

Voorzitter: Thurlings

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Thurlings, Tiesinga-Autsema, Eijsink, Bischoff van Heemskerck, Uijterwaal-Cox, Von Meijenfildt, Van der Werff, Rijnvos, Vrouwenvelder, Steenkamp, Van der Werf-Terpstra, Ginjaar, Van Dalen, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdersteyn, Tjeerdsma, De Vries, Buijsert, Grol-Overling, Groensmit-van der Kallen, Van Soest-Jansbeken, D'Ancona, Maassen, Gooden, Nagel, Christiaanse, Kaland, Steigenga-Kouwe, Bukman, Achterstraat, De Jong, Franssen, De Gaay Fortman, Schinck, Vermeer, Uijen, Zoutendijk, Heijne Makkreel, Van der Meer, Bakker, Mijsbergen, Baarveld-Schlaman, Van Boven, Glastra van Loon, Maaskant, Van Tets, Kruisinga, Hofman, Feij, De Rijk, Oskamp, Stam, Van de Zandschulp, Hijmans, Tummers, Ermen, Van Veldhuizen, Smeets-Janssen, Vonhoff-Luijendijk, Hendriks, Derks, Zoon, Veder-Smit, Van der Ploeg, Tonkes, Russell, Netjes, Simons, Veen, Abma, IJmkeren en Mastik-Sonneveldt,

en de heren Korthals Altes, Minister van Justitie, Deetman, Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Koning, Staatssecretaris van Financiën, en De Graaf, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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

Albeda en Heijmans, wegens verblijf buitenslands;

Vleggeert, wegens ambtsbezigheden;

Vis, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat het besluit dat na overleg met het College van Senioren is genomen, alsmede de lijst van ingekomen stukken met de door mij gedane voorstellen, voor de leden ter inzage liggen. De op het vorenstaande

betrekking hebbende stukken zullen in de Handelingen worden opgenomen.

Ingevolge artikel 41 van het Reglement van Orde liggen ook de notulen van de vorige vergadering voor de leden ter inzage. Tenzij enig lid hiertegen voor het einde der vergadering bezwaar maakt, zal worden aangenomen dat de Kamer akkoord gaat met de voorstellen en dat zij de notulen goedkeurt.

Voorts deel ik aan de Kamer mede, dat ik bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering heb ontvangen van de Ministers van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, alsmede van de gevolmachtigd minister van de Nederlandse Antillen.

Aan de orde is de behandeling van de ontwerpen van (rijks)wet:

Goedkeuring van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocolen en Bijlagen I en II met aanhangsels (Trb. 1975, 147 en 1978, 187) en met het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1978 bij dat Verdrag, met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1978, 188) (17 033, R 1189);

Wijziging van Hoofdstuk XV (Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1982 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (17 679);

Wijziging van Hoofdstuk XIII (Departement van Economische Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1982 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (17 722);

Wijziging van Hoofdstuk XIII (Departement van Economische Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1980

(verzamelontwerp; tweede wijzigingsvoorstel) (17 736);

Wijziging van Hoofdstuk XV (Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1980 (verzamelontwerp; derde wijzigingsvoorstel) (17 739).

Deze ontwerpen van (rijks)wet worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Wijziging van de Wet interim inhouding salarissen onderwijs (Stb. 1983, nr. 1) (17 778).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Oskamp** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Mede namens de fractie van D'66, waarvan de woordvoerder, de heer Vis, helaas ziek is, maak ik nog een paar opmerkingen. Men zal zich herinneren dat mijn fractie, evenals de fractie van D'66, bij de behandeling van de Wet inhouding interim salarissen onderwijs ernstige bezwaren tegen dit wetsontwerp heeft aangevoerd en ook aanleiding heeft gezien tegen dit wetsontwerp te stemmen.

Vandaag zullen beide fracties voor het wetsontwerp stemmen. Het gaat uiteraard om een andere zaak, namelijk om een technische aanpassing van een wet die er nu eenmaal is, hoezeer het ons ook spijt dat zij ondanks de gewetensnood van een aantal leden van deze Kamer is aangenomen.

Wij hebben begrepen dat de gevolgen voor de salarissen van dit wetsontwerp al in de computerprogramma's waren verwerkt, voordat de behandeling in de Tweede Kamer plaatsvond. Nu is regeren vooruitzien, dus ik zal de laatste zijn om dit de Minister te verwijten. De Tweede Kamer maakte gebruik van haar recht tot amendement. Dit hield in dat het kortingspercentage werd verhoogd

Oskamp

van 1,65 naar 1,85 en dat een groep werknemers buiten de maatregel viel.

Wie schetst onze verbazing, toen bij de uitbetaling van de salarissen over de maand januari – de eerste salarissen waarop de wet van toepassing was – het Ministerie wel kans had gezien de voor het Ministerie gunstige extra verhoging door te voeren in de computerprogramma's, maar het uit de maatregel halen van de groep die niet meer in de wet stond, niet had kunnen doorvoeren.

Ik vraag de Minister, hoe dit komt. Om welke groep gaat het en hoe groot is die groep? Om hoeveel geld gaat het en hoeveel rente is daaraan overgehouden? Wanneer komt de zaak nu wel recht? Krijgen de mensen hun rente terug, of verdwijnt deze in de pot van het Ministerie?

□

Minister **Deetman**: Mijnheer de Voorzitter! Het is inderdaad juist, dat vorig jaar voorzieningen zijn getroffen in het Casosysteem, voor het geval het parlement akkoord zou gaan met de salariskorting van 1,65%. Door de amendering van de zijde van de Kamer ontstond er echter een probleem, niet omdat de factor 1,65 op 1,85 werd gesteld, maar omdat gelijktijdig met die amendering een aantal groepen uitgezonderd werden van de korting. Het technisch invoeren in de computer van deze nieuwe omstandigheden was toen op korte termijn niet mogelijk.

Derhalve was er de volgende keuze: of de korting feitelijk niet toepassen in de maanden januari en februari en pas toepassen in maart, met terugwerkende kracht tot 1 januari, waarvan het gevolg zou zijn dat een zeer groot aantal werknemers in het onderwijs niet een korting over één maand zouden ervaren, maar over drie maanden in één keer, dan wel de korting toepassen op al degenen die in de computer zaten, met verrekening in de maand maart.

Het is een niet ongebruikelijke systematiek dat, vooruitlopende op de definitieve verwerking van allerlei salarisregelingen, een regeling wordt toegepast, terwijl er op enig moment, zo snel als mogelijk, verwerking plaatsvindt met terugwerkende kracht in de richting van betrokkenen. Ik wil erop wijzen dat er op dit punt een proces is gevoerd en dat de rechter heeft uitgesproken, dat deze handelwijze oirbaar is.

De vraag, wanneer verrekening heeft plaatsgevonden, heb ik reeds beantwoord: verrekening heeft in maart plaatsgevonden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsontwerp wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:

Verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting voor het jaar 1983 (17 795);

Wijziging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting (uitbreiding van de regeling voor aftrek wegens buitengewone lasten met een vaste aftrek wegens arbeidsongeschiktheid of ouderdom) (17 796);

Verhoging van de accijns van benzine (17 797).

De **Voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Christiaanse, voorzitter van de vaste Commissie voor Financiën, tot het uitbrengen van het eindverslag der commissie omtrent deze wetsontwerpen.

De heer **Christiaanse**, voorzitter van de commissie: Mijnheer de Voorzitter! Namens de vaste Commissie voor Financiën deel ik u mede, dat de commissie, in verband met de korte tijd die haar is gelaten voor het voorbereidend onderzoek van de onderhavige wetsontwerpen, heeft afgezien van het wisselen van schriftelijke stukken. De leden van de commissie zullen hun vragen en opmerkingen tijdens deze vergadering aan de orde stellen.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Zoon** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Vandaag zetten wij het debat voort van 28 en 29 december jongstleden, waarin wij het zogenaamde 'kerstpakket' en enkele fiscale wetsontwerpen behandelden. De omstandigheden waaronder wij dit doen, vertonen enige gelijkenis met die van eind december. Toen moest de voorbereiding in onverantwoord korte tijd plaatsvinden nu was er voor onze Kamer geen gelegenheid meer voor het wisselen van witte stukken. Wij worden geacht veel, op vlugge wijze, te kunnen en dit vleit mij al meer dan 13 jaar.

Ik vraag mij desalniettemin af of zo'n krappe behandeling ditmaal wel

nodig was en waarom de wetsontwerpen 17 795 en 17 796 niet eerder dan 1 maart zijn ingediend. In december was toch al bekend hoe zij er uit zouden zien? De tarieven in wetsontwerp 17 795 zijn precies gelijk aan die welke reeds in de brief van 9 december 1982 werden genoemd.

Mijn fractiegenoot, de heer Simons, wees bij de behandeling van het ontwerp waarin werd voorgesteld de bejaardenaftrekken en de arbeidsongeschiktheidsaftrek af te schaffen, al op de bezwaren die aan de thans voorgestelde regeling zijn verbonden. Kortom, indiening één maand voor de beoogde inwerkingtreding was naar mijn mening niet nodig.

Het wetsontwerp dat verhoging van de inkomsten- en loonbelasting van 1983 voorstelt, dient te zamen met het zogenaamde tweeverdienersontwerp voor het financieren van inmiddels genomen maatregelen om de koopkracht van groepen met lage inkomens bij te stellen. Het koopkrachtbeeld – de uitdrukking 'plaatje' vind ik voor zo'n ernstige zaak net iets te luchthartig – dat bij aanvaarding van dit ontwerp tot stand komt, is ons nog te onevenwichtig. Het spijt ons dan ook zeer dat het amendement-Wöltgens, dat in vergelijking met de voorstellen van de Regering de lager betaalden minder en drie- en viermaal modaal méér zou belasten, in de Tweede Kamer geen meerderheid heeft kunnen vinden.

Door de grote intervallen in de tabel waarin de effecten van de tariefverhoging worden vermeld, is niet precies te zien bij welk inkomen de belastingverzwaring begint. Tijdens de mondelinge behandeling aan de overzijde heeft de Staatssecretaris, blijkens blz. 152 van de noodhandelingen, medegedeeld dat dit in tarief 4 bij een inkomen van ongeveer f 22.000 het geval is. Hij voegt eraan toe dat de duidelijkheid misschien zou zijn gediend met een tussentabel. Het zou nóg beter zijn geweest indien hij het advies van de Raad van State had opgevolgd en een en ander in een grafiek had laten uitzetten.

Eigenlijk lijden de staatjes met de koopkrachtmutaties die slechts op enkele inkomensgroepen betrekking hebben, aan hetzelfde euvel. Zij doen immers, zoals de bewindslieden zelf ook opmerken, geen recht aan de ingewikkelde werkelijkheid met haar talrijke individuele verschillen. Die verschillen worden in een periode waarin de koopkracht daalt als zwaarder aankomend ervaren.

Zoon

De bewindslieden zullen toch wel inzien dat daarom niet altijd kan worden ontkomen aan, door hen op blz. 2 van de nota naar aanleiding van het eindverslag met de term 'gemillimeter' bedachte, vragen en discussies over de inkomenspositie van bepaalde groepen? Dat die vragen vaak moeilijk te beantwoorden zijn, begrijp ik heel goed.

Zo is bij voorbeeld, blijkens de antwoorden op vragen over het gehandicaptenbeleid, de studie waarom in de motie-Franssen wordt gevraagd, nog niet afgerond. Ter geruststelling: ditmaal geeft mij dit geen aanleiding te vragen de beraadslaging te schorsen!

In de Tweede Kamer heeft zich een uitgebreide discussie afgespeeld rond de opmerking op blz. 7 van de memorie van toelichting: 'Een tijdelijke maatregel ter beïnvloeding van het 'koopkrachtbeeld' in enig jaar kan er nooit toe leiden dat de terugkeer tot het oorspronkelijke regime wordt gezien als een structurele wijziging van de koopkracht die in de beoordeling van de koopkrachtmutatie van 1983 op 1984 moet worden betrokken'. Op het gevaar af dat ik, zoals ons in de memorie van antwoord dreigend wordt voorgehouden, voor een ongenueanceerde denker zal worden uitgemaakt – zij het met als troost dat die kwalificatie 'in politicis' nogal gemakkelijk wordt uitgedeeld – wil ik over deze kwestie toch ook enkele opmerkingen maken.

Als een maatregel die de koopkracht van een groep in 1983 ten goede komt, in 1984 wordt teruggedraaid, dan zal die groep dit als een achteruitgang ten opzichte van 1983 ervaren. Dit is terecht, want indien alle andere omstandigheden gelijk blijven, gaat die groep er vergeleken met 1983 in koopkracht op achteruit. Het is volkomen irrelevant, of die bewuste maatregel in 1983 als structureel of als tijdelijk was gepresenteerd. Als deze in 1984 wordt beëindigd is er in dat jaar sprake van een achteruitgang ten opzichte van 1983. Een politiek besluit – iets anders is het niet! – om in 1984 net te doen of er in 1983 niets is gebeurd, poest die achteruitgang niet weg.

Het omgekeerde doet zich voor als een groep in 1983 een offer brengt dat in 1984 niet meer nodig wordt geacht. Vergeleken met 1982 gaat die groep er in 1983 op achteruit. Wordt het offer in 1984 niet meer gevraagd, dan is er in dat jaar sprake van een verbetering ten opzichte van 1983.

Koopkrachtmutaties worden van jaar tot jaar gemeten. Dan behoort alles mee te tellen wat op de koopkracht van invloed is. Wat mij betreft, mag men de mutatie nog verdelen in een structureel en in een tijdelijk gedeelte, maar het gaat om het totaal.

Overwegingen dat er al te veel genivelleerd of gedenivelleerd is, kunnen bij dat meetellen geen rol spelen. Het oordeel hierover kan pas worden gegeven als de totale koopkrachtmutatie van het ene jaar op het andere in beeld is gebracht. Wie oordeelt voordat het totale beeld er is, oordeelt te vroeg. Kan de Staatssecretaris deze redenering onderschrijven?

Het wetsontwerp op stuk nr. 17796 beoogt door middel van een uitbreiding van de buitengewone-lasten-regeling een compensatie te geven voor de afschaffing van de bejaardenaftrek en de arbeidsongeschiktheidsaftrek. Op 29 december jl. heeft mijn fractie tegen deze afschaffing gestemd. Bij monde van mijn fractiegenoot de heer Simons zijn toen enkele bezwaren tegen het thans aan de orde zijnde voorstel naar voren gebracht. Een belangrijk bezwaar was de ingewikkeldheid van de forfaitaire aftrek in vergelijking met de afgeschafte regeling. Uit het feit dat de voorgestelde regeling een extra beslag van ongeveer 150 manjaren op de belastingdienst legt en uit de verduidelijkingen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werden gevraagd, blijkt wel hoezeer mijn fractiegenoot destijds het gelijk aan zijn zijde had. Het wetsontwerp draagt in niet geringe mate bij tot de toch al aanzienlijke ingewikkeldheid van de inkomstenbelastingwetgeving.

Laat mij, niet gehinderd door hetgeen enige dagen geleden in de uitgebreide commissievergadering aan de overzijde is besproken – verslagen hiervan hebben wij namelijk nog niet – het vertrouwen uitspreken dat het extra beslag dat dit ontwerp, zo het wet wordt, op de belastingdienst legt belangrijke zaken zoals fraudebestrijding niet in gevaar zal brengen.

Voorts wil ik nog eens op zorgvuldige voorlichting aandringen, waarbij naar mijn mening moet worden onderstreept dat de forfaitaire aftrek zelf voor het overschrijden van de drempel meetelt. Mogen wij ervan uitgaan, dat voor iedere vorm van samenwonen die voor bejaarden en/of arbeidsongeschikten denkbaar is, voorbeelden worden gegeven waaruit duidelijk blijkt welk forfaitair bedrag van toepassing is?

Mijnheer de Voorzitter! Wanneer de overdekking die de accijnsverhoging op benzine als gevolg van de beoogde datum van ingang teweegbrengt, niet eenmalig zou zijn, zou, mede gezien het 'Tarieflaan openbaar vervoer', een krachtig pleidooi op zijn plaats zijn om die meeropbrengst aan het openbaar vervoer ten goede te laten komen. Openbaar vervoer is immers vanuit ruimtelijke en milieu-overwegingen te prefereren boven privévervoer per auto. Openbaar vervoer vraagt minder ruimte, is minder milieubelastend, brengt minder congesties teweeg en beïnvloedt het ongevalencijfer in gunstige zin. Een eenmalige middelentoe wijziging is echter voor het tarief van het openbaar vervoer van weinig betekenis.

Vandaar dat wij ermee akkoord kunnen gaan dat de overdekking aan de wegenbouw wordt besteed. Ook de werkgelegenheid is hiermee immers gediend. Wij willen echter wel bepleiten, de middelen in het bijzonder te richten op die projecten die de veiligheid ten goede komen en niet in de eerste plaats aan nieuwe wegverbindingen te denken.

De accijnsverhoging is tijdelijk. Inmiddels staat ons weer een nieuwe verhoging te wachten. De opbrengst van de verhoging van vandaag vervangt de opbrengst van een – ik overdrijf nu een beetje – wat middeleeuws aandoend voornemen. De opbrengst is, afgezien van f 42,5 miljoen die enigszins op een bestemmingsheffing lijkt, voor de algemene middelen bestemd. De verhoging die ons nog te wachten staat, zal naar ik aanneem, eveneens naar de algemene middelen vloeien en zij verschilt daardoor ten principale niet van die welke wij vandaag bespreken. Was het nu niet handiger en overzichtelijker geweest, beide verhogingen in elkaar te schuiven tot één?

Graag zou ik nog wat horen van de beleidsvoornemens van de bewindslieden op wat langere termijn. Hoe reageren zij op de olieprijsverlaging? Willen zij zich ook nog eens bezinnen op de mogelijkheid om bij voorbeeld door een soort 'wiebelaccijns' al te grote fluctuaties in de benzineprijzen te voorkomen?

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil nog enkele opmerkingen maken van min of meer technische aard. In de budgettaire opbrengst van de accijnsverhoging is de b.t.w. niet meegerekend. Dat komt, zegt de Staatssecretaris, doordat het nationaal inkomen, de basis van de BTW-berekening, niet

Zoon

verandert. Door de accijnsverhoging zullen, zegt hij, andere bestedingen achterwege blijven: wat de accijnsverhoging meer inbrengt, wordt elders minder opgebracht.

Het lijkt mij goed erop te wijzen, dat deze redenering alleen opgaat onder de veronderstelling dat de bestedingsvermindering zich voltrekt bij andere goederen en diensten die onder hetzelfde BTW-tarief vallen, dan wel dat de accijnsverhoging niet wordt opgebracht uit besparingen. Is het laatste het geval, dan nemen de bestedingen en daarmee het nationaal inkomen wél toe – dat heeft Keynes ons geleerd, mijnheer de Voorzitter – en daarmee de BTW-opbrengst.

Naast deze onvolledige benadering trof ik er nog een aan. De bewindslieden willen de dieselolie-accijns niet verhogen omdat die in verhouding veel sterker drukt op het bedrijfsleven dan op particuliere autobezitters. In het voorlopig verslag van de Tweede Kamer, wordt terecht gewezen op het gebruik van benzine-auto's door het bedrijfsleven en op het toenemend gebruik van dieselauto's voor privédoeleinden. Aangezien er door de Tweede Kamer tevens om gegevens werd gevraagd, is er in de memorie van antwoord een tabel geproduceerd waarin gegevens zijn vermeld van het zakelijk gebruik van personenauto's naar brandstof.

Daaruit blijkt dat in 1981 30% van de jaarkilometrage van personenauto's die op benzine rijden voor zakelijke doeleinden plaatsvond, terwijl het vergelijkbare percentage voor personenauto's op dieselolie 62 bedroeg. Met deze gegevens is in feite niet veel te beginnen. Zo kan daaruit niets worden geconcludeerd over de negatieve gevolgen die voor het bedrijfsleven zouden ontstaan als ook de accijns op dieselolie werd verhoogd. Er wordt namelijk geen rekening gehouden met de totale kilometrage per brandstofsoort. Doen wij dat wel, dan blijkt dat 30% zakelijk gebruik van personenauto's op benzine nog altijd drie à vier maal zo groot is als 62% zakelijk gebruik van personenauto's op dieselolie.

