vind het een eer en een genoegen om als eerste van mijn fractie met deze minister in deze regeerperiode te mogen debatteren.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, heeft een voorgeschiedenis van ongeveer drie jaar. Dat is tamelijk kort en dat valt te prijzen. De grondslag van het wetsvoorstel treffen wij aan in de notitie Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering, die op 22 oktober 2003 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Voorop stond toen de wens de middelen voor de strafrechtspleging doelmatig in te zetten en dubbeling van werkzaamheden zo veel mogelijk te voorkomen. In grote lijnen volgt het wetsvoorstel de aanbevelingen van het rapport Stroomlijnen in hoger beroep, dat weer voortborduurde op het onderzoeksproject Strafvordering 2001 onder leiding van de wetenschappers Knigge, thans advocaat-generaal bij de Hoge Raad, en Groenhuijsen.

Mevrouw de voorzitter. Met onze inbreng voor het voorlopig verslag hebben wij nogal wat zaken aan de orde gesteld; zo u wilt: overhoop gehaald. De inbreng was kritisch van toon als het rechtsbeschermingsbeginsel aan de orde kwam en hij bevatte vragen naar het waarom en het waarom niet als niet direct duidelijk was welk probleem of welke redenering de opmaat had gevormd voor het besluit om de appelprocedure in het strafrecht te hervormen op de manier die met het wetsontwerp wordt voorgesteld. Een van de redenen had kunnen zijn de wens om een bezuinigingsoperatie in een wetenschappelijk verantwoord jasje te steken, maar de minister, althans zijn ambtsvoorganger, heeft dat in de memorie van antwoord stellig ontkend. Alhoewel, in de memorie van toelichting is met zoveel woorden de term "werkdruk" gebruikt en dat op aangeven van het Openbaar Ministerie. Wij handhaven daarom onze opinie dat een zeker bezuinigingselement aan dit wetsvoorstel niet kan worden ontzegd en wij zullen volgende wetsvoorstellen in deze richting daarop kritisch blijven toetsen.

De minister blijkt van oordeel dat voortbouwende appel nog steeds principieel zal zijn te onderscheiden van het grievensstelsel. Op zichzelf is die constatering juist, maar zij gaat voorbij aan de door ons in het voorlopig verslag aangehaalde capaciteitsproblematiek binnen de zittende magistratuur die, naar verwacht, niet zal uitnodigen tot het beantwoorden van meer vragen dan de appellatant heeft gesteld. Dat mag toch op zijn minst een verschra-

Pruiksma

ling van de tweede, feitelijke instantie heten. Deelt de minister deze opvatting, in aanmerking nemend de reactie van zijn ambtsvoorganger in de memorie antwoord op onze inbreng?

Blijkbaar blijft tussen de minister en mijn fractie verschil van inzicht bestaan over de wenselijkheid om partieel appel mogelijk te maken. Wij zouden dat wel willen, maar de minister, althans zijn ambtsvoorganger, wil dat niet. Dat is jammer en ik illustreer dat met een voorbeeld. In een omvangrijke fraudezaak met duizenden pagina's strafdossier, tegenwoordig vaker regel dan uitzondering, zou een aanzienlijke tijdsbesparing worden bereikt in het geval dat partieel appel wordt ingesteld tegen enkel de strafmaat. Het onderzoek ter zitting in hoger beroep kan dan worden beperkt tot de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en tot de over hem of haar uitgebrachte rapportages. Aangiften, verklaringen van de verdachte, verklaringen van getuige-deskundigen en alle andere wettelijk bestaande bewijsmiddelen hoeven niet meer expliciet en stuk voor stuk aan de verdachte te worden voorgehouden. Tel uit je winst! In een half uur kan worden bereikt waar anders een of meer dagen voor nodig zouden zijn geweest, namelijk afronding van de behandeling van de strafzaak in tweede, feitelijke instantie. Dat zou met recht stroomlijning van het hoger beroep zijn geweest. In hoeverre de appelrechter uit een oogpunt van zelf bedachte doelmatigheid zal trachten om materieel te handelen alsof er partieel geappelleerd wordt, valt nu niet te overzien. Zou niettemin de minister zich daarover in zijn antwoorden aan deze Kamer willen uitlaten? Ik verwijs graag naar wat mijn fractie daarover in het voorlopig verslag naar voren heeft gebracht.

Voorzitter. Een steen des aanstoots bij dit wetsvoorstel vormt het verlofstelsel. Dat stelsel introduceert een derde categorie strafzaken. Naast licht, dat een harde appelpgrens kent, en ernstig is er de categorie midden waarbij de mogelijkheid van hoger beroep aan toestemming van de voorzitter van de strafkamer van het hof is gebonden. Aangezien ons kleine land naar schatting zo'n 50 strafkamers bij de hoven met even zovele voorzitters kent, rijst vanzelf de vraag naar handhaving van de rechtseenheid. De minister vertrouwt in dat opzicht op de afstemming van beleid binnen het landelijk overleg sectorvoorzitters, maar hij weet net als wij dat bij dat overleg ook een lid van de Raad voor de rechtspraak is betrokken. Dat is de instantie die aan de geldkraan draait. Evident is ook dat beperking van het aantal appels in budgettair opzicht positieve consequenties heeft. Is de minister in staat en bereid om in dit verband in deze Kamer voorbeelden van het belang van een goede rechtsbedeling te geven, zodat de parlementaire geschiedenis ten minste een aanknopingspunt biedt voor dit absoluut nieuwe fenomeen? Ik kan u verzekeren dat de strafrechters in appel hem daarvoor erkentelijk zullen zijn. De minister spreekt bovenaan bladzijde 4 van de memorie van antwoord in dit verband van een open en algemeen criterium. De minister zal inmiddels hebben begrepen dat juist daarin onze zorg schuilt.

Is de minister van oordeel dat in geval de voorzitter van de strafkamer het verlof weigert, terwijl de veroordeelde verdachte wel had willen appelleren, de kracht van gewijsde van het rechtbankvonnis gelijk is aan de kracht van gewijsde van het veroordelend vonnis van de rechtbank waarin de veroordeelde verdachte heeft berust? Gedacht moet worden aan de bewijskracht van

het vonnis in een civiele procedure waarmee bijvoorbeeld schadevergoeding van de veroordeelde zal worden gevorderd.

In het voorlopig verslag heeft mijn fractie gevraagd of de mogelijkheid van griffierecht is overwogen. De minister heeft daarop geantwoord dat bij griffierecht het te verwachten voordeel in de zin van lagere aantallen appels niet opweegt tegen de dan optredende nadelen, los van de principiële aspecten van de zaak. De minister heeft ons daarmee overtuigd en de discussie over het griffierecht kan daarmee achterwege blijven.

Voorzitter. Ik kom vervolgens te spreken over het punt dat de heer Witteveen ook al aan de orde stelde: de eenparigheidsregel. De nu bestaande eenparigheidsregel wordt afgeschaft en vervangen door de meerderheidsregel. Voortaan zal gelden dat bij vrijspraak in eerste aanleg door de rechtbank niet meer is vereist dat veroordeling in hoger beroep door het hof slechts mogelijk is indien de drie raadsheren eenparig van oordeel zijn dat veroordeling moet volgen. Dat lijkt op het eerste gezicht volstrekt aanvaardbaar, maar kan vreemde consequenties hebben. Stel het geheim van de raadkamer is even afgeschaft, zodat wij allen kunnen meeluisteren. In de raadkamer komen de rechters in de rechtbank met een stemverhouding van twee voor en één tegen tot vrijspraak. Op het appel van het Openbaar Ministerie komt het hof met een stemverhouding van twee voor en één tegen tot een veroordeling. Dus na een aanvankelijke vrijspraak die met opluchting zal zijn begroet, volgt alsnog een veroordeling, hoewel rekenkundig de stemmen staakten: drie voor vrijspraak door twee rechters en een raadsheer en drie voor veroordeling door één rechter en twee raadsheren. Nogmaals, het geheim van de raadkamer verhindert dat men van deze absurditeit kennisneemt, maar vreemd blijft het. Zal de minister in het voorgaande aanleiding vinden om de mogelijkheid te overwegen om alsnog partieel appel in het strafvorderlijk instrumentarium op te nemen? Ik heb geen concreet voorbeeld, maar wij wachten zijn reactie met belangstelling af.