Belangrijker is natuurlijk dat de gegevens van andere dan personenauto's niet in die tabel zijn opgenomen. Daaruit zouden de negatieve gevolgen voor het bedrijfsleven van een hogere accijns op dieselolie duidelijker aan het licht kunnen komen. Helemaal gespaard wordt het bedrijfsleven in het huidige voorstel echter niet. Uit recente gegevens van het CBS blijkt

weliswaar dat 80.000 van de 83.000 vrachtauto's op dieselolie rijden, maar van de 236.000 bestelauto's niet meer dan 73.000; 147.000 bestelauto's rijden op benzine. Met nog wat meer gegevens dan ik zojuist noemde en met wat meer moeite had men een beter uitgewerkte tabel kunnen construeren. Deze opmerkingen, die ons oordeel over de accijnsverhoging als zodanig niet beïnvloeden, meende ik toch te moeten maken, omdat ik graag zou zien dat een wat betere onderbouwing werd gepresenteerd, ook wanneer mag worden verwacht dat een wetsontwerp het parlement wel zal passeren.

Het wetsontwerp 17 795 gaat ons niet ver genoeg, terwijl het wetsontwerp 17 796 de belastingwetgeving ingewikkelder maakt. Wanneer zij echter geen wet zouden worden, zou een aantal groepen in onze samenleving die het toch al niet breed hebben, nadeel ondervinden. Dat willen wij niet. Daarom zullen wij deze wetsontwerpen steunen. Het wetsontwerp 17 797 is wat slordig onderbouwd, maar tegen de accijnsverhoging als zodanig hebben wij geen bezwaar.

□

De heer **Rijnvos** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Er zijn nu drie wetsontwerpen aan de orde. Het eerste, wetsontwerp 17 795, voorziet in een tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting voor het jaar 1983. Bij de behandeling van dit ontwerp tot nu toe is er al diverse keren op gewezen, dat die tijdelijkheid op zijn minst met een korreltje zout moet worden genomen. Enig wantrouwen op dit punt lijkt zelfs alleszins gerechtvaardigd.

Volgens de Raad van State is het immers teleurstellend, te moeten ervaren dat voor het derde jaar in successie een tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting noodzakelijk wordt geacht. Bij de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer is van de zijde van het CDA het tijdelijke karakter van het huidige voorstel zelfs dik onderstreept 'in de verwachting dat er enig uitzicht zal zijn op een spoedige reparatie van wetgeving in de sfeer van de inkomsten- en loonbelasting en een nadere concretisering van de beleidsvoorstellen, vervat in de Contourennota.'

Het is opvallend dat de bewindslieden in hun schriftelijke beantwoording niet nader op deze toch wel relevante opmerking zijn ingegaan, terwijl ook bij de mondelinge behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer het

antwoord op de vraag of drie achtereenvolgende tijdelijke verhogingen inderdaad voldoende zijn, in het vage is gebleven. Daarmee is de betekenis van duidelijkheid met betrekking tot het tijdelijke van de voorgestelde maatregel toch niet verminderd. Het is immers ongetwijfeld van belang, dat in de fiscale wetgeving de term 'tijdelijk' geloofwaardig blijft. Het is wel aanvaardbaar dat gezelligheid geen tijd kent, maar dat is – wij hopen dat de bewindsman daarmee kan instemmen – niet het geval met een als tijdelijk bedoelde belastingmaatregel. Mogen wij erop rekenen dat een wetsontwerp zoals nu voor ons ligt of iets dat lijkt op de solidariteitsheffing van het vorig jaar, ons voor 1984 echt niet zal bereiken?

Deze aangelegenheid is van grotere betekenis dan wellicht op het eerste gezicht blijkt, hetgeen nauw samenhangt met de gehele strekking van het wetsontwerp. Het ligt immers in de bedoeling om met een eigenaardige vorm van politieke efficiency twee vliegen in één klap te slaan. Het wetsontwerp heeft tot doel een opbrengst te creëren voor de schatkist – dat is het budgettaire aspect – en tevens 'het koopkrachtbeeld bij te stellen' door een zekere inkomensnivellering, waarbij naast de ontvangers van hogere inkomens ook de midden-groepen een relatief zwaar offer brengen. Daarbij rijst de vraag of een tijdelijke maatregel, waarover het hier toch gaat, geschikt is voor het voeren van een, zij het beperkt, structureel inkomensbeleid, waarover bij een bewust doorgevoerde inkomensnivellering toch duidelijk sprake is.

In dit verband is het opmerkelijk dat in de memorie van toelichting enerzijds staat 'dat naar ons oordeel een limiet moet worden gesteld aan het steeds steiler worden van de progressie', terwijl anderzijds die progressie in dit wetsontwerp wordt vergroot zonder het stellen van zo'n limiet. Zou het niet passend en zelfs consequent zijn geweest om juist bij dit wetsontwerp die limiet voor de progressie aan te geven, om op basis daarvan de voorstellen te rechtvaardigen?

Het tweede wetsontwerp dat aan de orde is, nr. 17 796, heeft betrekking op een uitbreiding van de regeling voor aftrek wegens buitengewone lasten door de invoering van een vaste aftrek wegens arbeidsongeschiktheid of ouderdom. Daarmee hebben wij uiteraard heel wat minder moeilijkheden dan met het vorige ontwerp. Van CDA-zijde is immers het vorig jaar

Rijnvos

uitdrukkelijk om deze uitbreiding verzocht. Aan deze wens wordt nu voldaan.

Wij vinden dat het hier om een goed ontwerp gaat. Wij tillen dan ook niet zo heel zwaar aan de kritiek die in de Tweede Kamer vooral door de Partij van de Arbeid en D'66 en achter dit gestoelte door de heer Zoon is vertolkt. Het ging hierbij in hoofdzaak om het feit dat de nieuwe regeling zo ingewikkeld is. Al het nieuwe, ook het eenvoudige, moet even wennen. Dat is ook hier het geval. Dat zal ongetwijfeld met enige vingeroefeningen bij de invulling van het aangiftebiljet best meevallen. Daarom beperken wij ons tot twee kleine aantekeningen.

Zoals gezegd gaat het om een vaste aftrek van f424 voor arbeidsongeschikten en ongehuwde bejaarden en van f606 voor gehuwde bejaarden, die met de uitgaven op het gebied van ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie en overlijden tot aftrek kan leiden indien de ziektekostendrempel van de regeling voor buitengewone lasten wordt overschreden. Hierop is dan voorts de bekende vermenigvuldigingsfactor van toepassing.

In de memorie van toelichting is de gedachte gelanceerd, deze bedragen jaarlijks aan te passen op basis van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Wij nemen aan dat dit voornemen dan ook met ingang van 1984 tot uitvoering zal worden gebracht.

Een geheel nieuw element is de aftrekmogelijkheid voor een belastingplichtige met een echtgenote die arbeidsongeschikt is en geen eigen inkomen geniet. Een moeilijk punt hierbij is uiteraard de vaststelling van die arbeidsongeschiktheid, vooral – als wij bedenken dat het een arbeidsongeschiktheid moet zijn van 45% of meer, getoetst aan personen in een vergelijkbare situatie –, omdat de in beginsel juiste maar harde regel geldt, 'dat op degene die een aftrekpost geldend wil maken de bewijslast drukt'. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de eigen verklaring van de belastingplichtige, eventueel ondersteund met een verklaring van de huisarts, in de meeste gevallen reeds een voldoende aanwijzing zal kunnen verschaffen voor wat het bestaan van de arbeidsongeschiktheid betreft. Dit is wel sympathiek, maar toch nog wel wat vaag. Zou de bewindsman willen toezeggen dat – met name ter wille van de rechtszekerheid van betrokkenen die zich in het grensgebied van de 45%-arbeids-

ongeschiktheid bevinden – een verklaring van de huisarts in ieder geval voldoende zal zijn?

Het derde en laatste ontwerp heeft betrekking op de verhoging van de accijns van benzine (nr. 17 797). Het gaat hier andermaal om een tijdelijke aangelegenheid, maar dan wel in een geheel andere betekenis dan bij de voorgenomen verhoging van de loon- en inkomstenbelasting. Het tijdelijke kan in de fiscale wetgeving blijikbaar op heel verschillende wijzen worden omschreven. In het geldende regeerakkoord is voorgesteld, te komen tot een heffing van tolgelden voor het gebruik van bepaalde rijkswegen en oeververbindingen. Deze intentie is echter, zo is intussen gebleken, heel moeilijk te verwezenlijken. Er wordt nu uitgekeken naar andere mogelijkheden, in afwachting waarvan nu wordt voorgesteld de benzine-accijns te verhogen met 3,5 cent per liter, exclusief b.t.w., hetgeen zal leiden tot een budgettaire opbrengst van f170 miljoen op jaarbasis.

In beginsel gaat het hier dus inderdaad om een tijdelijke maatregel. Dat staat althans zo in de memorie van toelichting. Is het echter niet juist om, met name in de fiscale wetgeving, pas dan over tijdelijkheid te spreken, als een aflooptdatum wettelijk is vastgesteld? Eenzelfde onzuiver woordgebruik, waarop aan de overzijde ook al dikwijls is gewezen, kan worden waargenomen bij de term 'profijtgedachte', die volgens de memorie van toelichting aan het ontwerp ten grondslag ligt. In feite wordt deze profijtgedachte met dit wetsontwerp maar heel beperkt in praktijk gebracht, omdat de accijnzen van dieselolie en van autogas niet worden verhoogd.

Bij de juistheid van deze gedragslijn zijn in de Tweede Kamer met name van CDA-zijde nogal wat vraagtekens geplaatst. Het motief van de bewindslieden om de dieselolie – over autogas is aan de overzijde helemaal niet gesproken – buiten beschouwing te laten, is de vervoerbedrijven niet in een nog moeilijker positie te brengen dan die, waarin zij zich momenteel reeds bevinden.

Dat is ongetwijfeld een edele intentie. Het is echter gewenst – zo is eveneens aan de overzijde betoogd – er rekening mee te houden dat vele kleine vervoerbedrijven gebruik maken van voertuigen met benzinemotoren. Bijgevolg leidt het voorstel tot een zekere discriminatie binnen de groep die de bewindslieden wensen te beschermen. Dat is uiteraard een onaangename aangelegenheid.

Wij hadden dan ook liever gezien dat ons een voorstel had bereikt met een gelijktijdige verhoging van de benzine-, dieselolie- en autogasaccijns. Dan had de hier voorgestelde verhoging ook lager kunnen uitvallen. Wij hebben nog een aanvullend argument voor dit standpunt. Bij de behandeling van deze wetsontwerpen in de Tweede Kamer heeft deze Staatssecretaris met grote nadruk verklaard: 'U begrijpt dat ik als bewindsman van Financiën altijd kijk naar hetgeen bewindslieden van Financiën in het verleden hebben gedaan.' Het is zonder meer fijn dat wij dit weten. Immers, deze verklaring vormt reeds nu het uitgangspunt van een nadere beschouwing.

Zoals bekend is op 16 december 1981 in deze Kamer een wetsontwerp ter verhoging van de dieselolieaccijns behandeld. Daarbij heb ik namens de fractie van het CDA het volgende naar voren gebracht: 'De mogelijkheid voor een wat onsympathieke haasje-over-wetgeving is zeker aanwezig. Wij doelen hiermee op het mogelijke verschijnsel een tijd lang de belastingcomponent van de benzineprijs te laten groeien, om na enige tijd te concluderen dat het rijden op gas of olie naar verhouding wat al te goedkoop is geworden.'

Daarna komt de belastingcomponent van de kostprijs van diesel- en gasauto's aan de beurt tot de benzine weer relatief goedkoop is geworden. Zo'n haasje-over-wetgeving lijkt niet gewenst en teneinde haar te voorkomen, verzoeken wij de bewindslieden hierbij de accijnzen en de overige belastingen met betrekking tot benzine, dieselolie en autogas voortaan als één geheel, met telkens een verantwoorde afweging van de onderscheiden componenten ten opzichte van elkaar, te willen behandelen.'

Staatssecretaris Kombrink gaf hierop een duidelijk antwoord. Hij overwoog dat was verzocht 'om de belastingen op motorbrandstoffen voortaan als één geheel te behandelen. Ik merk daarbij op', aldus de oudstaatssecretaris, 'dat de bestaande brandstoftoeslag in de motorrijtuigenbelasting juist is ontstaan en gehanteerd in samenhang met en ter compensatie van het verschil in accijnsdruk tussen benzine en dieselolie. Nu ook autogas van betekenis is geworden, wil ik die betrekkelijk nieuwe autobrandstof eveneens in die samenhang betrekken. Het antwoord op het verzoek van de heer Rijnvos kan derhalve zonder meer bevestigend luiden.'

Rijnvos

Blijkens zijn mededelingen in de Tweede Kamer heeft de huidige Staatssecretaris hierop gelet. Hij kijkt immers altijd naar hetgeen zijn voorgangers hebben gedaan. Waarom heeft hij dan, conform de gedane toezegging van de heer Kombrink, de dieselolie en het autogas niet in de verhoging betrokken?

Uiteraard is dit iets meer dan het ophalen van een herinnering. Wij zien dan ook belangstellend uit naar het antwoord van de Staatssecretaris op deze vraag.

Overigens, steunt deze accijnsverhoging mede op overleg in Beneluxverband? Strookt dit voorstel wel met de afspraken die in dit verband zijn gemaakt?

Deze kritische opmerkingen weerhouden ons er toch niet van onze instemming met deze wetsontwerpen te betuigen.

□

De heer **Veen** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De hoffelijkheid waarmee deze Staatssecretaris onze vergaderingen pleegt te bejegenen is bekend. Vandaag moet dat nog wel blijken, want de snelheid waarmee wij deze drie wetsontwerpen moeten behandelen is wel zodanig, dat naar de mening van mijn fractie onvoldoende recht wordt gedaan aan het belang ervan. Met name de verhoging van de inkomsten- en de loonbelasting is onderdeel van een breder pakket, waarin ook zit de kwestie van de tweeverdieners. Ik wijs de Staatssecretaris erop, dat juist wat de tweeverdieners betreft de wetgeving heel zorgvuldig moet worden bekeken. Zeker bij dat wetsontwerp kan snelheid, zeker die van vandaag, niet aan de orde zijn. Met name dat wetsontwerp vraagt een heel fundamentele behandeling door deze Kamer. Ik weet niet zeker, of hij wel kan rekenen op een zodanig spoedige behandeling, dat per 1 juli de wet in werking kan treden.

De kwestie van wetsontwerp 17996, de buitengewone lasten voor arbeidsongeschikten en ouderen, is in feite al uitvoerig aan de orde geweest in onze vergadering tussen kerst en nieuwjaar. De heer Rijnvos zei, dat het nieuwe karakter ingewikkeld lijkt, maar dat het voor betrokkenen na een tijdje wel zal meevallen. Ik wijs erop, dat ik juist in de behandeling tussen kerst en nieuwjaar hierover heb gezegd, dat de bond van invaliden, de ANIB, grote bezwaren heeft tegen de manier waarop de regeling tot stand

is gekomen en speciaal ook tegen de uitwerking ervan. Toen heeft de Staatssecretaris gezegd, dat al het mogelijke zal worden gedaan om de betrokkenen te helpen bij de uitvoering van de wet. De wet is volgens mij bepaald niet gemakkelijk te begrijpen voor de mensen waar het om gaat.

Over de verhoging van de loon- en inkomstenbelasting heb ik al gezegd, dat deze onderdeel is van een breder pakket. Het doel van dit wetsontwerp is te komen tot financiering van de verbetering van het koopkrachtbeleid. Ook het wetsontwerp op de tweeverdieners moet hierin voorzien. Ik ben niet origineel, maar ik ontkom er niet aan terug te grijpen naar de solidariteitsheffing. Voor mij is het de vraag, waar precies het verschil tussen die solidariteitsheffing en het voorliggende wetsontwerp zit.

De kwestie van de tijdelijkheid is voldoende aan de orde geweest. Ik veen, dat in Nederland vrijwel niemand meer gelooft, dat tijdelijkheid in de belastingwetgeving echt een serieuze zaak is. Dat is heel tragisch. Wij moeten de illusie zo langzamerhand ook maar laten varen. Misschien kan de Staatssecretaris er nog een ander licht op werpen. Dat hoor ik dan graag.

Het koopkrachtbeleid zelf is aanleiding geweest voor uitvoerige discussies, ook aan de overkant. Wij gaan af op wat het CPB ons daarover mededeelt. De laatste tijd echter komen andere instituten tot een heel andere invulling ervan.

Is de Staatssecretaris bekend de publicatie van de vakcentrale voor middelbaar en hoger personeel, die geheel aan dat koopkrachtbeleid is gewijd en waarin in het daarin aangegeven koopkrachtbeleid de thans aan de orde zijnde wijzigingen in de loon- en inkomstenbelasting zijn verdisconteerd en waaruit nog duidelijker dan uit de andere plaatjes die ik heb gezien blijkt, dat de middengroeperingen, de modale en vooral de twee maal modale inkomens het meest door deze belastingverhoging worden getroffen? Het komt mij voor, dat dit niet strookt met de bedoeling van het regeerakkoord. Wil de Staatssecretaris daarover nog wat mededelingen doen? Ik kan mij voorstellen dat hij zegt, dat hij wat de MHP en anderen zeggen wel interessant vindt, maar dat hij als Regering zich houdt aan wat het CPB zegt. Dat zou een zo langzamerhand bijna achterhaald standpunt zijn.

Met name met degenen die een modaal inkomen verdienen, moet naar mijn gevoelen zorgvuldiger

worden omgesprongen. Ik heb niet de indruk dat in dit wetsontwerp daarop ingespeeld wordt.

Ten slotte de verhoging van de benzine-accijns. Dit wetsontwerp is in de plaats van een voorgenomen tolheffing gekomen. Er wordt in de memorie van toelichting op gewezen dat die tolheffing ook al in het regeerakkoord voorkomt. Het gaat om een tolheffing voor wegen en oeververbindingen. Ik heb het regeerakkoord er nog eens op nageslagen. Ik moet zeggen dat het mij bij eerste lezing volledig was ontgaan, dat dat er in stond, maar dat is mijn eigen schuld. Maar je zou bij lezing van de passage hierover de indruk kunnen krijgen, dat het gaat om nieuwe wegen en nieuwe oeververbindingen. Dat zou ik nog enigszins aanvaardbaar vinden, maar het heffen van tol op bestaande wegen lijkt mij heel moeilijk te verdedigen.

Een deel van deze accijnsverhoging wordt gebruikt voor verbetering van bestaande wegen en voor mogelijke uitbreiding van het wegennet. In die zin is een deel van die verhoging acceptabel, omdat het profijtbeginsel eraan ten grondslag ligt. Voor het overige is het eigenlijk een ordinaire belastingverhoging. En je kunt je afvragen, hoe zo'n belastingverhoging zich verhoudt met de bedoelingen van het regeerakkoord.

Wat mij echter nog meer bezighoudt – misschien kan de Staatssecretaris hierover iets zeggen – is het gerucht dat dit nog maar een deel van de voorgenomen accijnsverhoging voor benzine is en dat het tarief nog verder zal stijgen. Als dit zo is – het zou niet ondenkbaar zijn – geldt dan dezelfde verdeling tussen profijtbeginsel en ordinaire belastingverhoging en wordt dan dus een evenredig deel van die verdere verhoging eveneens gebruikt voor verbetering en vernieuwing van wegen?

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb een aantal kritische opmerkingen gemaakt in deze eerste termijn. Anders dan de twee mij voorafgaande sprekers ga ik ervan uit, dat het de Staatssecretaris duidelijk zal zijn dat de kracht van zijn verdediging mede bepalend zal zijn voor het standpunt van mijn fractie.

□

Mevrouw **Bischoff van Heemskerck** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Collega Veen heeft de hoffelijkheid geprezen, die de Staatssecretaris af en toe tegenover deze Kamer betracht. Ik wil de Staatssecretaris vooral complimenteren met zijn verbale begaafdheid. Dat brengt mij meteen

Bischoff van Heemskerck

op wetsontwerp 17 795. Op een vraag van de GPV-fractie, of de discussie over de Contourennota zo goed opschiet dat daarmee in 1984 winst zal worden gemaakt, zegt de Staatssecretaris:

'Ik ben optimistisch; dat zijn alle kabinetten geweest. Dat behoor ik ook te zijn, dat is mijn taak.' En dat was het. De GPV-fractie vroeg niet verder, dus zal ik het doen. Leidt het optimisme van de Staatssecretaris tot een politieke committering van deze politicus, die zegt te weten dat de inkomensbeelden niet meer deugen, dat er van wetenschappelijke kant veel kritiek op is, dat belastingverhogingen die tijdelijk zijn, voor een derde keer bijna niet meer door de beugel kunnen, om zich het politieke doel te stellen, deze dingen niet nogmaals te laten gebeuren? Dan zou ik even optimistisch worden als de Staatssecretaris verleden week aan de overkant was.