Zoals wij bij aanvang hebben gezegd moet de voorbereiding van drie jaar lang genoeg zijn geweest om problemen als zojuist beschreven onder ogen te zien en van een adequate oplossing te voorzien. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord hebben wij daarover niets kunnen vinden. Wat de memorie van antwoord op bladzijde 11, tweede alinea, daarover meldt, gaat aan ons probleem voorbij.

Voorzitter. De rechtspraktijk ziet met lede ogen de invoeringsdatum van 1 januari 2007 naderen en zij beseft dat de vijf appelcolleges niet over voldoende opleidingscoördinatoren beschikken om de leden van het college en de gerechtsambtenaren tijdig op te leiden en te instrueren. Dat probleem zou op te lossen zijn met een gefaseerde invoering van deze nieuwe wet, aan de introductie waarvan binnen de gerechten nogal wat haken en ogen zitten. Een deel ervan schetste ik hiervoor. Is de minister in dat licht bereid om te komen tot een gefaseerde invoering van deze wet, zodat voor dit probleem niet nodeloos langer hoeft te worden gevreesd?

Waar het in feite een in principieel opzicht nogal ingrijpende wetwijziging betreft, zou het wellicht aanbeveling verdienen, via een horizonbepaling of anderszins een tijdstip aan te wijzen waarop de werking van het nu voorgestelde systeem kan worden geëvalu-

Pruiksma

eerd, het liefst aan de hand van de door de professionals opgedane ervaringen. Van de minister horen wij graag, of hij bereid is daaromtrent aan deze Kamer een toezegging te doen. Wij wachten het antwoord van de minister met belangstelling af.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het stelen van een fiets is een misdrijf, namelijk diefstal. Daar staat een maximumstraf van ten hoogste vier jaar op. Is door de verdachte slechts één fiets gestolen, dan wordt er niet zwaarder gestraft dan met een geldboete van ten hoogste € 500. Dit alles valt op te maken uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, te weten de pagina's 20 tot en met 22. De minister haalt daarbij cijfers aan van het OM over 2004. Worden er echter twee fietsen gestolen, dan komt de geldboete al gauw uit op een hoger bedrag. Als het over een gestolen auto gaat, hebben wij het over diefstal van een geheel andere orde, en is een geldboete van € 500 ver uit beeld.

In het geval die ene fiets is gestolen en de dader is veroordeeld tot een geldboete die niet hoger is dan € 500, geldt voor hoger beroep een verlofstelsel, mits het voorliggende wetsvoorstel tot wet wordt. Degene die is veroordeeld wegens het stelen van een auto, en die dus een hogere straf dan de € 500 opgelegd heeft gekregen, heeft in principe zonder meer de mogelijkheid van hoger beroep, zij het dat het een gestroomlijnd hoger beroep is, namelijk een voortbouwend appel. Het verlofstelsel, anders gezegd de toelating tot hoger beroep, en het voortbouwend appel zijn twee zeer belangrijke wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering, die worden voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel. Ik zal mij in mijn bijdrage van vandaag hoofdzakelijk beperken tot die twee aspecten van het wetsvoorstel.

De VVD-fractie heeft waardering voor de grondige voorbereiding van het wetsvoorstel. In het Strategisch Akkoord van augustus 2002, het Programma naar een veiliger samenleving – ook wel Veiligheidsprogramma genoemd – van oktober 2002 én het Hoofdpijnenakkoord van mei 2003 is de noodzaak van voortvarende afdoeining van strafzaken op de agenda gezet. In zijn notitie van 22 oktober 2003 aan de Tweede Kamer over het algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering noemt de minister de stroomlijning van de procedure in hoger beroep als een van de onderwerpen waarover een wetsvoorstel zal worden voorbereid. Die notitie van 22 oktober 2003 sluit weer aan bij de aanbevelingen die zijn gedaan in het rapport van het driejarige onderzoeksproject Strafvordering 2001, onder leiding van de hoogleraren Knigge en Groenhuijsen. Vervolgens heeft de ambtelijke werkgroep hoger beroep en verzet op 12 november 2003 voorstellen gedaan voor stroomlijning in hoger beroep, vanuit de vraag welke wettelijke veranderingen aanbevelenswaardig zijn, ten behoeve van het stroomlijnen in hoger beroep. In het wetsvoorstel zijn de voorstellen van de werkgroep grotendeels overgenomen. Vervolgens zijn over het wetsvoorstel het OM, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten geraadpleegd.

Mijn fractie ondersteunt de inzet van het wetsvoorstel, dat een efficiëntere inzet van de mogelijkheden van hoger beroep in strafzaken mogelijk moet zijn, zonder afbreuk te doen aan het recht van een behandeling in

twee instanties. In het wetsvoorstel wordt dat gerealiseerd. De minister stelt in de memorie van toelichting dat met het wetsvoorstel, naast de bevordering van de efficiency, een kwalitatieve verbetering van de behandeling van strafzaken in hoger beroep wordt beoogd. Deze uilating van de minister doet meteen de vraag opkomen, of in het huidige stelsel de behandeling in hoger beroep kwalitatief wellicht te wensen overlaat. Dat kan de minister toch niet bedoeld hebben? Mijn fractie leest deze passage in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord zo, dat de kwaliteit van de behandeling in hoger beroep weliswaar goed is, maar dat verbetering altijd mogelijk is. Ja, waar niet? Daarnaast – en naar de mening van mijn fractie heeft de minister juist ook daar het oog op – neemt de kwaliteit van de zaken in hoger beroep toe, onder andere doordat partijen, verdediging en OM, duidelijk moeten aangeven, waartegen hun bezwaren tegen het vonnis in eerste aanleg zich richten, en doordat de zaken tot € 500 aan een verlofstelsel zijn onderworpen. En omdat de kwaliteit van de zaken toeneemt, neemt de kwaliteit van de behandeling in hoger beroep toe. Is de minister het eens met deze analyse?

Mijn fractie heeft nog een enkele vraag aan de minister. In het voorlopig verslag is de vraag opgeworpen, of niet door dit wetsvoorstel het vertrouwen van de burger in de rechtspraak afneemt, omdat het voor de rechtzoekende burger lastiger wordt zijn verhaal aan een tweede rechter voor te leggen. De minister antwoordt daarop, op pagina 8 van de memorie van antwoord: "Over het geheel bezien leiden de voorstellen mijns inziens dan ook niet slechts tot doelmatigheidswinst, maar ook tot een verhoging van de kwaliteit van het appel in strafzaken. Dit draagt bij aan het vertrouwen in de rechtspraak van de burgers, zowel de rechtzoekende burger als de onpartijdige waarnemers." Is dat nou wel zo? Volgt de gemiddelde burger strafzaken in hoger beroep? Trekt de gemiddelde burger uit de behandeling van die strafzaken casu quo de uitkomst ervan de conclusie dat het goed is gesteld met de rechtspraak? Dat je daarin vertrouwen kunt hebben? Of heeft de gemiddelde burger meer te maken met "lichte zaken" in zijn min of meer directe omgeving, die ongetwijfeld terecht niet werden toegelaten tot hoger beroep, maar waaruit de conclusie wordt getrokken dat het maar slecht is gesteld met de rechtspraak in Nederland? Mijn fractie deelt de vrees van de Partij van de Arbeid niet dat door het wetsvoorstel grote schade wordt toegebracht aan het vertrouwen in de rechtspraak bij de "gewone man", maar vraagt wel aan de minister om de aandacht voor de communicatie naar de samenleving over strafrecht en strafzaken niet te laten verslappen, en wellicht zelfs nog te verbeteren.