Dan het wetsontwerp inzake de aftrek wegens buitengewone lasten. Ja mijnheer Rijnvos, ook ik zal iets zeggen over de ingewikkeldheid van dit soort zaken. Nieuwe dingen moeten altijd even wennen, de mens is conservatief. Maar er is iets anders met die ingewikkeldheid aan de hand. Ook de Staatssecretaris heeft zich serieus beziggehouden met deze kwestie, getuige zijn lezing voor het studium generale in Leiden over rechtvaardigheid, gerelateerd aan ingewikkeldheid van wetgeving. Een lezing die ik zeer interessant vond.

Ik zou hierop graag in een meer geëigend kader met de Staatssecretaris diepgaand discussiëren. Ik wil nu alleen één opmerking maken. Het ging om eenvoud tegenover rechtvaardigheid, als contradictie. Eén element miste ik. Complexiteit maakt namelijk zijn eigen onrechtvaardigheid. Iemand uit een ontwikkelingsland zei eens tegen mij, dat men daar het verschil had tussen de haves en de have-nots, maar dat wij het verschil hebben tussen de knows en de know-nots. Dat verschil ontstaat door complexiteit in wetgeving. Er is één klasse die de wetgeving begrijpt en die helpt zogenaamd de andere klasse bij het invullen. Dat schept afhankelijkheid. Ik hoop dat de Staatssecretaris in zijn volgende lezing – ik hoop dat hij ook eens een lezing op één van onze universiteiten wil geven – ook aan dat aspect enige aandacht zal besteden.

Staatssecretaris **Koning**: Dat is een kwestie van gevraagd worden.

Mevrouw **Bischoff van Heemskerck** (D'66): Ik zal eraan denken.

Het derde wetsontwerp heeft betrekking op de verhoging van de accijns. Naar buiten toe is deze verhoging door de meeste politieke partijen altijd uitgelegd als een uitruil tegen de tolheffing. Ook door onze partij is dat gedaan. Wat dat bereft moet men ook altijd de hand in eigen boezem steken. Nu baren twee zaken mij erge zorgen. De Staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer steeds gesproken van een voorlopig alternatief. Op het ogenblik zijn er geruchten, die zelfs hebben geleid tot persberichten, dat de Regering toch van plan is op een aantal wegen tol te gaan heffen. Ik heb begrepen dat het daarbij om oude wegen gaat. Huizen, Boxmeer en een aantal andere plaatsen werden met name genoemd. Wat is er nu aan de hand? Wat moeten wij nu aan de kiezers vertellen? Moeten wij eerlijk vertellen dat wij de verhoging van de accijnzen aanvaarden en dat wij op een gegeven ogenblik ook de tolheffing aanvaarden? Moeten wij vertellen dat het eigenlijk geen uitruil was? Of kunnen wij zeggen dat het een uitruil was en dat wij daarom met deze maatregel akkoord zijn gegaan, hoewel er best bedenkingen kunnen zijn? Anders begrijpen de mensen niet waarmee wij in Den Haag bezig zijn geweest.

Zoals u weet, mijnheer de Voorzitter, herhalen wij nooit wat onze fractie aan de overkant heeft gezegd. Ik eindig dan ook met mij aan te sluiten bij het betoog van de heer Engwirda aan de overkant. Ik krijg alleen graag antwoord op mijn drie specifieke vragen. Het was één vraag per wetsontwerp.

□

Staatssecretaris **Koning**: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mijn erkentelijkheid uitspreken aan uw adres en aan dat van de overige leden van deze Kamer, voor het feit dat zo kort na de aanvaarding van deze drie wetsontwerpen aan de overkant, de Kamer bereid is geweest daarover met de Regering van gedachten te wisselen, zonder dat een gedegen schriftelijke voorbereiding daaraan ten grondslag ligt. Ik weet dat de Regering veel vraagt van de Kamer. Deze wetsontwerpen waren reeds aangekondigd. Zij waren algemeen bekend, zoals door verschillende geachte afgevaardigden ook is opgemerkt. Daardoor was er wellicht een grotere bekendheid met de wetsontwerpen. Desalniettemin betekent het voor de Kamer een grote belasting.

De Regering heeft helaas op deze spoed moeten aandringen. In het kader van de eerste beslissingen die door het kabinet zijn genomen naar aanleiding van het regeerakkoord en de gedachtenwisselingen daarover met de volksvertegenwoordiging, bleek het namelijk noodzakelijk op belastingterrein met een aantal voorstellen te komen. Deze zijn namelijk niet door het vorige kabinet in de miljoenennota voor het jaar 1983 aangekondigd.

Ik wijs in het bijzonder op een aantal opmerkingen in het regeerakkoord, waarover eigenlijk alle geachte afgevaardigden die hedenmiddag aan het woord zijn geweest, hebben gesproken, te weten die over de reparatie van het koopkrachtbeeld voor 1983. Die maakte het noodzakelijk om aan de ene kant wederom te komen met een tijdelijke verhoging van de loon- en de inkomstenbelasting – op het begrip 'tijdelijkheid' zal ik nog nader ingaan – en aan de andere kant, vooruitlopend op verdere beslissingen in het kader van de regeringsnota 'Op weg...', met een wetsontwerp over tweeverdieners te komen. Dit wetsontwerp moet nog worden ingediend en beide Kamers der Staten-Generaal moeten hierover nog een oordeel vellen.

Wat dit betreft heb ik nota genomen van de mededeling van de heer Veen, dat zijn fractie van oordeel is dat de behandeling van het wetsontwerp over de tweeverdieners niet zo overhaast mag geschieden als de behandeling van de wetsontwerpen die wij vandaag behandelen. Verder is zijn fractie van mening dat een grondige voorbereiding bij dat wetsontwerp op haar plaats is. De heer Veen heeft daaraan de waarschuwing verbonden – ook hiervan neem ik nota – dat hij ernstig betwijfelt of het wetsontwerp over de tweeverdieners op 1 juli wel in het Staatsblad staat; de Regering zou dit namelijk gaarne zien. Aan de overzijde is over – ik gebruik weer het lelijke woord – het koopkrachtplaatje uitvoerig van gedachten gewisseld. De heer Zoon is zeer uitvoerig ingegaan op een aantal punten van kritiek die daaromtrent bij hem leven. Hoezeer ik ook begrip heb voor het standpunt dat de heer Zoon heeft ingenomen, ik meen toch dat hij in zijn beschouwingen te veel de nadruk heeft gelegd op het inkomensmutatieplaatje van jaar tot jaar; ook de heer Veen heeft dit gedaan door te verwijzen naar de opmerkingen in het blad van de Centrale voor Middelbaar en Hoger Personeel.

Koning

Het standpunt van de heer Zoon kan men overigens vinden op blz. 2 en 3 van zijn bijdrage; hij was zo vriendelijk om mij zijn bijdrage vooraf te verstrekken. Ik ben van mening dat het veel verstandiger is om het inkomensbeeld te vergelijken over een langere periode. Ik ben het eens met de opmerking van de heer Veen dat de Regering moet uitgaan van de cijfers die het Centraal Planbureau heeft verstrekt.

Ook in die cijfers komt een nivelleringsbeeld naar voren. De heer Zoon zegt hiervan dat dit beeld niet mag worden betrokken bij de beoordeling van de wettelijke maatregelen op het terrein van de loon- en de inkomstenbelasting die thans aan de orde zijn, namelijk inzake het afschaffen van de aftrekregelingen. Dit betekent een achteruitgang voor degenen die nu profijt hebben van de maatregelen, soms relatief en soms absoluut, indien de opbrengst wordt besteed voor bepaalde koopkrachtverbeterende doeleinden.

Het kabinet zal inderdaad het inkomensmutatieplaatje van jaar tot jaar bezien en daarbij bekijken in hoeverre een en ander acceptabel is. Het kabinet kan echter niet loskomen van de veranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Het kabinet moet daarbij in overweging nemen of het inkomensbeeld dat zich in totaliteit voordoet, al dan niet aanvaardbaar is.

De heer Zoon zei dat er niet gesproken mocht worden van nivellering of denivellering in dat opzicht. Ik maak hierbij twee kanttekeningen. De inkomstenbelasting als zodanig – ik heb dit ook in de Tweede Kamer gezegd – is als instrument van inkomenshervreiding bot geworden. De tweede kanttekening is datgene wat in de Contourennota van minister Van der Stee staat – dit is reeds eerder gezegd door verschillende bewindslieden van Financiën in de afgelopen jaren – namelijk dat er te zeer is genivelleerd.

Ik kom nu te spreken over de tijdelijkheid van de maatregel. Verschillende sprekers hebben hierop gewezen. De kritiek van de heer Rijnvos richtte zich met name op de tijdelijkheid ten aanzien van de benzine-accijns. Hij vroeg zich af of men die benzine-accijns wel als tijdelijk mag zien. Alleen in de memorie van toelichting wordt gesproken van die tijdelijkheid. In het wetsontwerp

zelf wordt daarvan, anders dan bij de inkomstenbelasting niet gesproken. Ik deel de mening van de heer Rijnvos niet dat men niet in de memorie van toelichting mag spreken van een tijdelijke heffing als hierover in het wetsontwerp zelf niets staat.

Ik heb met de heer Wagenaar aan de overzijde van het Binnenhof een discussie gevoerd over de vraag of het niet beter zou zijn – wellicht had de heer Wagenaar daarin gelijk – om te spreken van een voorlopige heffing. Het betreft hier een onderscheid voor fijnproevers. Er is echter geen sprake van een duidelijk verschil in benadering van de plannen van de Regering.

Vervolgens kom ik te spreken over de tolheffing. Verschillende geachte afgevaardigden hebben gewezen op de vraag of dit zou moeten gebeuren naar aanleiding van hetgeen in het regeerakkoord staat. Zij vroegen zich daarbij af of, wanneer die heffing doorgaat, die alleen voor bestaande wegen dan wel alleen voor nieuwe wegen zou moeten gelden. De voorbeelden – ik herhaal dat hiermee nog niets is gezegd – golden hoofdzakelijk de nieuwe wegen en een enkele wellicht te vernieuwen weg in ons verkeersstelsel.

Het mag niet uit het oog worden verloren dat de wegen en de positie van de wegen daarbij aan de orde zijn, maar ook de inkomsten die uit een eventuele tolheffing worden verkregen. In het kader van het regeerakkoord zijn reeds voor het jaar 1983 inkomsten uit de tolheffing voorzien.

Het was duidelijk dat het in de korte periode die het kabinet ter beschikking stond voor 1983 in geen geval mogelijk was om tot een tolheffing te komen. Er is daarom gezocht naar een oplossing die zoveel mogelijk recht deed wedervaren aan het onderliggende beginsel van tolheffing, het profijtbeginsel, in de keuze van het vervangende heffingsmiddel. Daarom heeft het kabinet uiteindelijk gekozen voor een verhoging van de benzine-accijns.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ga maar door nu met te spreken over de verhoging van de accijns van benzine. Daarbij wil ik een aantal aan de orde gekomen vragen beantwoorden.

Een brandende vraag van een ieder die hier heden het woord heeft gevoerd, is de volgende: Zijn er nog andere verhogingen van de benzine-accijns te verwachten? Overweegt de Regering – de heer Rijnvos heeft

hierop gewezen – ook een verhoging van de brandstoftoeslagen in de motorrijtuigenbelasting, dit naar aanleiding van hetgeen oud-staatssecretaris Kombrink hier in de Kamer heeft gezegd? Overweegt de Regering een verhoging van de dieselolieaccijns? De Kamer weet dat de brandstoftoeslag voor LPG de enige is die het mogelijk maakt van degenen die bij het vervoer gebruik maken van dit aandrijfmiddel belasting te heffen, omdat technische moeilijkheden tot nu toe hebben verhinderd om met een accijns op LPG te komen.

Laat ik eerlijk zijn, mijnheer de Voorzitter! De geruchten dat er van een verdere verhoging van de benzineaccijns sprake is, kan ik op dit ogenblik niet ontzenuwen.

In het kader van de maatregelen die worden voorbereid, wordt ook bezien of een verdere verhoging van de benzineaccijns noodzakelijk is. Daarbij zijn evenzeer in beschouwing de dieselolieaccijns en de brandstoftoeslagen. Ik wil hierbij de volgende opmerking maken, naar aanleiding ook van de vraag, waarom thans alleen de benzineaccijns is gekozen. De brandstoftoeslagen, zoals deze nu in de motorrijtuigenbelasting luiden, zijn reeds aan de hoge kant voor LPG-rijders bij de huidige tarieven van de benzine.

De Kamer mag niet uit het oog verliezen dat de literprijs van LPG aan de pomp niet zo bijzonder is gezakt. Evenzeer mag niet uit het oog worden verloren dat de dieselolie weliswaar naar beneden is gegaan in prijs, maar niet een zodanige prijsverlaging te zien heeft gegeven als het geval is met de literprijs van benzine aan de pomp. Dit maakt het – naast de in de stukken reeds aangegeven motivering – zeker niet gewenst om op dit ogenblik ook de andere gebruikers van motorvoertuigen die niet op benzine rijden, extra te belasten.

De heer Zoon heeft wat dit betreft een aantal opmerkingen gemaakt, die mij op zichzelf geheel correct voorkomen. Ten opzichte van het zakelijk gebruik van benzine-auto's dient echter mede het volgende te worden overwogen. Indien het zakelijk gebruik van benzine-auto's boven een bepaalde kilometergrens komt, zal tegenwoordig bij velen al gauw de neiging ontstaan – afgezien van de vraag, of men dan zal overgaan tot de aanschaf van een dieselauto – te besluiten tot de inbouw van een LPG-installatie.

Koning

Ik dacht hiermee – ik kan mij echter vergissen – een groot gedeelte van de vragen over de benzine-accijns te hebben beantwoord.

Ik kom terug op de tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting. Over de tijdelijkheid in het algemeen heb ik reeds gesproken en bij dit wetsontwerp wil ik hieraan nog een aantal opmerkingen toevoegen. In dit verband zal men die tijdelijkheid zeker ook moeten bezien in het kader van de voornemens van de Regering om uitvoering te geven aan de Contourennota, waarbij door de Regering te kennen is gegeven, in beginsel de standpuntbepaling van het vorige kabinet tot de haren te maken.

Als mij echter wordt gevraagd – hiertoe ben ik met name door mevrouw Bischoff uitgedaagd – of ik aan mijn optimisme wat heb toe te voegen en of ik mijn optimisme 'een steviger fundament zal kunnen geven', moet ik het volgende opmerken. Voor een vertegenwoordiger van de Regering die nog voor de invulling van de Voorjaarsnota staat – het zou mij echter onwaarschijnlijk voorkomen indien de inkomstenbelasting bij de Voorjaarsnota zou worden betrokken – en die ook nog voor de invulling van de begroting voor het jaar 1984 staat, is het onmogelijk om zonder meer, pertinent te zeggen, dat dit de laatste tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting is geweest. Ik zou dit niet kunnen! Hiermee bedoel ik dat ik een onmogelijk een uitspraak kan doen over een voortzetting in het volgend jaar – op enigerlei wijze – van een tijdelijke verhoging. Als ik mij immers zo absoluut uitdruk als ik zojuist heb gedaan, zou ik bedoelen tijdelijke verhogingen in volgende jaren, lós van wat er nu aan de hand is. Ook die toezegging kan ik echter op zichzelf niet doen. Gelet op hetgeen ik in de Tweede Kamer heb opgemerkt en ik hier ook reeds heb gezegd, wil ik echter wel nog het volgende zeggen. Wij hebben de grenzen bereikt bij de zwaarte en de steilte van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting. Ik kijk hierbij met name naar de heer Rijnvos, die vroeg of het niet wenselijk zou zijn om in de wet de grenzen hiervan aan te geven. Iedere tariefsstelling die in de wet staat, geeft natuurlijk aan waar de grenzen in feite zijn gelegd. Dit is echter niet het antwoord dat de heer Rijnvos van mij verlangt en dat kan ik ook niet exact geven. Ik hoor terzijde van mij nu fluisteren, dat de grenzen

dan in de Grondwet zouden moeten worden aangegeven. In theorie kan de grondwetgever veel, maar ik zou hem dit niet aanraden. In het begin van de jaren twintig, zo heeft de heer Treub in een preadvies opgemerkt, waren de tarieven van de inkomstenbelasting welhaast tot het maximum van de mogelijkheden gestegen: 'Ieder welvaartsniveau heeft de eigen maximummogelijkheden van belastingheffing.' Op dit ogenblik verkeren wij zeker in een situatie waarin het welvaartsniveau afneemt. In feite doet zich hiermee een tegenstelling voor. Bij een afnemend welvaartsniveau van de burgers komen wij toch nog met maatregelen die belastingprogressie inhouden. Aan de andere kant voeg ik eraan toe dat macro-economisch gesproken de neiging aanwezig is, juist ook door de daling van het welvaartsniveau en ook ten gevolge van de scherpe progressie in de loon- en inkomstenbelasting, van een dalende belastingdruk. Hiertegenover staat dat andere collectieve lasten stijgen, zodat de lasten die op enigerlei wijze via de overheid op de burgers worden gelegd nog steeds omhoog gaan. Hieraan moet naar mijn stellige overtuiging een einde komen.

De buitengewone-lasten-regeling is zoals die thans voor ons ligt niet zeer bestreden. Er is een geachte afgevaardigde die het indienen van dit wetsontwerp betreurt omdat het een gevolg is van een afschaffing van een regeling die men liever behoudt, namelijk de bejaarden- en invaliditeitsaftrek. Een andere geachte afgevaardigde heeft, omdat zijn partij, het CDA, reeds grote voorkeur voor deze regeling had uitgesproken, de nieuwe regeling omhelsd.

Ik wil hierbij enkele kanttekeningen maken. Als ik zuiver uitga van de fiscaliteit en van de lastenverzwaring voor de burger en voor de belastingdienst in administratief opzicht, moet ik mij scharen onder degenen die de maatregel betreuren. Als ik echter de maatregel in een breder verband bekijk, namelijk in samenhang met de sociale verzekeringen, dan past deze aanpassing wonderwel. Ik bevind mij dan in het kamp van degenen die grote voorstanders zijn van deze regeling. Er strijden dus twee zielen in mij! Doorslaggevend voor de keuze van de Regering was de samenhang in het bredere kader.

Ik kom bij de bijzondere vragen, die nog over zijn gebleven. Aan het adres van de heer Rijnvos kan ik mededelen dat het inderdaad de bedoeling is dat de forfaitaire bedragen zullen worden

aangepast met ingang van 1 januari 1984 aan het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. De heer Rijnvos heeft met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid van de gehuwde vrouw gevraagd, of het overleggen van de verklaring van de huisarts in ieder geval voldoende is. In de memorie van toelichting is al opgemerkt dat de eigen verklaring in het algemeen voldoende is. Dit geldt met name indien vaststaat dat de betrokkene zich in het 'grensgebied' van de 45%-regeling bevindt.

Dit is al de algemene regel. Ik zeg ook toe dat dit zo zal blijven. Ik wil echter wel een slag om de arm houden. In geval van gerede twijfel aan de arbeidsongeschiktheid van de gehuwde vrouw kan die verklaring als niet voldoende bewijsmiddel worden beschouwd. Er moet dan echter gerede twijfel zijn over de juistheid van de overgelegde verklaring.

De heer Zoon heeft in hetzelfde kader gevraagd naar de voorlichting. Ik wil hem toezeggen, dat voor iedere vorm van samenwonen die voor bejaarden of arbeidsongeschikten maar redelijkerwijze denkbaar is – wij zullen onze hoofden daarover breken – voorbeelden zullen worden gegeven waaruit duidelijk blijkt welk forfaitair bedrag van toepassing is.

Mijnheer de Voorzitter! Ik moet nog even terugkomen op de accijnsverhoging. Ik merk namelijk dat ik vergeten heb een vraag van de heer Zoon over de wiebelaccijns te beantwoorden. Aan die wiebelaccijns zijn een aantal bezwaren verbonden. Een bij te stellen accijnstarief ijlt altijd na; er is het probleem van de navordering bij accijnsverhoging en de teruggaaf bij accijnsverlaging. Een dergelijke maatregel kan bezaarlijk alleen door Nederland worden getroffen in verband met het grenseffect.

Dit antwoord brengt mij op de vraag naar het overleg in Benelux-verband met België en Luxemburg. Zoals gebruikelijk heb ik per brief de ministers van Financiën van Luxemburg en België verwittigd van het voornemen – het woord 'verwittigen' is in het taalgebruik met België een buitengewoon passende uitdrukking – van de Nederlandse Regering om tot accijnsverhoging over te gaan. Ook de Belgische regering heeft onlangs kennisgeving gedaan aan de Nederlandse regering van accijnsverhogingen. Ik wil ten opzichte van de mogelijkheden om tot een verdere verhoging te komen, de toezegging herhalen die ik in de Tweede Kamer heb gedaan, namelijk dat wij met de Westduitse

Koning

regering overleg zullen voeren over de verhogingsmogelijkheden van de accijns, mede in het kader van de valorisaties.

Mijnheer de Voorzitter! Ik wil tot slot nog een enkele opmerking maken. Ik geef toe dat de cijferopstellingen in de wetsontwerpen wellicht niet die duidelijkheid hebben verschaft die de geachte afgevaardigden hebben verlangd. Hierbij speelt niet alleen een rol dat er vaak gebrek was aan cijfermateriaal, maar hierbij speelt ook een rol dat met haast moest worden gewerkt. De suggestie om de verschillende effecten in grafiekvorm weer te geven, lijkt mij nuttig. Ik moet hieraan wel iets toevoegen. Wat aan de een door middel van een grafiekvorm een duidelijk inzicht geeft, geeft aan de ander dit inzicht weer niet omdat hij niet tekeningmatig is aangelegd.

De heer **Veen** (VVD): Denkt u niet dat dit in deze Kamer wel een beetje meevalt?

Staatssecretaris **Koning**: Het geldt niet alleen voor de Kamer, mijnheer Veen. Het geldt ook voor degenen buiten de Kamer die deze wetsontwerpen lezen. Dikwijls vindt men cijfervoorbeelden meer verduidelijkend dan grafieken. Ik geef gaarne toe dat alle leden van de Kamer, geen uitgezonderd, grafieken duidelijker vinden dan duidelijke getalsvoorbeelden.

□

De heer **Zoon** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de Staatssecretaris zeer dankbaar voor de ruime aandacht die hij aan mijn opmerkingen heeft besteed. Niettemin wil ik nog op een enkel punt ingaan.

Wat het koopkrachtbeeld betreft, meent de Staatssecretaris dat ik te veel het accent heb gelegd op de koopkrachtmutatie van jaar op jaar. Volgens hem moeten wij naar de lange termijn kijken en dan beoordelen of er al dan niet voldoende is genivelleerd. Ik kan het daarover eigenlijk wel met hem eens zijn, ook al zullen wij waarschijnlijk verschillend oordelen over de resultaten over die lange termijn.

Koopkrachtmutaties worden nu eenmaal tot ieder jaar gemeten. Het Centraal Planbureau doet dat en ook het kabinet heeft dat gedaan in recent verschenen nota's. Het kabinet heeft zelfs aanleiding gezien, om het koopkrachtbeeld over 1983 wat bij te stellen, onder andere door middel van

wetsontwerp 17795. Dat doet het kabinet natuurlijk niet zomaar. Het vindt kennelijk dat het koopkrachtbeeld voor de laag- en hoogbetaalden niet evenwichtig genoeg is. Een mutatie over 1983 beïnvloedt uiteraard ook de vergelijking op lange termijn die wij in 1984 willen maken. Daarin behoort 1983 dan ook te worden begrepen.

Ik meen uit de opmerkingen van de Staatssecretaris te begrijpen, dat hij in die correctie voor 1983 ook de lange-termijnoverwegingen moet hebben betrokken. Anders zou hij niet zo'n groot voorstander zijn van de lange termijn. Ik begrijp dat de Staatssecretaris dus van oordeel was dat het koopkrachtbeeld in 1983 nog niet goed genoeg was en dat hij daarom een en ander op lange termijn bijstelt. Dat moet hij dan wel consequent doen. Iedere mutatie in het koopkrachtbeeld moet in het beeld van de lange termijn worden betrokken; dus ook 1983.

Wanneer men het beeld op de lange termijn beziet, kan men vinden dat er al dan niet te ver is genivelleerd. Dat is een subjectief oordeel. Wij zijn pas in staat zo'n subjectief oordeel te geven, wanneer wij het objectieve beeld voor ogen hebben. In dat objectieve beeld kan men bij een redenering op lange termijn het laatste jaar niet zomaar weglaten. Dat hoort erbij. In zekere zin staan de Staatssecretaris en ik niet zo verschrikkelijk ver van elkaar af, maar dat laatste jaar mag men in een vergelijking niet weglaten. Ik herhaal dat de mutaties allerwegen van jaar op jaar worden doorgevoerd. Dan kan men niet besluiten dit in 1984 niet te doen.

Mijn opmerkingen over de benzineaccijns versus de accijns op dieselolie hadden niet ten doel te betogen dat de accijns op diesel ook zou moeten worden verhoogd. Ik wilde slechts aantonen dat de bewijsvoering van het kabinet onvolledig is. Het deed mij dan ook bijzonder veel genoegen dat de Staatssecretaris ervan blijk heeft gegeven dat hij mij op een aantal punten wil tegemoetkomen, ook wat de grafische voorstelling van bepaalde maatregelen betreft.

In navolging van mevrouw Bisschoff besteed ik nog enige aandacht aan de ingewikkeldheid van de forfaitaire aftrek. De heer Rijnvos zei dat ik die ingewikkeldheid zwaar overdreef. Dat is niet het geval. Niet iedereen is immers even thuis in belastingzaken. Er zijn mensen – die zich meestal niet 'Onder professoren' bevinden, om W. F. Hermans te citeren – die de invulling van het belastingbiljet erg moeilijk

vinden, althans moeilijker dan wij vanuit onze parlementaire visie denken. Daarom doet het mij genoegen dat de Staatssecretaris ditmaal iets meer naar mij wil luisteren dan naar de heer Rijnvos. Ik wilde dat hij dit altijd deed, maar dat kan ik helaas niet verwachten.

□

De heer **Rijnvos** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ook wij bedanken de Staatssecretaris voor de uitvoerige beantwoording van onze vragen. Wij willen in het kort vier punten naar voren brengen.

De eerste opmerking gaat over de vaststelling van de arbeidsongeschiktheid van arbeidsongeschikte, niet-verdienende echtgenotes. De Staatssecretaris zegt dat hij, ook als in het grensgebied van de 45%-regeling een verklaring wordt afgelegd, toch nog een slag om de arm houdt, namelijk wanneer er gerede twijfel bestaat over de juistheid van die verklaring.

Het is mij niet geheel duidelijk of die gerede twijfel mag en zal blijven bestaan als het een verklaring is van de huisarts. Het is immers moeilijk te begrijpen dat in dat geval nog ruimte is voor die gerede twijfel. Voor de juistheid van de verklaring is de huisarts immers verantwoordelijk en niet de belastingplichtige. In dat geval behoeft die gerede twijfel waarschijnlijk niet te bestaan.

De tweede opmerking heeft betrekking op hetgeen ik in eerste termijn heb gevraagd over de vaststelling van een limiet voor de progressie. De Staatssecretaris schijnt te hebben begrepen dat ik heb gepleit voor de vaststelling hiervan in de wet. Dat is niet mijn intentie geweest. Het ging meer om het uitspreken van een wens, die nadien, zonder in de wet als zodanig te worden geregeld, in de wetgeving tot uitdrukking zou kunnen komen.

De derde opmerking gaat over de onmogelijkheid voor de Staatssecretaris om geruchten in te dammen over mogelijke verdere verhogingen van de accijns op dieselolie en benzine. Wij kunnen uiteraard niet verwachten dat de Staatssecretaris geruchten kan indammen. Hij kan wel het beleid mede bepalen, hetgeen hij waarschijnlijk ook wel zal doen. Dat leidt ons tot een tweeledige vraag. Is het niet goed om bij dergelijke verhogingen op zijn minst een bepaalde tijdsruimte in acht te nemen, opdat deze verhogingen geen versturende factor worden in de prijsontwikkelingen in de loop van de tijd? Is het verder niet beter om, zoals

Rijnvos

in eerste termijn al is gevraagd, de verhogingen van de benzine-accijns en de dieselolie-accijns zoveel mogelijk gelijktijdig te laten plaatsvinden, opdat de accijnsvaststelling niet oorzaak zal worden van een bepaalde substitutie?

De vierde opmerking heeft betrekking op de ingewikkeldheid. Mevrouw Bisschoff en de heren Zoon en Veen hebben daarover hun hart uitgestort. Dan zal het wel erg zijn! Misschien is het mogelijk – het lijkt mij een rol voor het CDA om hierop te wijzen – om enige gemoedsonrust weg te nemen. Voor bejaarden is de aftrek een objectief gegeven, omdat de leeftijd vaststaat. Zou het nu niet mogelijk zijn om, als men bij het invullen van het aangiftebiljet van deze aftrekpost geen gebruik maakt doordat men die is vergeten of wat dan ook –, dit bedrag ambtshalve in mindering te brengen? Waarschijnlijk kan dat zonder veel moeite; dat lijkt ons althans zo. Waarschijnlijk zijn de collega's die hier voor en na mij het woord hebben gevoerd dan wat gerustgesteld voor de de ingewikkeldheid betreft.

□

De heer **Veen** (VVD): Voorzitter! De Staatssecretaris is in eerste termijn al buitengewoon overtuigend geweest. Daarvoor zeg ik hem buitengewoon dank. Graag ga ik nog op een paar kleine punten in.

Hij heeft gezegd dat hij het gerucht over de benzine-accijns niet kan ontzenuwen. Ik heb hem gevraagd of, als er inderdaad nog een extra verhoging komt, een deel daarvan als het ware in het kader van de profijtgedachte wordt toebedeeld aan wegen en oeververbindingen. Hieraan voeg ik nog een nieuwe vraag toe. Als die verdere verhoging van de benzine-accijns doorgaat, kunnen wij dan verschoond blijven van de tolheffing?

De heer **Schinck** (PvdA): Een tiende penning!

De heer **Veen** (VVD): Ik meen dat het uit een oogpunt van internationale concurrentie in het wegvervoer verkeerd zou zijn, als wij – en dat geldt zeker voor bestaande wegen – tot tolheffing overgingen.

De Staatssecretaris heeft gezegd dat door de afnemering van het welvaartsniveau de totale belastingdruk aan het afnemen is. Ik heb de indruk dat dit niet helemaal waar is en dat de totale belastingopbrengsten afnemen.

Het komt mij voor, dat in verhouding tot het nationale inkomen het percentage niet afneemt. Ik heb daarvoor noch grafieken, noch andere tabellen tot mijn beschikking en zal dan ook op dat punt graag nader worden geïnformeerd.

□

Mevrouw **Bisschoff-van Heemskerck** (D'66): Voorzitter! Ik dank de Staatssecretaris voor zijn schone antwoord. Zijn ontwijkende antwoord riep bij mij het beeld van een balletdanser op, met wie je samen een pas de deux gaat doen; bijna kun je zijn hand grijpen, maar dan neemt hij een enorme pirouette en is hij weer aan de andere kant van het toneel. Ik doe het niet voor, Voorzitter!

Ik denk aan het punt van de knows en de know-nots. Als de Staatssecretaris dat in breder verband ziet, is hij wat gruster dan wanneer hij alleen kijkt naar de ingewikkeldheid. Mijn fractie kijkt daar anders tegenaan. Als wij het in breder verband zien – een verschil tussen mensen die de regels wel kennen en die ze niet kennen –, baart het ons juist des te meer zorg. Het voorstel van de heer Rijnvos is voor de korte termijn natuurlijk de beste manier om eruit te komen in de praktijk, maar op langere termijn is het iets engs. Bejaarden krijgen plotseling een ambtshalve aftrek voor iets wat zij niet begrijpen; dat moet niet doorgaan. Voor de korte termijn sluit ik mij natuurlijk bij het voorstel aan.

Ten slotte nog een opmerking die ertoe dient misverstanden te voorkomen. Het betreft de vraag om meer comittingering van de Staatssecretaris daar, waar hij slechts optimistisch was. Het ging er niet zozeer om, dat hij nu zou zeggen: nooit meer wordt het instrument van loon- of inkomstenbelasting gebruikt.

Het gaat om de comittingering van een politicus, dat niet meer op basis van een bot beeld – want de Staatssecretaris kent de kritiek op de inkomensbeelden veel beter dan ik – grove maatregelen worden genomen in de toekomst. Daar zou ik graag een comittingering van hebben.

□

Staatssecretaris **Koning**: Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de verschillende sprekers voor hun vriendelijke woorden over mijn beantwoording in eerste termijn.

Ik verheug mij erover dat ik geen verschil van mening heb met de heer Zoon over het feit dat het inkomensbeeld eigenlijk op een langere termijn

moet worden gezien. De vraag of dat inkomensbeeld in zijn totaliteit juist is, is een kwestie van politieke beoordeling. Daardoor wordt het ook verschillend beoordeeld, afhankelijk van het oordeel dat de verschillende politieke partijen erop na houden.

Wel merk ik op dat het huidige inkomensbeeld afwijkt van het beeld uit de nota van het kabinet-Den Uyl en wel in die zin dat nu veel verder is genivelleerd. Zou men het beeld van het kabinet-Den Uyl volgen, dan zou men tot een denivellering moeten komen.

De heer **Zoon** (PvdA): De Staatssecretaris citeert mijn opmerking dat een inkomensbeeld eigenlijk op de lange termijn moet worden gezien en dat een oordeel erover natuurlijk een politiek oordeel is. Ik had graag gezien dat hij mij ook bijgevallen was op het punt waar het allemaal om ging, namelijk of hij de koopkrachtcorrectie voor 1983 ook naar 1984 zou meenemen, of dat hij zijn aanvankelijk standpunt huldigt dat die correctie in 1984 buiten beschouwing moet blijven. Het gaat hierbij om hetzelfde als bij de solidariteitsheffing.

Men moet de zaak in zijn totaliteit meenemen en daarbij in het midden laten of men nu oordeelt op de lange termijn of op de korte termijn. Ik had graag gezien dat hij zijn bijval ook tot dit laatste had uitgestrekt.

Staatssecretaris **Koning**: Ik begrijp dat de heer Zoon dat graag had gezien. Hij zal, gelet op wat ik aan de overzijde heb gezegd, hebben begrepen dat ik juist op dat punt met hem van mening verschil. Op zich zelf moet iedere mutatie gezien worden op de langere termijn. Ik heb al gezegd dat de loon- en inkomstenbelasting als middel bot is geworden. De heer Rijnvos vroeg in dit verband hoe de progressie moet worden gezien. Ik had, ten onrechte, van hem begrepen dat hij vond dat het in de wet moest worden vastgelegd.

Het kabinet gaat op dit ogenblik uit van de Contourennota. Ik heb al elders gezegd dat mijn voorkeur uitgaat naar de opzet van het nieuwe tarief zoals in die nota is aangeduid. Daarom meen ik dat de grenzen die daarin zijn aangegeven eigenlijk de limieten behoren te zijn van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting in de komende jaren, met een aanpassing aan de gelukkig afnemende inflatie.

Dit beeld, dat ik als redelijk beschouw, kan natuurlijk niet in één keer worden bereikt. Bij de behandeling

Koning

van de begroting van Financiën aan de overzijde heb ik tijdens de UCV al opgemerkt dat de uitwerking van de Contourennota, de invoering in de wetgeving en de daadwerkelijke uitvoering daarvan gefaseerd zal moeten plaatsvinden.

Ik heb goede nota genomen van de opmerking van de heer Zoon, dat het niet zijn opzet was te komen tot verhoging van de accijns op dieselolie, maar om aan te geven, dat de verdediging van het huidige wetsontwerp niet al te sterk was onderbouwd. Ik heb de geachte afgevaardigde toegezegd, dat wij dat grafieksgewijs beter zullen doen.

De heer Rijnvos vroeg, sprekend over de ingewikkeldheid van de wetgeving, of de aftrek ambtshalve kan worden aangebracht. Dat kan gebeuren, wanneer bejaarde belastingplichtigen wel een opgave van hun buitengewone lasten hebben gevoegd bij hun aangiftebiljet voor de inkomstenbelasting maar het forfait vergeten zijn. De inspecteur zal dat dan ambtshalve doen. Indien men bij het aangiftebiljet geen opgave voegt van de buitengewone lasten, omdat men niet over de drempel komt en men met het forfait wel over de drempel zou zijn gekomen, dan is er geen inspecteur die erachter komt, of een belastingplichtige zichzelf tekort doet.

Daar kan niets aan worden gedaan. Vandaar ook dat met voorlichting daaraan wat moet worden gedaan. Naast de algemene voorlichting die door het Ministerie van Financiën wordt gegeven, zal de leiding van een bejaardenhuis daarop kunnen wijzen. Die leiding weet vaak of een bejaarde ziek is en extra onkosten heeft, zodat men daaraan speciaal kan herinneren.

Ik neem aan dat dit ook gebeurt. Verder neem ik aan dat ook thuiswonende bejaarden, via een bejaardenvereniging, als zij daar lid van zijn, of via hulp, indien zij die krijgen, op enigerlei wijze daarop zal kunnen worden gewezen. Dat ontslaat ons echter niet van onze verplichting, van onze kant de nodige voorlichting te geven op de wijze zoals ik heb aangegeven.

De heer Rijnvos is teruggekomen op mijn opmerkingen over de verklaring van de huisarts. Het is misschien wat pijnlijk het te zeggen, maar aangezien degenen die zich in dit land met de fiscaliteit bezighouden en vooral als ze zoals ik, van Drentse afkomst zijn, voor wie geldt: turf, jenever en achterdocht, achterdochtig

zijn, zouden ze kunnen denken dat het kan voorkomen dat sommige huisartsen – ik hoop dat het er geen een is – niet geheel in overeenstemming met wat van hen wordt verwacht zouden kunnen handelen. Indien zo'n geval zich voordoet – en ik vertrouw erop dat dat niet gebeurt – dan heb ik die slag om de arm nodig.

De heren Rijnvos en Veen hebben gesproken over de geruchten, dat er nog benzine-accijnsverhogingen en dergelijke in het vat zouden zitten. Ik moet herhalen dat ik niet kan uitsluiten dat in het kader van de besluitvorming over de Voorjaarsnota daaraan gedacht zal worden.

Ingaande op de opmerkingen van de heer Veen over deze kwestie moet ook onderschrijven wat de heer Zoon in eerste termijn heeft gezegd, namelijk dat accijnzen een algemeen belastingmiddel en. Dat in dit wetsontwerp een gedeelte van de inkomsten wordt afgezonderd voor de financiering van wegeaanleg, is een gevolg van het feit dat de begroting van het Rijkswegenfonds in die richting is bijgesteld, voor dit jaar. Maar omdat het om een algemeen belastingmiddel gaat, kan niet worden toegezegd – die gedachte moet zelfs uitdrukkelijk afgewezen worden – dat een gedeelte van die accijnsverhoging – als die, in het kader van de Voorjaarsnota, doorgevoerd wordt – zou kunnen worden gereserveerd voor de aanleg van wegen.

De inkomsten van de Staat moeten wat de onderdelen betreft los worden gezien van de uitgaven van de Staat. Op zichzelf worden ieder jaar bij het opstellen van de begroting en bij gelegenheid van de Voorjaarsnota als er tegenvallers zijn, alle rijksuitgaven tegen elkaar afgewogen. Dan wordt onder meer bekeken, hoeveel geldmiddelen ter beschikking worden gesteld voor de aanleg van wegen door het Rijk en – via de wet Uitkeringen wegen – door de provincies en overige publiekrechtelijke lichamen.

De heer Veen heeft gevraagd, of we niet verschoond zouden kunnen blijven van de tolheffing. Het kabinet voert het regeerakkoord uit. En daarin staat: in beginsel tolheffing. Het regeerakkoord zal dus gewijzigd moeten worden als de gedachte van de heer Veen wordt onderschreven door deze Kamer. Het kabinet is op dit ogenblik niet aan die gedachte toe, maar er is bij de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat aan de overzijde wel een motie aangenomen, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat tolheffing op

bestaande wegen geen geschikt middel is. Maar, zoals ik ook aan de overzijde al heb opgemerkt, voor accijnsverhoging wordt nog steeds een alternatief gezocht, waarbij tolheffing niet is uitgesloten.

De heer Veen heeft nog een vraag gesteld over de belastingdruk die afneemt bij de daling van het welvaartsniveau. Op dit ogenblik neemt de belastingdruk, uitgedrukt in percentage van het nationaal inkomen – en dat is de totale macro-economische belastingdruk – af. De verklaring daarvoor is de verklaring die ik heb gegeven.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsontwerpen worden zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (afschaffing van het recht op kinderbijslag voor kinderen die het huishouden mede-verzorgen, alsmede aanscherping van de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag voor uitwonende invalide kinderen) (17 696).**

De **Voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Franssen, voorzitter van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, tot het uitbrengen van het verslag van de commissie over dit wetsontwerp.