Mijn fractie heeft er in het voorlopig verslag op gewezen dat het, in het licht van dit wetsvoorstel, van groot belang is dat het vonnis in eerste aanleg goed, dat wil zeggen degelijk is gemotiveerd. Wij zijn het eens met de minister als hij in de memorie van antwoord stelt dat het niet het doel van dit wetsvoorstel is, de nadruk te leggen op de berechting in eerste aanleg. Dat is juist. Inderdaad is er artikel 359, lid 2 van Strafvordering. Desalniettemin doen wij een oproep aan de minister om, voor zover dat in zijn macht ligt, te bevorderen dat de vonnissen in eerste aanleg helder en degelijk gemotiveerd zijn. Voor partijen bevordert dat het niveau van de

Broekers-Knol

vervolgprocedure, dan wel de acceptatie van het niet gebruik kunnen maken van een vervolgprocedure.

Voor lichte, eenvoudige zaken – het voorbeeld dat ik in het begin van mijn betoog aanhaalde van de diefstal van die ene fiets met als straf een geldboete van maximaal € 500 – stelt het wetsvoorstel een verlofstelsel voor. In het voorlopig verslag stelde mijn fractie de vraag, of het verlofstelsel wel voldoende capaciteitswinst oplevert, in het licht van het ruime afwegingskader van de voorzitter. De minister antwoordt in de memorie van antwoord dat het ruime afwegingskader de voorzitter juist veel flexibiliteit geeft om de zaak efficiënt af te doen. De minister vervolgt dat het in het verlofstelsel om lichte, eenvoudige zaken gaat, waarbij een ervaren raadshoer in staat zal zijn, snel tot de kernpunten door te dringen. Kunnen wij hieruit afleiden dat voor zaken die zijn onderworpen aan het verlofstelsel per definitie een ervaren raadshoer zal worden ingezet, en misschien wel moet worden ingezet? Zo ja, is dit bekend aan de gerechtshoven? Heeft dit mogelijk anderszins consequenties voor de capaciteit van de gerechtshoven, voor de inzet van ervaren raadslieden bij gecompliceerde zaken?

Mevrouw de voorzitter, mijn fractie ziet het belang van dit wetsvoorstel in. Wij zien in dit wetsvoorstel met betrekking tot het voortbouwend appel en tot op zekere hoogte ook met betrekking tot het verlofstelsel eenzelfde tendens als in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met de substantiëringsplicht. De rechtspraak biedt voldoende mogelijkheden voor een justitiabele om letterlijk tot zijn recht te kunnen komen, en in het geval van het strafrecht geldt dat ook voor het OM, maar dan moet de justitiabele, casu quo het OM, zijn standpunt wel tijdig met voldoende argumenten onderbouwen. Dat is een alleszins redelijke eis.

Voorzitter: Van den Berg

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter, voordat ik afrond wil ik het volgende opmerken. De heer Pruiksmas voerde het woord namens de fractie van het CDA. Hij is raadshoer in het Hof Leeuwarden. Lidmaatschap van deze Kamer, en tevens deel uitmaken van de rechterlijke macht, is geen incompatibiliteit. Niet te ontkennen valt dat de rechterlijke macht direct is betrokken bij dit wetsvoorstel. Mijn fractie vraagt zich dan ook af, of het wel zo verstandig is dat specifiek over dit onderwerp de heer Pruiksmas namens het CDA het woord heeft gevoerd. Met belangstelling wachten wij de beantwoording door de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

Voorzitter: Timmerman-Buck

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels inzake geurhinder vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet geurhinder en veehouderij) (30453).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Eigeman** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van de SP en Groen-

Links. Ik ben verrast door de aanwezigheid van twee bewindlieden. Dat betekent dat dit debat door de regering zeer serieus wordt genomen en dat stellen wij buitengewoon op prijs.