De heer **Franssen**, voorzitter van de commissie: Mijnheer de Voorzitter! Gezien de tijdsdruk waarin deze Kamer zat bij de behandeling van dit wetsontwerp – dit verhaal is echter eentonig – dien ik het eindverslag mondeling uit te brengen. Het luidt als volgt:

Namens de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel ik u mede, dat de commissie in verband met de korte tijd die haar is gelaten voor het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsontwerp, heeft afgezien van het wisselen van schriftelijke stukken. De leden van de commissie zullen hun vragen en opmerkingen tijdens deze vergadering aan de orde stellen.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **D'Ancona** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Dat een deel van het wetsontwerp dat wij vandaag behandelen, al bij de schriftelijke voorbereiding aan de overzijde is gesneuveld,

stemt tot voldoening. Dit is aanleiding voor een compliment aan de fractie van het CDA in de Tweede Kamer. Deze zag, terecht, tijdig in dat de voorgestelde wijziging met betrekking tot de beperking van de kinderbijslag voor in het buitenland verblijvende kinderen, niet mogelijk is.

Niet mogelijk, omdat daartoe eerst een aantal bestaande bepalingen en bilaterale verdragen gewijzigd zouden moeten worden. Ook niet mogelijk, omdat ondermijnd is voor de gevoelens van rechtszekerheid van buitenlandse werknemers. Het is daarom jammer, dat de woordvoerder van het CDA tijdens het debat over deze kwestie minder standvastig bleek dan bij de opstelling vooraf. Er ontstond daardoor een nogal verwarrend beeld, waarbij onder meer door mede-ondertekening van de motie van de heer Linschoten van de VVD het woonlandbeginsel weer werd binnengehaald. Hierdoor ontstaat onzekerheid op termijn. De bezuiniging in deze sfeer is eigenlijk opgeschort tot 1986.

Aangezien de feitelijke discussie hierover nog moet beginnen, is het zinvol om vanuit deze Kamer, nog enkele punten naar voren te brengen die daarbij een rol zouden kunnen spelen.

In de eerste plaats ligt er nog steeds de kamerbreed aangenomen motie van mijn partijgenoot Buurmeijer. In deze motie wordt gevraagd om een knelpuntennota en om beleidsvoorstellen met betrekking tot de remigratie van buitenlanders met behoud van uitkering uit te brengen. Aangezien men het principe van het woonlandbeginsel niet alleen kan hanteren in relatie tot de kinderbijslag, maar daarbij tevens de consequenties moet bezien die een en ander heeft voor andere voornemens en het gebied van de sociale zekerheid, is onze vraag of hetgeen in deze motie besloten ligt, mede betrokken zal worden bij de overwegingen vooraf.

In de tweede plaats is een probleem de gedachte dat de kinderbijslag in overeenstemming moet zijn met de kosten van levensonderhoud in die landen. Hoe krijgt men daarvan echter een beeld dat in overeenstemming is met de werkelijkheid? Ik zie daarbij nog af van de verschillen tussen landen. Afhankelijk van de woonplek is ook het verschil binnen één land soms erg groot. In een land als Marokko zullen de kosten van levensonderhoud in het Rifgebergte anders zijn dan die in de kuststeden. Wat moet men denken van de situatie wanneer kinderen in die landen een

schoolopleiding volgen? Gezien de afstanden kan dit vaak alleen intern.

Levensstandaard of welvaartspeil blijken slechte indicaties voor de opvoedingskosten van kinderen in die landen. Ten slotte wijs ik er nog op dat kinderen van buitenlanders vaak afwisselend hier en in het zogenaamde woonland verblijven. Heeft men een beeld van de omvang van die situatie? Wat doet men in zo'n geval? Kortom, een rechtvaardige toepassing van een op het eerste gezicht uniform uitgangspunt zal enorm gecompliceerd blijken in de uitvoeringssfeer. Misschien kan de Staatssecretaris, zonder dat hij daarover een definitieve standpuntbepaling behoeft te geven, al iets zeggen over zijn gedachten met betrekking tot genoemde punten. Het woonlandbeginsel leent zich namelijk best voor een discussie, maar dan niet vanuit de achterliggende gedachte, de premisse, dat het wel wat zuiniger kan. Is de Staatssecretaris tot zo'n discussie, zonder die premisse, bereid?

Ook nu al heeft het niet doorgaan van de voorgestelde maatregel geleid tot het voornemen om de aldus ontstane leemte in de bezuiniging op te vullen met een generale verlaging van de kinderbijslag per 1 juli.

Realiseert men zich wel dat een en ander aanleiding kan zijn tot ongewenste rancune jegens buitenlanders? Zij verkeren op dit moment toch al in een kwetsbare positie. Wanneer men tegenvallers – als men het niet doorgaan van de korting zo mag noemen – in feite laat opvangen door categorieën van onze bevolking die het zelf al zo moeilijk hebben, dan moet men zich ervan bewust zijn dat er eigenlijk groepen mensen tegen elkaar worden uitgespeeld. Dat is gevaarlijk en ongewenst. Dit is een van de negatieve aspecten van het zoeken naar oplossingen in één en hetzelfde circuit.

In dat verband kan mijn fractie zich voorstellen dat ook het laten vallen van de kinderbijslag voor huishoudkinderen zich nog wel eens tot een dergelijke tegenvaller kan ontwikkelen. Hoe komt men eigenlijk aan dat besparende effect van eerst f 20 mln. en later f 18 mln.? Heeft men dan wel rekening gehouden met hetgeen in de praktijk plaats zal vinden? Een bepaald percentage mensen – hoe groot is dat percentage overigens? – zal dan in plaats van de kinderbijslag een RWW-uitkering ontvangen. Hoeveel kinderen behouden de kinderbijslag op grond van het feit dat zij een zieke of invalide moeder vervangen, hier of in het buitenland?

Heeft men wat dit laatste betreft trouwens enig idee hoe dit maar enigszins is te controleren? Heeft men bovendien niet het idee dat het ongetwijfeld aardig bedoelde amendement van de heer Linschoten er toch toe zal leiden dat men zich, wanneer men ouder is dan 17 jaar, niet meer zo gauw tot huishoudkind zal laten bestempelen? Een RWW-uitkering is immers financieel aantrekkelijker dan een kinderbijslaguitkering.

Daarbij kan men dan nog de extra kosten optellen die zijn verbonden aan het voorzien in gezinshulp waar dat echt noodzakelijk is. De kinderbijslag blijft gewoon in stand voor de 16- en 17-jarigen die men laat inschrijven bij het arbeidsbureau. Nogmaals, hoe men dit alles overziend tot een besparing van zo'n f 18 mln. denkt te komen, is ons een raadsel. Om ieder misverstand te voorkomen, deze maatregel wordt op grond van andere overwegingen door ons niet afgewezen. Het gaat hier in wezen om het herstellen van een eerder gemaakte schoonheidsfout.

Het is best denkbaar dat daarbij voorts nog emancipatoire overwegingen een rol kunnen spelen, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Ik denk aan de mogelijkheid die is gesuggereerd, om meisjes bij te scholen als gezins- of bejaardenhulpster. Juist onder buitenlanders en hun gezinnen zal zo langzamerhand een behoefte aan dergelijke hulpen die de eigen taal spreken, gaan ontstaan. Dit te realiseren in de vorm van alpha-hulpen, zoals aan de overzijde van het Binnenhof werd voorgesteld door de heer Toussaint, lijkt ons alleen te billijken als men wijzigingen in de rechtspositie van die alpha-hulpen aanbrengt. Bestaan over het wijzigen van die rechtspositie al gedachten bij de Staatssecretaris?

Voor het overige lijkt het mij gewenst als de Staatssecretaris over eventuele opleidingen in de zorgsector contact opneemt met zijn collega, speciaal belast met het emancipatiebeleid. Aangezien er al enkele van dergelijke opleidingen onder haar verantwoordelijkheid van start gaan, lijkt me dat gezamenlijk overleg over deze zaak geboden is.

Ten slotte merk ik nog iets op over de voorstellen om het recht op kinderbijslag voor in een inrichting verblijvende invalide kinderen nader te regelen. Uit een oogpunt van rechtvaardigheid en efficiency is dit nuttig en noodzakelijk. Vandaar dat wij zonder meer instemmen met de voorgestelde wijziging.

□ De heer **Franssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Nu de tanden – volgens sommigen waren het giftanden – uit het aan de orde zijnde wetsontwerp (17 696) zijn verdwenen, te weten de plannen met betrekking tot de kinderbijslag voor de in het buitenland wonende kinderen, kunnen we kort zijn in onze bijdrage aan dit debat. Toch willen wij eens te meer onderlijnen, dat de kinderbijslag is bedoeld als een gedeeltelijke bijdrage in de kosten die kinderen in opvoeding en opleiding werkelijk meebrengen.

In die zin houden wij dan ook vast aan ons standpunt dat het gaat om een stukje herverdeling in het horizontale inkomensvlak, zonder daarvan een dogma te willen maken. Het valt ons op – het bleek ook weer in het debat in de Tweede Kamer over dit wetsontwerp – dat anderen nivellering steeds meer tot dogma verheffen en dit bij vrijwel ieder wetsontwerp etaleren.

Verder is het ons opgevallen dat van oppositiezijde zware kritiek is uitgeoefend op het voornemen de kinderbijslag meer af te stemmen op de werkelijke kosten die de kinderen oproepen in huishoudens, in het bijzonder in het buitenland. Toch is dat niet zo vreemd. Immers, ook in ons eigen systeem hebben wij dit principe aanvaard, toen wij de leeftijdsafhankelijke kinderbijslag terecht accepteerden. Tegen deze achtergrond zijn wij het dan ook geheel eens met het besluit om het woonlandprincipe met voortvarendheid aan de orde te stellen in EEG-verband en vervolgens in het bilaterale overleg te betrekken.

Voor zover internationale overeenkomsten reële belemmeringen waren, achten wij het juist daar nu geen inbreuk op te plegen. Ook de bij buitenlandse werknemers gewekte verwachtingen in tijden dat wij nog met veel inzet op werving gingen, en een aantal zoëven door mevrouw D'Ancona genoemde problemen, dienen onzes inziens bij de afweging te worden betrokken.

Met betrekking tot dit onderdeel – de keuze tussen het werkland of het woonland, als toetsingscriterium voor de kosten van levensonderhoud – is derhalve nader onderzoek gewenst. Onbillijk achten wij de benadering van de Staatssecretaris echter niet.

Het gevolg van de bijstelling is wel dat de besparing elders moest worden gezocht. Gekozen is voor solidariteit tussen de inkomensstrekkers, met als gevolg de algemene

korting van 0,5%. Het gevaar van tegenstelling oproepen zit daarin, maar moet zeker niet worden overdreven, nu de prijsstijgingen richting nul tenderen en de prijsindexatie een wettelijk gegeven is. Dat Nederlandse gezinnen een en ander als onbillijk ervaren, bewijst weer eens hoe moeilijk het is, verdelende rechtvaardigheid te willen betrachten.

De afschaffing van de kinderbijslag voor de zogenaamde huishoudkinderen is conform het SER-advies en heeft onze instemming in een tijd dat de tering naar de nering moet worden gezet. Dat die kinderen die het gezin of huishouden geheel aan hun zorgen krijgen toevertrouwd hun rechten behouden, heeft onze warme sympathie.

In verband met het onderdeel 'huishoudkinderen' resten mij twee vragen. Is het werkelijk zo, dat het voor de GAB's eenvoudig is om een inschrijvingsbewijs af te geven voor de bedoelde huishoudkinderen? Sommigen onder ons menen te weten, dat zij nogal eens naar huis terugverwezen worden met de opmerking, dat er toch geen kansen op een arbeidsplaats zijn, zonder dat er ingeschreven wordt.

Indien dit juist zou zijn, wil de Staatssecretaris dan zorg dragen voor een juiste instructie van de GAB's? Met betrekking tot de geheel verzorgende huishoudkinderen vragen wij ons af, hoe de criteria eenduidig en waterdicht geformuleerd zullen worden en in hoeverre dit ook in het buitenland controleerbaar is. Wij stellen er prijs op, dat de Staatssecretaris hierop nader zal ingaan.

Mijnheer de Voorzitter! Rest nog de aanscherping van het recht op kinderbijslag voor uitwonende invalide kinderen. Ik heb daarvan begrepen dat er nogal wat oneigenlijk gebruik gesignaleerd is. Het zal duidelijk zijn dat wij geen enkel bezwaar hebben, wanneer daaraan een einde kan worden gemaakt.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn, dat wij het voorliggende wetsontwerp aanvaarden en de activiteiten ten aanzien van het internationale overleg betreffende werkland of woonland met grote belangstelling zullen volgen.

□ Mevrouw **Bischoff van Heemskerck** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal het heel kort houden. Ik sluit mij aan bij al hetgeen reeds in de Tweede Kamer is gezegd en ik zal hier alleen nieuwe zaken aan de orde stellen.

Wij zijn blij dat de verlaging tot 25% voor de in het buitenland wonende kinderen uit het desbetreffende artikel is gehaald. Ik koppel er echter wel een waarschuwing aan. Het lijkt er nu helaas op – dit zal niemand's bedoeling zijn geweest – alsof om deze reden de kinderbijslag als geheel achteruit moet gaan. Hiermee wordt gesuggereerd dat de Nederlandse kindertjes voor anderen zouden moeten bloeden. Ik zeg dit nog eens, omdat vandaag in ons partijsecretariaat een steen door de ruit is gegooid, hetgeen een beetje de sfeer die rond dit onderwerp heerst, aangeeft. Om de steen was een krantenknipsel gevouwen over een voorstel van D'66 om meer Turkse boeken in een openbare bibliotheek in het noorden des lands op te nemen. Op een ander om de steen gevouwen papier stond: geen Turkse boeken in de bibliotheek, wel meer extreem-rechts in de Tweede Kamer.

Het gooien van die steen was de climax van een heleboel telefoontjes over hetzelfde onderwerp die ons secretariaat bereikten. Ik zeg dit niet vanuit de oppositie, maar vanuit de politiek in het algemeen. Elke psychiater zal bevestigen dat mensen hun gevoelens van onvrede met de eigen situatie meestal zullen afreageren op mensen die er anders uitzien. Laten wij in de politiek de grootste zorgvuldigheid betrachten om dit soort gevoelens niet te versterken.

Ik kom nu aan de huishoudkinderen. Bij de behandeling van de eenmalige koopkrachtuitkering heb ik al gezegd, dat in die korte regeling al van vier soorten mensen sprake was en dat ik er niet aan moest denken dat vier mensen, elk van een van deze soorten, gelijktijdig met elkaar een formulier zouden moeten invullen en dan zouden zien wat zij krijgen. De Staatssecretaris heeft de kinderbijslag voor huishoudkinderen afgeschaft. Door een amendement, waarvoor ook de fractie van D'66 in de Tweede Kamer stemde, is de bijslag niet afgeschaft – dit zal tot onduidelijkheid aanleiding geven – voor 'een kind.... dat tot zijn huishouden behoort en wiens voor werkzaamheden beschikbare tijd grotendeels in beslag wordt genomen door het verzorgen van het huishouden en dat in belangrijke mate op zijn kosten wordt onderhouden'.

Ik ben bang dat hierdoor toch weer een aparte, onduidelijke groep wordt gecreëerd en dat de uitvoeringsorganisaties weer moeten beslissen wie nu wel of niet tot die groep behoort. Er ontstaat dus een 'grijze zone'.

Bischoff van Heemskerck

Wat gebeurt er met een huishoud-kind als de moeder niet 100% invalide is, maar 95%? Wie beslist hierover?

In de oorspronkelijke memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt heel duidelijk aangegeven: iemand die volledig met het huishouden is belast of niet. Deze tekst is echter anders. Wordt de argumentatie in de memorie van toelichting aangehouden? Kortom, ik ben bang dat wij weer een grijze zone creëren met de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid voor de burgers die dientengevolge meer afhankelijk zijn van de uitvoeringsorganisaties. Ik vind het in strijd met het streven, de regels doorzichtiger te maken. Enfin, het enige dat wij nu kunnen doen – het wetsontwerp ligt er nu eenmaal in deze vorm – is, ons afvragen hoe wij in de voorlichting zoveel mogelijk duidelijkheid kunnen betrachten. Ik vraag dit aan de Staatssecretaris, opdat althans die grijze zone iets minder breed zal zijn dan zij nu lijkt door de formulering.

□

De heer **Van Tets** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Dit wetsontwerp past in een reeks ombuigingsontwerpen die beoogen voorzieningen ten behoeve van mensen die deze echt nodig hebben, in stand te houden, maar af te schaffen voor zover zij verder gaan dan hetgeen beoogd werd of mede toekomen aan mensen waarvoor zij niet echt nodig zijn. Telkens blijken in ons veelomvattende en gedetailleerde sociale-zekerheidsstelsel weer hoekjes te worden ontdekt waarop de 'ombuigingsmachine' nog geen vat heeft gekregen.

Het is goed dat die hoekjes worden schoongemaakt. Immers, de delen die hieruit worden verkregen, maken het voor het kabinet gemakkelijker te slagen in de toch al zo moeilijke taak om hetgeen wel essentieel is overeind te houden in deze moeilijke jaren. In de jaren dat het ons goed ging, hebben wij allen te gemakkelijk ingestemd met regelingen die te ver gingen in hun totaliteit. Dit werd gedaan op grond van de op zich zelf sympathieke gedachte dat het ging om mensen die toch al niet tot de bevoorrechten konden worden gerekend. Voor de cumulatie hiervan wordt ons nu de rekening gepresenteerd in de vorm van een te hoge werkloosheid.

Mijn fractie betreft het dan ook dat één van de onderdelen van deze operatie, zoals in het oorspronkelijk wetsontwerp was voorzien, door de

opstelling van enige grote fracties in de Tweede Kamer is weggefallen. Hierdoor zal naar een algemene korting op de kinderbijslaguitkeringen moeten worden gegrepen. Echter, ook de cumulatie van dit soort algemene verminderingen, die soms bij dezelfde personen terechtkomen, kan te ver gaan. Hierop is uitvoerig gewezen door deze Kamer bij de behandeling van het decemberpakket. Er kunnen te veel negatieve effecten in te korte tijd opeengestapeld worden. Bovendien valt het uitkeren van op Nederlandse omstandigheden geënte bedragen ten bate van kinderen die onder geheel andere omstandigheden in het buitenland wonen binnen de categorie overcompensaties, waarop ik zojuist doelde.

Een overtrokken streven naar gelijkheid ligt hieraan ten grondslag. Opnieuw worden gelijkheid en gelijkwaardigheid niet voldoende onderscheiden.

Niemand kan eraan twijfelen dat voor ons de gelijkwaardigheid van alle mensen vaststaat en vooropstaat. Evenmin twijfelen wij eraan dat elke politieke groepering van belang in ons land dat met ons eens is. Dit betekent echter in geen deele dat al die mensen ook in gelijke omstandigheden verkeren en door de overheid met dezelfde uitkeringen, in positieve zin, of met dezelfde belastingbedragen, in negatieve zin, kunnen worden benaderd. Dit gebeurt dan ook niet en behoort niet te gebeuren. De Staatssecretaris heeft toegezegd te zullen trachten de situatie ten aanzien van de in het buitenland woonachtige kinderen voor 1986 alsnog recht te zetten. Wij dringen er dan ook ten zeerste bij de Staatssecretaris op aan, en vragen tenslotte nog eens uiteen te zetten hoe hij zich voorstelt die doelstelling te bereiken.

□

Staatssecretaris **De Graaf**: Mijnheer de Voorzitter! Het wetsontwerp dat hier vandaag wordt behandeld, wijkt op een bijzonder belangrijk punt af van het wetsontwerp dat op 6 december 1982 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend. Verschillende woordvoerders hebben hierop gewezen. Het oorspronkelijke wetsontwerp bevatte het voornemen om de kinderbijslag te verminderen voor kinderen die niet in Nederland wonen. Ik onderstreef dat het gaat om kinderen die niet in Nederland wonen. Men denkt nogal eens dat het alleen om buitenlandse kinderen gaat.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is dit voorstel uit het

wetsontwerp genomen. Bij die gelegenheid heb ik aangegeven welke lijn ik wil volgen om te komen tot een vermindering van de kinderbijslag voor niet in Nederland wonende kinderen. De heer Van Tets betreft deze gang van zaken. Hij zal begrijpen dat ik hiervoor best begrip heb, gezien mijn oorspronkelijke opstelling met betrekking tot deze aangelegenheid.

Echter, de gang van zaken in de Tweede Kamer is nu eenmaal een feit en dat moet ik ook politiek aanvaarden. Het stemde mevrouw D'Ancona tot voldoening dat deze zaak zo in de Tweede Kamer was geamendeerd. Ook mevrouw Bischoff sprak in dit verband van vreugde. De 'steen door de ruit van de fractie aan de overkant' zal ik op dit moment maar onbesproken laten! De lijn die ik heb aangekondigd in de Tweede Kamer, houdt in dat het woonlandbeginsel wordt ingevoerd in de EG-verordening en ook in de bilaterale verdragen.

De in de Tweede Kamer aanvaarde motie-Linschoten en Hermsen is voor het kabinet een niet geringe steun in de rug bij de onderhandelingen met de verdragslanden. Ik heb begrepen dat mevrouw D'Ancona heeft gemeend deze gang van zaken te moeten kwalificeren als 'een onzekerheid op termijn'. Als men inderdaad geen enkele verandering wil aanbrengen, kan men spreken van een onzekerheid. Ik sluit mij echter aan bij de woorden van de heer Franssen.

Hij heeft er in dit verband op gewezen dat men bij de vaststelling van de kinderbijslag er in alle gevallen van moet uitgaan dat de hoogte van de kinderbijslag wordt afgestemd op de kosten van het bestaan. Het is een bijdrage in die kosten en het is niet een volledig kostendekkende zaak. De heer Franssen heeft zich dan ook in beginsel uitgesproken voor toepassing van het woonlandbeginsel en daar ben ik blij om.

Ik hoop op niet al te lange termijn de eerste resultaten van de aanpak zichtbaar te kunnen maken. De eerste aanpak speelt zich met name af in het Brusselse, omdat daar de discussie plaatsvindt over een verandering van de desbetreffende EG-verordening.

Aan de overzijde heb ik er al op gewezen dat die discussie al vanaf 1975 aan de gang is. Het aantal landen in Europa – ik geef hiermee ook een reactie op een vraag van de heer Van Tets – dat kiest voor het woonlandbeginsel neemt sterk toe. Ik hoop dat die discussie op wat kortere termijn tot succes zal kunnen leiden. Daarnaast ligt het in mijn voornemen met met name Marokko en Turkije te

De Graaf

gaan praten over de bilaterale verdragen om, als het enigszins kan, het nog aanwezige gat in de dekking van zo'n f50 miljoen dat in ieder geval in 1986 nog open ligt, op die manier vroegtijdig te kunnen dichten. Mijn streven is erop gericht om, als het enigszins kan, dat gat op die manier te dichten. Voor het overige kan ik hierover niet veel concreets zeggen.

Mevrouw D'Ancona heeft in dit verband nog even de aandacht gevestigd op de motie-Buurmeijer. Deze motie was met name gericht op een wat bredere studie in verband met de bevordering van remigratie. In dat verband werd ook aandacht gevraagd voor de mogelijkheden en de verruiming van de export van sociale uitkeringen naar de landen waarheen men remigreert.

Ik vind ook dat die problematiek wel enige relatie heeft met deze aangelegenheid, echter niet in die mate als verondersteld. Ik zie niet in dat men als het ware daarover eerst een afgerond oordeel moet geven, alvorens ten aanzien van dit soort onderhandelingen verder te kunnen gaan.

Gezien haar mededelingen is mevrouw D'Ancona blijkbaar graag bereid te discussiëren over de vraag van toepassing van het woonlandbeginsel of het werklandbeginsel. Zij wil dat echter niet doen tegen de achtergrond van de beoogde bezuinigingen. In de gewisselde stukken met de Tweede Kamer heb ik voldoende gemotiveerd aangegeven waarom wij van oordeel zijn dat voor de hoogte van de kinderbijslagen voor kinderen in het buitenland toch rekening mag worden gehouden met de kosten van het bestaan.

Mijnheer de Voorzitter! Ik meen er verstandig aan te doen op dit moment dit onderdeel van de oorspronkelijke voorstellen niet verder uit te diepen, omdat dit geen onderdeel meer uitmaakt van het wetsontwerp. Ik stap daarom over naar het wetsontwerp dat vandaag aan de orde is. Dit wetsontwerp houdt allereerst in dat het recht op kinderbijslag voor kinderen die het huishouden mede verzorgen wordt beëindigd. Verder bevat het wetsontwerp het voorstel om de voorwaarden voor het recht op kinderbijslagen in het kader van het verblijf in inrichtingen te verscherpen. Uit de reacties van de verschillende woordvoerders heb ik begrepen dat in ieder geval over dit onderdeel geen enkel verschil van mening bestaat en dat wij dus op volledige instemming

kunnen rekenen. In de Tweede Kamer hebben ook beide voorstellen ruime instemming gevonden. Ik meen dat dit in het algemeen ook in deze Kamer het geval is.

Het amendement-Linschoten heeft nog bewerkstelligd dat de mogelijkheid van kinderbijslag blijft bestaan indien de situatie binnen het gezin in verband met de afwezigheid of invaliditeit van één van de ouders daartoe aanleiding geeft. Wij gaan op die manier als het ware van Lucassen via Scholten naar Linschoten voor de kinderbijslag voor dit soort kinderen.

De heer Franssen heeft gevraagd of de arbeidsbureaus werkelijk een goed inzicht hebben in de kwestie van de werkzoekende 16- en 17-jarigen. Mij is uit berichten eveneens bekend, dat arbeidsbureaus 16- en 17-jarigen niet als werkzoekende inschrijven, omdat de kans op de arbeidsmarkt gering zijn. Ik vind dit geen goede gang van zaken, te meer daar voor het recht op kinderbijslag als vervanging ook als voorwaarde geldt dat men is ingeschreven bij het arbeidsbureau. Derhalve ben ik echt voornemens, de nodige stappen te ondernemen om deze inschrijvingen wel te bevorderen. Als hetgeen de heer Franssen veronderstelt waar is, moet dat zeker worden bijgesteld.

De heer Franssen vraagt zich met betrekking tot de geheel verzorgende huishoudkinderen af, hoe de criteria eenduidig en waterdicht zullen worden geformuleerd en in hoeverre dit ook in het buitenland controleerbaar is. Het recht op kinderbijslag voor kinderen die het huishouden volledig verzorgen, wordt gehandhaafd als gevolg van het in de Tweede Kamer aanvaarde amendement waarop ik zojuist duidde. De criteria daarbij blijven volstrekt ongewijzigd. Die criteria, te weten dat de moeder niet aanwezig is in het gezin dan wel volledig invalide is, worden al gedurende een groot aantal jaren gehanteerd en hebben in de praktijk nimmer tot moeilijkheden geleid.

Ook mevrouw Bisschop heeft hiernaar gevraagd. Controle in het buitenland is uiteraard niet zo gemakkelijk als in Nederland. Toch verwacht ik ook op dit punt geen onoverkomelijke problemen. Tot nu toe gold dezelfde situatie ook voor kinderen in het buitenland. In dat opzicht zijn er geen problemen bijgekomen.

Mevrouw D'Ancona vraagt hoe men aan het besparingseffect komt van f 20 mln. voor de huishoudkinderen en of men daarbij rekening heeft

gehouden met de RWW. Verder vroeg zij hoeveel in het buitenland wonende kinderen de kinderbijslag behouden omdat zij een zieke moeder vervangen en hoe dit te controleren is. Bij het ramen van de ombuigingen is het gebruikelijk, slechts de bruto effecten in aanmerking te nemen.

De meer-uitgaven in het kader van de RWW zijn de zogenaamde secundaire effecten. Ik erken wel het probleem dat mevrouw D'Ancona in dit opzicht schetst. Het is niet bekend, hoeveel huishoudkinderen in het buitenland kinderbijslag blijven behouden. Op grond van bilaterale verdragen met onder andere Marokko en Turkije zijn afspraken gemaakt over de controle van gegevens over kinderen die aldaar verblijven. Ik vertrouw erop dat dit ook op de juiste wijze geschiedt.

Mevrouw D'Ancona vroeg mij naar de rechtspositie van de gezins- en bejaardenhulp indien de ex-huishoudkinderen als zodanig zouden worden ingezet. In de Tweede Kamer heb ik toegezegd dat ik mijn ambtgenoot van WVC de gedachte zou overbrengen, ex-huishoudkinderen in te schakelen in het bejaardenwerk en in de gezinshulp.

Ik zie geen kans, daarop op dit moment nader in te gaan. Als het gaat om scholingsmaatregelen voor deze kinderen, vooral van buitenlandse gezinnen, zal ik graag nader overleg voeren met mijn collega voor Emancipatie. Zoals mevrouw D'Ancona weet, pleegt die in mijn buurt te verblijven bij het verrichten van het werk.

Mevrouw D'Ancona (PvdA): Voor de goede orde attendeer ik de Staatssecretaris op het feit dat mijn vraag was gericht op iets anders. Aan de overzijde is de suggestie gedaan om, wanneer deze kinderen als gezinsverzorgster zouden kunnen worden ingezet, dit te doen in de vorm van Alpha-hulp. Ik heb gevraagd of de Staatssecretaris bezig is, iets te doen aan de rechtspositie van Alpha-hulp, want die is nogal omstreden. Het inzetten van voormalige huishoudkinderen moet goed worden bekeken. Ik vind de suggestie dus goed, maar dan zou er wel iets moeten worden gedaan aan de rechtspositie van Alpha-hulp.

De Voorzitter: Was dit een interruptie of de voorgenomen tweede termijn van mevrouw d'Ancona?

Mevrouw D'Ancona (PvdA): Het was een toelichting op een door mij gestelde vraag die de Staatssecretaris op een andere manier had opgevat

De Graaf

dan de bedoeling was. Ik behoef daarop in tweede termijn dus niet meer terug te komen.

Staatssecretaris De Graaf: Ik zal proberen over die nader toegelichte vraag een aantal opmerkingen te maken. Over de rechtspositie van Alpha-hulpverleners kan ik zeggen dat daaromtrent nog niets is besloten. Dat zou immers betekenen dat op het departement al een bepaalde opvatting bestaat over de vraag, hoe de werkelijke inhoud van de rechtspositie eruit zou moeten zien. Dat is niet het geval. Over dit onderwerp vindt nog een discussie plaats in werkgroepen. Als mijn herinnering mij niet in de steek laat, gaat het daarbij niet alleen om Alpha-hulpverleners maar om het meer algemene terrein van arbeid van huishoudelijke aard, toepassing van de Wet op het Minimumloon en een aantal andere elementen die daarbij een rol spelen. Op dit moment is een en ander nog een punt van beraad binnen het departement, zonder dat dit tot conclusies of voorstellen heeft geleid.

Mevrouw Bisschoff vroeg of, door het handhaven van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen die de huishouding verzorgen, niet weer een onduidelijke, aparte groep wordt gecreëerd. Mijnheer de Voorzitter! De begrippen 'de huishouding verzorgen' en 'voor werkzaamheden beschikbare tijd' worden reeds jarenlang voor het recht op kinderbijslag gehanteerd. Het zijn dus geen nieuwe begrippen. Mede door de jurisprudentie op dit punt bestaan hierover geen onduidelijkheden, dus ook niet over de mate van invaliditeit van de huisvrouw. Mevrouw Bisschoff vroeg ook aandacht voor de voorlichting over deze problematiek.

Mevrouw Bisschoff van Heemskerck (D'66): Dit kan mij een tweede termijn besparen. Vroeger ging het om de begrippen 'gedeeltelijk' en 'volledig'. Mij gaat het ook om het laatste begrip. In het amendement-Linschoten komt dat woord niet voor. Ik weet wel iets van de jurisprudentie, maar dit moet goed worden onderscheiden.

De heer **Franssen (CDA):** Misschien kan de Staatssecretaris het volgende ook behandelen. Onze vrees voor het meer gebruik maken van de regeling voor huishoudkinderen wordt ingegeven door het vervallen van de rechten van jongeren van 16 en 17 jaar. Daardoor zou deze interpretatie onder grotere druk kunnen komen te staan.

Staatssecretaris De Graaf: Ik denk het niet, want het betreft twee categorieën. In de eerste plaats zijn het de kinderen die bij ontstentenis van de moeder of bij invaliditeit van de moeder de huishouding verzorgen. Voor hen blijft het bestaan en dat kost f2 miljoen. De tweede categorie betreft de kinderen die vanwege het aantal personen in het gezin de huishouding mede verzorgen. Dan behoeft er ook geen sprake te zijn van ongeschiktheid van de moeder – zij zou volledig geschikt kunnen zijn – of van ontstentenis van de moeder. Dat is een onderscheid. Het nu laten bestaan van een volledige verzorging maakt in de interpretatie geen enkel verschil. In die zin zal er naar mijn overtuiging ook geen aanzuigende werking zijn.

□

Mevrouw D'Ancona (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Staatssecretaris voor zijn heldere en beknopte uiteenzetting. Als ik het eerder geweten had, zou het wel bij interruptie hebben gekund, want een en ander is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Ik had de indruk dat de discussie over het woonlandbeginsel in de Tweede Kamer zou plaatsvinden, maar ik heb nu het idee dat de Staatssecretaris op die discussie vooraf althans niet zo erg gesteld is.

Hij voelt zich kennelijk geroepen zo snel mogelijk de handen uit de mouwen te steken en tot besluitvorming te komen, terwijl ik de indruk had dat een zogenaamde open discussie zou worden gehouden. Ik heb een aantal overwegingen naar voren gebracht in de veronderstelling dat die daarbij een rol zouden kunnen spelen. Ik zou nu alleen maar willen weten, of die discussie vooraf wel of niet plaatsvindt. Ik zal een aantal eerder genoemde punten niet herhalen, want het is misschien wel vanzelfsprekend dat ik daarop in dit stadium nog geen antwoord kan krijgen. En dat hoeft ook niet, als daarover nog wordt gesproken.

Er is nog een tweede punt waarover ik iets wil zeggen. Ik begrijp wel dat het geld dat nu bespaard wordt door de afschaffing van de kinderbijslag voor de huishoudkinderen een ander soort geld is. Als ik dat nu even buiten beschouwing laat, heb ik toch de indruk dat het – zeker wanneer er een actieve voorlichtingscampagne komt –, wel eens een heleboel geld zou kunnen kosten. De echte huishoudkinderen houden de kinderbijslag. Degenen die ouder dan 17 jaar zijn, krijgen een RWW-uitkering. Goede

voorlichting zal ertoe leiden, dat men zich laat inschrijven op het arbeidsbureau, wanneer men 16 of 17 jaar is en als huishoudkind het recht op kinderbijslag niet meer heeft.

Als ik zie welk geld feitelijk zal worden uitgegeven, kan ik er niet onderuit dat het besparende effect op zijn gunstigst nul is maar ik zie het ervan komen dat het heel wat zal gaan kosten. Dat neemt niets weg dat ik het een verbetering in de wetgeving vind en dat ik het op grond van andere motieven juist vind dat het gebeurt. Het motief van de bezuiniging zal hier echter geen rol spelen.

□

Staatssecretaris De Graaf: Mijnheer de Voorzitter! De vraag of er een open discussie over het woonlandbeginsel zal worden gehouden, heb ik aan de overzijde – naar ik meen aan het adres van de heer Buurmeijer – al met 'Neen' beantwoord.

Waarom? Omdat wij in Europees verband al vanaf 1975 bezig zijn te pleiten voor de invoering van het woonlandbeginsel. Had ik de opvatting van de heer Buurmeijer moeten volgen dan had ik verder niets kunnen doen totdat de Tweede Kamer daarover ten principale een discussie heeft gehad. Dat acht ik niet juist. De meerderheid van de Tweede Kamer is de heer Buurmeijer in deze opvatting dan ook niet gevolgd.

Wel heb ik toegezegd in een notitie over de grensarbeiders en de sociale zekerheid een paragraaf op te nemen over het woonlandbeginsel, omdat dit een van de knelpunten is in de discussie tussen de Bondsrepubliek en Nederland. Een actief beleid tot introductie van het woonlandbeginsel wacht niet op die discussie. Een meerderheid van de Tweede Kamer was het daarin met mij eens.

Ik heb niet veel toe te voegen aan hetgeen ik schriftelijk en in eerste termijn heb gezegd over de vraag of dit wetsontwerp nu al dan niet een besparing oplevert. De veronderstelling van mevrouw D'Ancona kan op een aantal punten best juist zijn. De besparingen in onze stukken zijn inderdaad besparingen uitsluitend in het kader van de kinderbijslag. Of het saldo uiteindelijk inderdaad dat bedrag zal zijn is vers twee. Ik heb dat erkend. Toch zal het in het algemeen wel meevallen.

Immers, blijven deze kinderen toch de huishouding verzorgen dan kan men niet zonder meer zeggen dat men uitkeringsgerechtigd is, als men niet beschikbaar is voor de arbeids-

De Graaf

markt. Dat laatst is namelijk wel noodzakelijk. Op zichzelf kan inderdaad de situatie, die mevrouw D'Ancona schetst, optreden.

Ik ben in ieder geval blij uit haar opmerkingen te mogen afleiden dat zij het ten principale eens is met deze verandering in de wetgeving. Deze overeenstemming lijkt mij voorlopig het allerbelangrijkste.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsontwerp wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Herziening van bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de economische delicten en enkele andere wetten in verband met de oplegging van vermogenssancties (Wet vermogenssancties) (15 012).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Derks** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Minister De Ruiter zei het in de Tweede Kamer aldus (Handelingen 81/82, blz. 3377): 'Dit wetsontwerp dat de keuzemogelijkheden bij de strafrechtshandhaving vergroot, beoogt in essentie de aanvaardbaarheid van het strafrecht als handhavingsmiddel te verruimen en te verzekeren'. Deze uitspraak duidt al aan, hoe belangrijk het is consensus te bereiken over de ingrijpende verandering in de strafrechtspleging, die met dit wetsontwerp aan de orde is.

De bezwaren verbonden aan de vrijheidsstraf én de problemen met de berechting van de zogenaamde kleine criminaliteit, dwongen reeds in het begin van de jaren zestig tot bezinning. Het is de verdienste van de commissie vermogensstraffen, ook wel de commissie-Van Binsbergen genoemd, dat zij met haar eindrapport in 1972 de grondslag legde voor een vernieuwing, die in de Tweede Kamer wat de hoofdlijnen betreft algemene weerklank vond. Helaas, intussen was een periode van tien jaar verstreken, waarin de publieke aandacht voor de zaak bepaald gering was. Misschien heeft het mede daaraan gelegen, dat vele vraagpunten, die onvermijdelijk aan een omvangrijke partiële herziening kleven, bleven bestaan.

Ondanks de spoed, die nu plotseling achter de behandeling is gezet,

hebben wij conform de taakopvatting van de Eerste Kamer de meeste van deze vraagpunten in het voorlopig verslag opgenomen en over het algemeen een duidelijk antwoord gekregen in de memorie van antwoord. Het is te hopen, dat mede daardoor de toepassing en de beoordeling van het wetsontwerp in de praktijk van de rechtsbedeling – daar gaat het immers om – gunstig zullen uitvallen. In dit laatste stadium van behandeling zullen wij ons beperken tot de belangrijkste elementen. Ik ga voorbij aan verscheidene onderdelen, die zonder moeite positief te beoordelen zijn. De bedenkingen kan ik uiteraard veel moeilijker laten passeren.

Wij delen met voorgaande woorden penvoerders het besef, dat wel de doelstellingen maar niet de gevolgen van een zo ingrijpende en omvangrijke operatie in de strafrechtspleging precies te bepalen zijn. Het wetsontwerp beoogt de humanisering en tevens de doelmatigheid van het strafrecht te bevorderen door de korte vrijheidsstraf terug te dringen en de noodzaak van een volledig strafproces te verminderen. Van de reeks van voorstellen die daartoe worden gedaan, zijn de belangrijkste: een sterke uitbreiding van het arsenaal aan vermogenssancties en een aanzienlijke verruiming van de transactiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie.

Wat dat betreft had de citeertitel 'Wet vermogenssancties' beter kunnen luiden: 'Wet vermogenssancties en afdoening buiten proces.' De beoogde doelmatigheid krijgt in de huidige omstandigheden een extra belang, in zoverre daarvan een vermindering van de belasting van het justitiële apparaat is te verwachten. Ik ben het met de Minister eens (memorie van antwoord, pagina 3), dat dit een heel gelukkige coincidentie zou zijn. Soms kreeg ik echter de indruk van een deregulerend avant-la-lettre, met name inzake een gewaarborgde rechtspleging binnen het transactiesysteem. Hiermede is al een punt van spanning aangegeven tussen de primaire doelstelling, die wij met overtuiging steunen, en de feitelijke betekenis van het wetsontwerp.

Het wil de humanisering bevorderen maar het roept vragen op over de positie van de verdachte. Het wil de korte vrijheidsstraf terugdringen, althans volgens de memorie van toelichting en de commissie vermogensstraffen, maar doet dit niet door afschaffing ervan in daarvoor in

aanmerking komende bijzondere strafbepalingen. Overigens roept de nota naar aanleiding van het eindverslag de vraag op, of die primaire doelstelling nog wel geldt.

Het belang van het wetsontwerp is niet zozeer, dat het nieuwe ideeën introduceert – wij kennen de vermogenssanctie en de transactie al, evenals het rechterlijk pardon, de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, de onttrekking aan het verkeer enz. – maar het verruimt het toepassingsgebied ervan. Die grensverlegging heeft verscheidene niet onbelangrijke complicaties tot gevolg, terwijl de realisatie van de doelstelling van het wetsontwerp niet verzekerd is.