Dit debat over de Wet geurhinder gaan wij in met een dubbel gevoel. Wij erkennen de noodzaak om regels te stellen omtrent geurhinder, laten wij gewoon stank zeggen, als gevolg het houden van dieren. Wij constateren dat in ons landelijk gebied terzake van deze problematiek nadrukkelijk verschillende belangen een rol spelen en dat goede regelgeving noodzakelijk is om de gang van zaken tussen verschillende belanghebbenden ordentelijk te regelen. Het is interessant om te zien dat met deze wet de overheid die het meest nabij is, namelijk de lokale overheid, meer speelruimte krijgt. Dat vergroot de kans op maatwerk.

Ons dubbele gevoel heeft te maken met het feit dat de praktijk van de afgelopen decennia heeft getoond dat het buitengewoon ingewikkeld is om op overzichtelijke wijze keuzes te maken die tot goede oplossingen leiden. Nogmaals, de kans op meer lokaal maatwerk is een goede zaak. Hierbij is het wel de vraag hoe gemeenten verantwoording afleggen over de wijze waarop zij die ruimte invullen en wat het verantwoordingskader is. Meer beleidsvrijheid betekent immers ook een ruimere variatie in de wegging van belangen. Een vorm van inhoudelijke sturing hierop kan geen kwaad omdat toch een zekere versplintering van de normstelling dreigt. Het meegeven van een inhoudelijk kader hoeft op zichzelf geen beperking van de autonome beslissingsruimte te betekenen. Het is voor een transparante belangenafweging wel goed om te weten op welke wijze gemeenten worden geacht milieu, volksgezondheid, ruimtelijke ordening en economie te wegen. Ook het stimuleren van het betrekken van burgers hoort daar bij. Hoe wordt gecommuniceerd met burgers en bedrijven over de wijze waarop gemeenten hun ruimte gaan invullen? Zijn de bewindlieden bereid om in nader overleg over de uitvoering met de VNG hieraan aandacht te besteden? Uit de werking van natuur- en milieu-educatie weten wij dat het betrekken van burgers bij de inhoud de kansen vergroot op een breder draagvlak, ook voor moeilijke beslissingen. Het zou aanleiding moeten zijn om dat instrument te hanteren, ook in het geval van de Wet geurhinder veehouderijen.

Dat de wet die thans de beheersing van geurproblemen met veehouderijen regelt nog maar drie jaar oud is, is ook een bewijs van de complexiteit en de moeilijkheidsgraad van de sturing op het vaststellen en tegengaan van hinder door geur. Het feit dat nog andere regelgeving, bijvoorbeeld de Wet ammoniak en veehouderij onderweg is, versterkt dat bewijs. Het probleem van de meetbaarheid van de hinder, de discussie over de aard van de hinder en de rol die de subjectieve beleving speelt maken dat vraagstukken omtrent rechtsbescherming en rechtszekerheid extra aandacht vragen.

In de behandeling tot nu toe is veel aandacht besteed aan het bredere belang van deze wet. Leefbaarheid en vitaliteit van het platteland en de ontwikkelingsmogelijkheden van het landelijk gebied voor agrariërs en andere bewoners worden rechtstreeks geraakt door deze wet. Het is naar ons oordeel noodzakelijk dat het grotere geheel nadrukkelijk in beeld blijft. De regering heeft op verschillende plaatsen duidelijk gemaakt dat zij ons oordeel deelt. Onze fracties zouden in dat licht graag