Dat is onder meer in Duitsland gebleken, waar de problemen identiek zijn, evenals de middelen om daaraan het hoofd te bieden. Denkt de Minister dat de beoogde effecten na verloop van tijd zichtbaar en meetbaar zullen zijn?

Mijnheer de Voorzitter! Ik ben toe aan enkele concrete hoofdzaken. Allereerst de vermogensstraffen, die voortaan voor alle misdrijven rechtstreeks als hoofdstraf kunnen worden opgelegd. De speciale maxima worden vervangen door een indeling van alle strafbare feiten in een zestal boetecategorieën, oplopend tot f 100.000 voor natuurlijke personen en 1 miljoen gulden voor rechtspersonen. Op het eerste gezicht maakt deze uitbreiding van de keuzemogelijkheden van de rechter aannemelijk dat hij in een aantal gevallen een geldboete in plaats van een vrijheidsstraf zal opleggen.

Daarbij wordt dan wel van de veronderstelling uitgegaan, dat de rechter en het openbaar ministerie behoefte hebben aan dit ruime alternatief en niet uit de voeten kunnen met het huidige artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht, dat hun voor de lichte en middelzware criminaliteit reeds gerede mogelijkheden biedt. Die behoefte is niet duidelijk gebleken. De korte vrijheidsstraf, waarvan het aantal en de duur de laatste jaren toenemen, behoudt een zekere aantrekkingskracht als 'passen-de bestraffing'.

Ik vraag me zelfs af, of uitbreiding van het sanctiepakket niet eerder een opwaarts dan een neerwaarts effect op de straftoemeting heeft. Wanneer aan de sanctieladder een tussentrede wordt toegevoegd, dan zal de rechter of de officier, naar de ervaring leert, eerder van de lagere naar de hogere sanctie overstappen dan omgekeerd.

Derks

Voor een plausibele verklaring daarvan: zie Junger-Tas in Delikt en Delinkwency van januari 1981, blz. 11 en verder.

Een en ander betekent meer en zwaardere vermogenssancties en via de vervangende hechtenis ook meer vrijheidsbenemende sancties. Gevolg is een scherpere sanctionering en een nog grotere belasting van het gevangeniswezen. In elk geval lijkt het niet toelaten van vrijheidsstraffen bij kleinere vergrijpen effectiever. Mijn fractie is het principieel geheel eens met de vermogensstraf als volwaardige hoofdstraf.

Wij hopen alleen dat de Minister redenen heeft voor de optimistische veronderstelling, dat dientengevolge de korte vrijheidsstraf minder toepassing zal vinden.

Op diverse plaatsen is in de stukken de positie van de minima aan de orde geweest. Kort gezegd: wie niet betalen kan, moet zitten. Dat schept rechtsongelijkheid. Volgens artikel 24 kan binnen de grenzen van een bij de aard van het delict passende bestrafing rekening worden gehouden met de draagkracht van een verdachte. Met andere woorden, er is een grens tot waaronder de boete niet kan dalen, al is de draagkracht nog zo gering. Wat dat betreft spreekt de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer boekdelen.

Ik citeer uit hetgeen op blz. 5 staat: 'Vanzelfsprekend komt ruime toepassing van vermogenssancties op het gehele gebied van de lichtere criminaliteit alleen in aanmerking bij een relatief hoog welvaartspeil en een redelijke spreiding van de welvaart onder de bevolking.' Even verder staat (het is dan 13 oktober 1981): 'Er zijn geen aanwijzingen dat in de voorzienbare toekomst de algemene welvaart zozeer zal dalen, al dan niet gepaard gaande met vergroting van bestaande verschillen in welvaart bij de bevolking, dat de conceptie die aan het wetsontwerp ten grondslag ligt, onuitvoerbaar zou worden.'

Ik zou deze minister, wiens politieke beginselen op het terrein van het strafrecht toch niet zoveel van de onze verschillen, willen vragen of de drastische ingrepen van deze regering in de sociaal-economische verhoudingen hem als vakminister niet voor een dilemma plaatsen als het gaat om rechtsgelijkheid in het toepassen van sancties en om het terugdringen van de vrijheidsstraf.

De werkloze of de minimumloner die niet tot betalen in staat is, zal

eerder tot een vrijheidsstraf veroordeeld worden dan wel, als hij veroordeeld is tot het betalen van een boete, vervangende hechtenis moeten opknappen. Evenzeer zal hij minder gauw voor een transactie in aanmerking komen, dan wel niet aan zijn verplichting kunnen voldoen, als hij deze heeft geaccepteerd, zodat hij in beide gevallen toch terecht zal moeten staan.

Is de Minister met mij van mening dat deze situatie andere sanctiemogelijkheden, zoals vrijetijdsstraf en dienstverlening, uiterst urgent maakt? Recent onderzoek in West-Duitsland heeft uitgewezen dat de korte vrijheidsstraf niet is teruggedrongen en dat het aantal vervangende vrijheidsstraffen na inwerkingtreding van de nieuwe geldboeteregeling aanzienlijk is toegenomen. Ik verwijs naar de grondige uiteenzetting van Groenhuijsen en Van Kalmthout in het jaarnummer van Delikt en Delinkwency en de daar aangehaalde literatuur.

Het is schrijnend te moeten vaststellen dat tegelijkertijd boetes, die bij de uitoefening van een bedrijf zijn opgelopen, nog steeds fiscaal aftrekbaar zijn, tegen de wens van de gehele Tweede Kamer en van de vorige en, naar ik aanneem, ook van de huidige Minister van Justitie in. De brief die de Staatssecretaris van Financiën daarover op korte termijn aan de Tweede Kamer zou sturen, is eenvoudig uitgebleven. Ik acht dit een ernstige nalatigheid. Ik vraag van de Minister een verklaring hierover. De aankondiging van dit schrijven, gedaan door minister De Ruiter op 19 mei 1982 (Handelingen Tweede Kamer, pagina's 3379, 3380 en 3393) was niet voor misverstand vatbaar. Momenteel gaat het gezegde op: 'Quod licet Jovi, non licet bovi'. Immers, de bijstandswet slaat geen acht op de verplichting tot betaling van boetes. Het Ministerie van Financiën mag een wetsvoorstel tot afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van boete onzes inziens niet tegenhouden.

Het tweede hoofdonderwerp dat om een kritische beschouwing vraagt, is de transactiebevoegdheid. In het economische en in het fiscale strafrecht, alsmede bij lichte overtredingen in het Wetboek van Strafrecht en in bijzondere wetten, bestaat deze bevoegdheid al lang. Afdoeijing buiten proces is de onvermijdelijke en aangewezen weg om het ordeningsrecht te handhaven, zeker waar het massale overtredingen betreft. In feite gaat het hier om administratieve sancties,

waarbij een individuele benadering niet bij voorbaat nodig of mogelijk is.

Aangezien de kleine criminaliteit ook in het commune strafrecht veelvuldig voorkomt en vóórkomt is het wenselijk het openbaar ministerie ook daar meer armslag te geven. De transactiebevoegdheid wordt nu echter gegeven voor alle misdrijven tot en met maximaal zes jaar bedreigde gevangenisstraf. Daarmee wordt in een voortgaande ontwikkeling een enorme stap gezet, die bepaald wel enige bezinning vraagt over de verhouding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. Ofschoon de scheiding van machten in tal van opzichten niet meer houdbaar is, is de zin ervan op het onderhavige terrein nog steeds gelegen in een evenwichtige machtsverdeling ter wille van de vrijheid van de burger en in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in zijn toetsende functie.

Komt de rechtsprekende functie niet in het gedrang door toedoen van een steeds machtiger openbaar ministerie? Verreweg de meeste commune delicten kunnen nu worden afgedaan met sancties, waarover het openbaar ministerie beschikt in het kader van de voorwaardelijke seponering en in het kader van het transactiebeleid. Zeker, de rechter houdt meer tijd over voor de ernstiger misdrijven. Voor de meeste verdachten wordt echter de weg naar de rechter steeds smaller en onbegaanbaarder.

Staat deze praktijk niet op gespannen voet met artikel 17 en artikel 113 van de Grondwet, met artikel 6 van het Europees Verdrag en met artikel 14 van het Verdrag van New York? Ons lijkt de vrees van Van Veen, uitgesproken in het Nederlands Juristenblad van 2 december 1978, niet ongegrond, dat definitief een weg is ingeslagen die steeds verder afvoert van het accusatoire procesrecht met zijn waarborgen. Weliswaar blijft de verdachte formeel vrij om voor de rechter te verschijnen, maar de Minister zal met ons moeten erkennen dat hij (de verdachte) daarvan zoveel mogelijk wordt afgehouden, eenvoudig omdat daar geen beginnen aan is. Het strafrecht is als middel tot rechtshandhaving verre van ideaal, maar vooralsnog is het onmisbaar en daarom zullen wij het qua toegankelijkheid en waarborgen in tact moeten laten.

Een aspect dat vrijwel geen aandacht heeft gekregen, is de doorbreking van het steeds als principieel beschouwde onderscheid tussen het fiscale en economische strafrecht als ordenings-

Derks

recht, zo men wil bestuursrecht, en het commune strafrecht. Ik verwijs hierbij onder meer naar de discussie over de grondwetswijziging inzake justitie (wetsontwerp 16 162), alsmede naar het jaarverslag 1981 van het openbaar ministerie, waar uitdrukkelijk verschil wordt gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke rechtshandhaving. Deze grens is bij de toekenning van transactiebevoegdheden tot op heden steeds in acht genomen. Verder dan een schikkingsmogelijkheid voor lichte overtredingen – het huidige artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht – wilde men in het commune strafrecht niet gaan.

Nu wordt deze grens overschreden, alsof zij niet bestaat. Er is geen twijfel aan, dat de capaciteitsproblemen dwingen tot een vereenvoudiging van de strafrechtspleging. Toch zou ik van de Minister willen horen of de eertijds fundamentele bezwaren tegen buitengerechtelijke afdoening van commune misdrijven nu niet meer opgaan. Overigens gaat het mij niet om het dogma. Het transigeren van veel voorkomende lichte vormen van criminaliteit lijkt mij heel wel verdedigbaar, maar de transactiebevoegdheid strekt zich ook uit tot de zwaardere criminaliteit. Alleen de in abstracto zwaarste misdrijven – de Minister spreekt van moord en verkrachting – vallen erbuiten.

Het is gedurende de parlementaire behandeling steeds sterker beklemtoond: de transactiebevoegdheid beoogt de kleine criminaliteit effectiever af te doen. Dat oogmerk heeft onze steun. De grens is gelegd bij misdrijven waarop meer dan zes jaar gevangenisstraf staat. De commissievermogensstraffen achtte (interim-rapport 1969 blz. 80) een begrenzing en zelfs een recht van beklag tegen niet-vervolgving van misdrijven overbodig, omdat het openbaar ministerie voldoende controleerbaar is. Dit is een luchthartig standpunt, dat gelukkig niet is overgenomen. Dat neemt niet weg, dat de nu getrokken grens onlogisch lijkt. Zij valt namelijk niet samen met een afbakening van de kleinere criminaliteit. Groenhuijsen en Van Kalmthout geven daarvan een sprekend voorbeeld.

Een winkeldief die een lid van het winkelpersoneel dat hem wil grijpen, opzij werpt, komt niet voor transactie in aanmerking (artikel 312 Wetboek van Strafrecht; het maximum is 9 jaar), maar mishandeling met voorbedachte rade en zwaar lichamelijk letsel komt wél voor transactie in

aanmerking (artikel 301, lid 2 Wetboek van Strafrecht; het maximum bedraagt 6 jaar). Je zou toch eerder het omgekeerde verwachten. Zo willekeurig pakt het uit. Trouwens, in beide gevallen is een voorwaardelijk sepot mogelijk.

Weliswaar mag de officier van justitie niet transigeren wanneer hij verwacht dat de rechter een vrijheidsstraf zal opleggen, maar veel houvast biedt dit criterium niet, zoals de memorie van toelichting op blz. 36 'Ruiter-lijk' stelt. De aangekondigde gedetailleerde richtlijnen van het openbaar ministerie zullen dit subjectieve element niet kunnen wegnemen, tenzij, ja tenzij de rechter zich die richtlijnen zal gaan aantrekken. Dan zijn wij pas echt op een hellend vlak. Het zal voor de rechter nog moeilijker zijn om onafhankelijk te blijven dan het voor u en voor ons al is, mijnheer de Voorzitter.

De kern van de zaak is, enerzijds, dat ook de middelzware criminaliteit voor transactie vatbaar is en, anderzijds, dat lichte vormen van zwaar bedreigde feiten niet en zware vormen van minder bedreigde feiten wel transigabel zijn. Dat achten wij bezwaarlijk. De oorzaak ligt in het feit, dat de grens getrokken is langs de maximaal bedreigde vrijheidsstraf en niet langs de concrete ernst van het begane delict. Het laatste was mogelijk geweest door de transactiebedragen als uitgangspunt te nemen en te beperken tot bij voorbeeld f 5000 of f 10000.

De gehele kleine criminaliteit zou dan bestreken en tegelijkertijd begrensd zijn. Nu kan de officier van justitie boetes opleggen tot f 100.000 voor natuurlijke personen en tot f 1 mln. voor rechtspersonen. Hier is toch elke verhouding zoek?

Leden van het CDA hebben in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer op blz. 17 nog het verstandige voorstel gedaan om dan tenminste aansluiting te zoeken bij de indeling van de strafbare feiten in boetecategorieën. Helaas hebben zij zich met een kluitje in het riet laten sturen, zoals uit de memorie van antwoord op blz. 34 blijkt. Het is een van de punten waar de Tweede kamer langs heen is gegleden. Ik heb de illusie dat Minister Korthals Altes met een ander standpunt ter zake komt dan zijn voorganger. Misschien heb ik die illussie ten onrechte, maar ik blijf van mening dat een betere begrenzing van de transactiebevoegdheid overweging verdient. Ik stel daarom prijs op zijn reactie.

Naar aanleiding van de schriftelijke voorbereiding maak ik nog enkele opmerkingen over het karakter van de transactie en vooral over de consequenties daarvan. In de memorie van antwoord aan deze Kamer op blz. 9 is duidelijk vastgesteld dat de transactie een publiekrechtelijke figuur sui generis is. Anders dan de term doet vermoeden – in de wet wordt die term ook niet gebruikt – is het geen overeenkomst, zoals ook en terecht door de Raad van State in zijn advies is gesteld. De transactie komt eerst tot stand nadat is voldaan aan de gestelde voorwaarden.

Rechtsgevolg is het vervallen van het recht tot strafvordering. Afdoening buiten proces is derhalve een bestuursrechtelijke rechtshandeling waarop de strafprocesuele waarborgen voor de verdachte niet van toepassing zijn. De zuiver bestuursrechtelijke waarborgen – ik noem bij voorbeeld de AROB – zijn dat echter evenmin. Aldus wordt de rechtsbescherming van de verdachte in het midden gelaten.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer staat op blz. 9: 'De toetsing van de naleving van de hier bedoelde rechtsbeginselen zal moeten plaatsvinden binnen de orde van het strafprocesrecht'. Dus toch! Het blijft onduidelijk en de transactieprocedure staat nergens beschreven.

Ik geef direct toe dat dit voor de massale afdoening van bij voorbeeld verkeersovertredingen in de vorm van politietransacties niet erg van belang is. Men kan weigeren, waarna de zaak voor de rechter komt. Bovendien deel ik de mening die 14 maart jongstleden in de vergadering van de vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer is uitgesproken, dat er een redelijke verhouding dient te zijn tussen de hoogte van de boete en de rechtsmiddelen die de overtreder ter beschikking staan en dat misbruik van het justitiële capaciteitsgebrek om een krachtige reactie vraagt.

Een met waarborgen omgeven procedure is echter nodig en krijgt meer betekenis naarmate het minder om standaardgevallen gaat. Nu kan de officier van justitie uiteraard niet zijn gang gaan. Feit en schuld moeten redelijkerwijs vaststaan; een sanctie moet geboden zijn en minder bezwaarlijk zijn voor de verdachte dan de sanctie die naar verwachting door de rechter zal worden opgelegd. In artikel 74 (wetsontwerp) van het Wetboek van Strafrecht staan de te stellen voorwaarden limitatief opgesomd.

Wat de gang van zaken betreft wordt in de memorie van antwoord

Derks

volstaan met de op zich zelf duidelijke uitspraak dat het Openbaar Ministerie gehouden is aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Hoe zijn die beginselen te controleren? Heeft de verdachte enig ander rechtsmiddel dan weigering van de transactie, waarbij hem dan niet alleen een proces, maar ook een hogere vordering te wachten staat? Kan de Minister uiteenzetten wat hij bedoelt met de 'pseudo-wettelijke beleidsafspraken', waarvan in de memorie van antwoord op blz. 7 wordt gesproken, die de competentie van de officier van justitie nader zullen normeren? Betreffen deze ook de transactieprocedure? Kan de verdachte ook opkomen tegen het niet aanbieden van een transactie, anders dan via de submittie van artikel 74a (wetsontwerp) van het Wetboek van Strafrecht?

Mijnheer de Voorzitter! Volgens de memorie van antwoord zou de rechter marginaal kunnen toetsen of een transactievoorstel dat werd afgewezen, dan wel het uitblijven van een transactievoorstel, redelijk was. Dat zou dan moeten met behulp van artikel 250, juncto 262, van het Wetboek van Strafvordering. Maar de daar, in lid 5, genoemde gronden voor buitenvervolginstelling zijn hier helemaal niet in het geding. In het geding is de door de officier gevolgde handelwijze, liever gezegd: het beleid van het Openbaar Ministerie. Daarvoor biedt artikel 250, juncto 262, van het Wetboek van Strafvordering de rechter geen enkel handvat.

Wat kan er dan gebeuren om de billijkheid van een transactievoorstel te toetsen? Gezamenlijk met VVD en CDA hebben wij de Minister in het eindverslag gevraagd, of hij een toetsingsmogelijkheid wil creëren, hetzij zonder wetswijziging bij een hoger orgaan van het OM, hetzij met wetswijziging bij een rechterlijke instantie. Onze voorkeur gaat uitdrukkelijk uit naar een rechterlijke toetsing, bij voorbeeld door verruiming van de mogelijkheid van artikel 250 van het Wetboek van Strafvordering. Wij achten dit een wezenlijk punt van rechtsbescherming.

Het antwoord in de nota naar aanleiding van het eindverslag brengt ons niet verder. Het schijnt voor de Minister moeilijk een duimbreed te wijken. Wij vragen hem alsnog wat dieper in te gaan op de voor- en nadelen van een toetsingsmogelijkheid. Het verbaast ons bovendien dat hij een rechterlijke toetsing op basis van artikel 250 Wetboek van Strafvor-

dering acceptabel acht, terwijl hij tegelijk enige vorm van rechterlijke toetsing te belastend vindt.

Wat het uitblijven van een transactievoorstel betreft, betreuren wij het dat het initiatief van de Officier van Justitie moet komen, terwijl in de geldende regeling (artikel 74 Wetboek van Strafrecht en artikel 36 Wet Economische Delicten) het verzoek van de verdachte uitgaat. Waarom zou het initiatief niet bij elk van beiden kunnen liggen? Volgens de Minister (memorie van antwoord aan deze Kamer, blz. 11) blijft het mogelijk dat de verdachte erom vraagt. Waarom spreekt de wet dan niet van voorwaarden, die ambtshalve of op verzoek van verdachte worden gesteld? Moet de wet dan niet zo nauwkeurig mogelijk uitdrukken, wat de wetgever bedoelt? Waarom blijft in het fiscale strafrecht het initiatief wel bij de verdachte? Beschouwt de Minister de transactie als niet meer dan een gunst?

Nog in een ander opzicht is de positie van een verdachte, die met transactievoorwaarden wordt geconfronteerd, uitermate zwak. In de regel zal hij een proces willen vermijden. Hij staat als ongelijkwaardige partij onder druk. Wijst hij niettemin de als onredelijk ervaren sancties af, dan wordt hem een hogere straf – niet uitgesloten is zelfs vrijheidsstraf – in het vooruitzicht gesteld. De Minister vindt dit 'niet onbillijk, mede gelet op het beslag dat de verdachte heeft gelegd op het justitiële apparaat door bezwaren naar voren te brengen, die naar het rechterlijk oordeel geen steek hielden' (memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, blz. 10). Ik zal niet zeggen dat ik dit de spuigaten vind uitlopen, maar het is een uiterst dubieuze redengeving. Aldus wordt een beroep op de rechter dat wordt afgewezen, ook nog eens afgestraft.

Ik hoop dat de onafhankelijke rechter het anders zal zien en behandelen. De Minister, als verantwoordelijke voor het Openbaar Ministerie, zou ik willen vragen, hoe nu eigenlijk te rechtvaardigen is dat de Officier van Justitie ter terechtzitting een straf moet of zal vorderen, die zwaarder is dan de sancties, die hij had willen opleggen? Ik behoef de Minister niet te wijzen op het tegengestelde oordeel van professor P. van Dijk, te vinden in kamerstuk 17478, blz. 26. Van een en ander gaat een afschrikwekkende werking uit, die zich mijns inziens niet verdraagt met artikel 6, eerste lid, van de Europese Conventie.

Zou de Minister de hiervoor geuite bedenkingen willen betrekken bij de verdere uitwerking van het transactiestelsel, mede gelet op de door Van Dijk geschetste randvoorwaarden, die immers ook voor de transactie relevant zijn?

Wij hebben al laten uitkomen dat de vrijheid van de verdachte om te kiezen voor de transactie of voor een proces, feitelijk zeer beperkt is.

Hij kan het ook moeilijk beoordelen. Enerzijds kan de officier hem een cumulatie van sancties voorleggen die meer bevat dan waartoe de rechter bevoegd zou zijn (zie Delikt en Delinkwent van januari 1983, blz. 15), maar dit zal een uitzondering zijn. Anderzijds – en dat is regel – staat hem van de rechter een zwaardere straf te wachten. In beide gevallen wordt afgeweken van de grondgedachte van het transactiebeleid: de anticipatie. Deze houdt in, dat de Officier van Justitie bij de oplegging van sancties anticipeert op het straftoemingsbeleid van de rechter. Het rechterlijk oordeel dient leidraad te zijn. In de schriftelijke voorbereiding is dit terecht steeds benadrukt. Mijn twielf of dit ook de werkelijkheid is, stoelt op drie gronden: ten eerste op de vrijheid van de officier en diens subjectieve schatting van hetgeen de rechter in een concreet geval zou beslissen; ten tweede op de uitvaardiging van standaardrichtlijnen voor het openbaar ministerie en ten derde op de beperking van de rol van de rechter tot de ernstige delikten en tot delinkwenten op wie geen financiële sanctie valt te verhalen. Ik wil de Minister vragen of die anticipatie in feite geen fictie zal zijn. Is het niet reëler, te verwachten dat de invloed van het beleid van het openbaar ministerie door middel van de richtlijnen zo groot zal zijn, dat eerder de rechter dit beleid zal volgen, dan dat het beleid de rechter zal volgen? Het is opmerkelijk, als ik verschillende publicisten mag geloven, dat niet alleen de voor de rechter gevorderde boetes, maar ook de door de rechter opgelegde boetes hoger liggen dan de transactiebedragen.

De verschillende bedenkingen die ik aan de orde stelde, roepen te zamen het beeld op van een geleidelijk verzwakkende positie van de rechterlijke macht en van de verdachte en van een steeds machtiger wordende rol van het openbaar ministerie. Wellicht is dit beeld wat donker gekleurd, maar een tijdige signalering door de Regering of Parlement kan

Derks

het behoud van evenwichtige verhoudingen in de strafrechtspleging betekenen.

Het Nederlandse strafrecht kent een algemeen strafminimum en onderscheidt zich hierin gunstig van het strafrecht in omliggende landen, die bijzondere minima kennen. Daarnaast wordt het rechterlijk pardon algemeen mogelijk. Een veroordeling zonder strafoplegging kan immers zinvol zijn. Het is mij echter niet duidelijk of en, zo ja, welke invloed uitgaat van de richtlijnen van het openbaar ministerie inzake het transactie- en het verdere beleid op de toepassingsmogelijkheden van het algemene minimum. Verliest het algemene minimum niet zijn betekenis, vooral door de standaardisering en automatisering? Krijgt de verdachte te horen dat hij op grond van bijzondere omstandigheden, bij voorbeeld geringe schuld, geen inkomen en dergelijke, kan verzoeken om verlaging van de sanctie?

In aansluiting op het voorlopig verslag wil ik voorts nog wijzen op het verschil in rechtsgevolgen tussen een transactie en een veroordeling. Een transactie berust niet op een bewezen verklaard strafbaar feit, noch staat de schuld van de verdachte in rechte vast. Het lijkt mij derhalve volkomen terecht dat aan de transactie niet de rechtsgevolgen van een veroordeling of een voorwaardelijke veroordeling worden verbonden.

In geval van de oplegging van een boete doet zich echter wel de omgekeerde vraag voor. Anders dan bij transactie, leidt een boete bij vonnis tot vermelding op het strafblad, strafverhoging bij recidive et cetera. Deze rechtsgevolgen, gevoegd bij de maatschappelijke gevolgen van een veroordeling, beperken, zoals ik reeds eerder betoogde, de vrije keuze van de verdachte tussen transigeren of laten voorkomen. Het bezwaar waarop ik hierbij echter doel, vloeit voort uit het feit dat juist degenen die door gebrek aan draagkracht niet voor transactie in aanmerking komen, een vonnis oplopen. Wegens een zelfde feit dragen zij de genoemde gevolgen en blijven anderen hiervan verschoond. Is het niet rechtvaardiger, de rechtsgevolgen van een door de rechter opgelegde vermogenssanctie gelijk te stellen aan een door de officier opgelegde vermogenssanctie?

Ik kom bij mijn laatste punt met betrekking tot de transactie, namelijk de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Deze uit het economisch strafrecht, artikel 8 Wet

economische delicten, overgenomen maatregel kan de rechter uitsluitend nemen bij uitdrukkelijk ten laste gelegde en nauwkeurig bewezen strafbare feiten waarvoor de verdachte deswege is veroordeeld. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer op blz. 18 staat: 'De toepassing van deze sanctie op feiten die niet uitdrukkelijk ten laste zijn gelegd en waarvoor geen veroordeling is uitgesproken, acht ik voor het commune strafrecht in het algemeen te rigouzeus.'

Als het feit, bij voorbeeld wegens geestelijke stoornis, niet aan de verdachte kan worden toegerekend, is de maatregel dus niet mogelijk. Is voor deze sterke terughoudendheid niet evenveel reden bij de transactie? Daar is ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wel mogelijk, terwijl niet eens behoeft te worden nagegaan of het feit kan worden toegerekend, laat staan of de verdachte toerekenbaar is. Is ook hier de beredeneerde vrijheid van de verdachte het scharnier waarmee de deuren voor het openbaar ministerie wijd open gaan?

Ik kom aan het eind van mijn beschouwing. In het eindverslag heb ik gewezen op een aantal bepalingen in andere wetten, die niet aan dit wetsontwerp zijn aangepast. De Minister zal deze aanpassingen nader overwegen. Die ommissies zullen dus wel worden verholpen. Mijnheer de Voorzitter, het wetsontwerp is in zijn strekking en uitwerking niet steeds doordacht. Of de beoogde humanisering en doelmatigheid beide worden bereikt, staat te bezien. De moeilijke afweging tussen enerzijds het belang van een vereenvoudiging van de strafrechtspleging en anderzijds het belang van een juiste rechtsbedeling lijkt ten nadele van het laatste te gaan. Het ware te wensen dat deze problematiek ook buiten het parlement meer aandacht krijgt en houdt dan zij tot nu toe heeft gehad.

De uitgebreidheid van het wetsontwerp heeft ertoe geleid dat vooral de bedenkelijke aspecten naar voren zijn gekomen. De onderdelen die wij met instemming begroeten, zijn in veel mindere mate naar voren gekomen. In het bijzonder doel ik op het beklagrecht van benadeelden, op de verbeterde bescherming van derden, met name bij de verbeurdverklaring en de onttrekking aan het verkeer, op de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel in hiervoor geëigende gevallen, op de motiveringseisen voor vonnissen en op het systeem van boete classificatie,

waaromtrent een nader wetsontwerp, dat de strafbare feiten indeelt, bij de Tweede Kamer aanhangig is. Deze elementen te zamen met de doelstellingen van de herziening dragen uiteraard bij aan een per saldo positief oordeel.

□

Mevrouw **Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Het wetsontwerp dat wij vandaag behandelen, is waarschijnlijk de meest belangrijke wijziging die in ons meer dan 100 jaar oude strafrechtelijk stelsel wordt aangebracht. Het 100-jarig jubileum van ons wetboek van strafrecht werd nog niet zo lang geleden gevierd.

Ieder die zich zorgen maakt over de mogelijkheden tot handhaving van het recht enerzijds en het toenemen van de criminaliteit op allerlei terreinen, vanaf de kleine criminaliteit en het commune strafrecht tot grote fraudes bij de belastingen en de sociale verzekeringen, anderzijds, zal met belangstelling kennis nemen van de regelingen die in het wetsontwerp worden voorgesteld om een betere handhaving van de rechtsorde mogelijk te maken.

Zonder de andere belangrijke wijzigingen te kort te willen doen, zijn mijns inziens de twee belangrijkste wijzigingen die het wetsontwerp in ons strafsysteem aanbrengt:

1. Het toevoegen van de mogelijkheid van het opleggen van geldboetes voor alle misdrijven, waarmee voor de rechter de keuze uit sancties wezenlijk wordt vergroot.

2. De verruiming van transactiemogelijkheden voor het openbaar ministerie tot alle strafbare feiten met uitzondering van misdrijven waarvoor gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd.

Ik kan het korter zeggen. Het is een poging om het aantal korte vrijheidsstraffen terug te dringen en een zo groot mogelijk aantal schendingen van het recht door het openbaar ministerie via transacties af te laten doen. Het is logisch dat bij dergelijke voorstellen de fundamentele doelstellingen van het strafrecht en de positie van de onafhankelijke rechter uitvoerig in de Tweede Kamer en hier ter discussie hebben gestaan en nog staan.

Ik zal over de fundamenten van het strafrecht hier weinig toevoegen aan datgene wat daarover door mijn partijgenoot Buikema namens de fractie van het CDA in de Tweede Kamer is gezegd. Wij zijn het daarmee volstrekt eens.

Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteijn

Ervan uitgaande dat de wezenlijke strekking van de sanctie is, de norm kracht bij te zetten, rijst de vraag of het werkelijk in een toenemend aantal gevallen mogelijk zal zijn om vrijheidsstraffen door geldboetes te vervangen. Het is naar onze mening een goede ontwikkeling dat de keuzevrijheid voor de rechter tussen vrijheidsstraffen en geldboetes, wordt verruimd, maar enige relativering van het resultaat daarvan lijkt op zijn plaats.

Kortom, wij zien nog geen grote ruimte in de gevangnissen ontstaan, omdat reeds nu percentsgewijs in weinig gevallen vrijheidsstraf wordt opgelegd en de rechter steeds voor de verantwoordelijkheid zal blijven staan dat de gekozen sanctie de norm moet ondersteunen. De extra motiveerzins, die aan de rechter wordt gesteld bij het opleggen van een vrijheidsstraf, is, gezien de ernst van de vrijheidsstraf, als zodanig volstrekt gerechtvaardigd, maar hij kan naar mijn mening niet dienen als signaal van de wetgever voor een voorkeur voor geldboetes in het algemeen, omdat in ieder individueel geval zorgvuldige afweging van de soort straf en de strafmaat nodig is om de sanctie zijn functie van handhaving van de rechtsorde te doen behouden.

Veel is gezegd over de draagkrachtproblemen bij het opleggen van geldboetes en over de fiscale en sociale afwentelingsmogelijkheden van geldboetes. Ik veroorloof mij hierbij de opmerking, dat tot mijn verbazing vrijwel zonder discussie in de Tweede Kamer de draagkracht van het gezin waartoe de verdachte behoort, mede als maatstaf voor het niveau van de geldboete wederom is aanvaard.

Ik kan daarmee in beginsel instemmen, maar mede gezien de vele politieke discussies die er rond het begrip gezinsdraagkracht nog worden gevoerd, rijzen hier wel vragen. Welke gegevens zal de rechter allemaal nodig hebben om overeenkomstig deze bepaling boetes op te leggen? Het kan toch niet de bedoeling zijn dat inkomen en vermogen van gezinsleden van de verdachte mede van invloed zijn op de hoogte van de boete? Wij zouden op dat punt gaarne nog enige verheldering van de Minister tegemoet zien.

Mijn fractie betreurt het, dat er nog steeds geen oplossing is voor de problemen met Financiën rond de aftrekbaarheid van geldboetes. Overweegt de huidige Regering, evenals de vorige een notitie over dat

vraagstuk aan de Tweede Kamer te zenden of moeten wij ervan uitgaan dat voorlopig wordt afgewacht welke ervaringen met het huidige wetsontwerp worden opgedaan en in welke mate de rechter erin slaagt met de aftrekbaarheid van boetes bij het bepalen van het niveau van de boete rekening te houden?

In het eindverslag over dit wetsontwerp van deze Kamer, hebben wij eveneens enkele vragen gesteld over de mogelijke rechtsongelijkheid die mensen met een minimuminkomen of uitkering zal treffen als zij niet of nauwelijks ruimte in hun budget hebben om een geldboete te betalen. Het is een buitengewoon onaantrekkelijke gedachte dat deze mensen of wel meteen een vrijheidsstraf of wel later vervangende hechtenis wacht, omdat zij niet kunnen betalen.

Wij kunnen wel instemmen met het antwoord van de Minister in het eindverslag op die vragen en zeker met zijn aangekondigde streven naar verbetering van de mogelijkheden van inning van geldboetes, maar hij zal tegelijkertijd bereid moeten zijn, lage geldboetes eveneens daadwerkelijk te innen, wil enerzijds de strafbedreiging voor de minimale-inkomenstrekken blijven functioneren en anderzijds verhinderd worden, dat aan die inkomensgroepen vrijheidsstraffen moeten worden opgelegd.

Vervolgens wil ik nog enkele opmerkingen maken over de grote verruiming van de transactiebevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Hoewel de transactiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie niet nieuw is en de gang naar de rechter voor de verdachte in alle gevallen open blijft, vervult het ons toch met zorg dat de enorme toeneming van de regelgeving met strafbedreiging en het verlagen van de drempels tot het plegen van kleine criminaliteit, ons hebben gebracht in een situatie dat deze sterke uitbreiding van de sanctiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie en de daarmee kleiner wordende rol van de onafhankelijke rechter, noodzakelijk is geworden. Over de noodzaak ervan heeft de Minister in de memorie van antwoord aan deze Kamer op vragen van de fractie van de PvdA behartigenswaardige dingen geschreven. Met instemming wil ik er de volgende passage van citeren:

'De eerste eis die aan de rechtsstaat moet worden gesteld is dat hij, de voortdurende dreigende overbelasting van het justitiële apparaat ten spijt, bij machte blijft het recht tot gelding te brengen. Regels die niet of onvoldoen-

de kunnen worden gehandhaafd verliezen hun gelding en daarmee hun essentiële kwaliteit als rechtsregels. Indien dat proces doorzet gaat ook de pertinentie van de uitspraken van de democratische wetgever teloor; de (straf)wet wordt een onzeker bezit en de in de democratische rechtsstaat georganiseerde samenleving verliest het vermogen de horizontale betrekkingen tussen de burgers onderling en de verticale betrekkingen tussen de staat en de burgers aan de normen van de rechtsorde te onderwerpen.'

Met instemming heb ik deze passage geciteerd, maar de keerzijde is eveneens dat de democratische wetgever zich onafgebroken zal dienen te realiseren dat verdere uitbreiding van regelgeving met strafbedreiging zich tegen de rechtsorde zal keren.

Ik acht het dan ook van het grootste belang dat de deregulering, waarvoor de Minister van Justitie eveneens verantwoordelijkheid draagt, resultaat zal opleveren. De verzorgingsstaat heeft niet alleen in financieel opzicht zijn grenzen bereikt of overschreden; ook het op een redelijk niveau handhaven van het recht van de verzorgingsstaat heeft de grenzen van het uitvoerbare bereikt.

Met de financiële beperkingen zijn wij intussen zo ver, dat geen Kamerlid of Kamerfractie nog nieuwe uitgaven bepleit zonder tegelijkertijd bezuinigingen aan te geven. Wij zijn inmiddels hard toe aan de situatie waarin geen Kamerlid of Kamerfractie nieuwe regelgeving zal bepleiten zonder tegelijkertijd aan te geven welke bestaande regelingen kunnen verdwijnen.

Wij zullen moeten afwachten in welke mate het toenemen van de transactiebevoegdheden van het Openbaar Ministerie de rechtshandhaving zal kunnen verbeteren. De politieke verantwoordelijkheid van de Minister voor het beleid van het OM zal toenemen, zij het dat deze globaal zal moeten zijn en geen individuele gevallen kan betreffen. Juist omdat de Staten-Generaal terughoudendheid past bij de politieke controle op het volgingsbeleid en op het transactiebeleid, lijkt het in de rede te liggen dat ook het OM van de transactiebevoegdheid bij voorkeur slechts gebruik maakt in gevallen die min of meer routinematig kunnen worden afgedaan en waarvoor publieke criteria en standaardrichtlijnen kunnen gelden.

Wij hebben in het eindverslag met andere gevraagd of het mogelijk is,

Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn

een toetsingsmogelijkheid te introduceren wanneer de justitiabele de transactie als onredelijk ervaart. De Minister voelt daar niet voor, omdat het de justitiële instanties verder zou belasten en omdat de weg naar de rechter blijft openstaan. Wij hebben wel begrip voor die argumenten, maar in vele gevallen zal de weg naar de rechter voor de verdachte zoveel bezwaren meebrengen, bij voorbeeld het strafblad en de openbaarheid, dat de weg naar de rechter formeel wel, maar materieel niet openstaat. Wij willen daarom nog eens van de Minister vernemen of het werkelijk zo ondenkbaar is dat bij voorbeeld de Hoofdofficier van Justitie kan worden benaderd, wanneer de transactievoorstel als onredelijk wordt ervaren en niet valt onder en binnen de publieke criteria en richtlijnen, die aan de politieke controle van het parlement zijn onderworpen.

Alles overziend, kan mijn fractie wel instemmen met het onderhavige wetsontwerp, omdat de doeleiden die het beoogt, namelijk een verdere humanisering van het strafrecht en het vergroten van de mogelijkheden om het recht op een redelijke manier te handhaven, steun en sympathie verdienen. De geringe verwachting die wij hebben geuit over de kans dat korte vrijheidsstraffen verder kunnen worden teruggedrongen en de prudentie die wij hebben bepleit bij het toepassen van de toegenomen sanctiebevoegdheid van het openbaar ministerie, doen daaraan op zich zelf niet af. De toegezegde evaluatie van de werking van deze wet door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie zal van grote betekenis zijn.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Van diverse kanten is gezegd dat in het Wetboek van Strafrecht, dat ruim een eeuw geleden werd vastgesteld en bijna een eeuw in werking is, een wijziging wordt voorgesteld die de belangrijkste is uit deze periode. Ik denk dat dit afhangt van hetgeen hiermee gebeurt. Het zal van de praktijk afhangen of al de thans voorgestelde wijzigingen, ook al komen zij in het Wetboek van Strafrecht terecht, operationeel zullen worden. Deze wijziging past in ieder geval wel in de ontwikkelingen binnen het strafrecht gedurende de laatste tientallen jaren.

Ik zal niet uitputtend opsommen wat er via dit wetsontwerp in het Wetboek van Strafrecht wordt gewijzigd. Toch wil ik een paar munten noemen, namelijk de invoering van de boetecategorieën, de verruiming van de mogelijkheden om boetes op te leggen, de invoering van de voordeelsontneming en de invoering van de transactiemogelijkheid, ook bij misdrijven. Eén punt staat er niet in, namelijk de invoering van alternatieve strafmogelijkheden. Niettemin zal dit bij de bespreking van dit ontwerp moeten worden betrokken. Voorgaande sprekers hebben dit ook al gedaan.

Wij beoordelen de invoering van de boetecategorieën positief, omdat het de overzichtelijkheid bevordert. Het is nog niet direct operationeel, omdat het wetsontwerp waarmee een en ander mogelijk wordt gemaakt, namelijk het omzetten van de strafbepalingen in deze nieuwe terminologie, nog moet worden afgedaan. Wij wachten dat af, wat in het vat zit, verzuurt niet. De boetecategorieën maken het op overzichtelijke wijze mogelijk om rechtspersonen met een duidelijk hogere straf te bedreigen van natuurlijke personen. Wij vinden dat een positief punt.

De heer Derks en mevrouw Leyten hebben uitvoerig stil gestaan bij de transactie. Het gaat daarbij voorname-lijk om de rechtsbescherming van de delinquent. De gedachte dat de verdachte een wat grotere rechtsbescherming zou kunnen genieten dan in het onderhavige wetsontwerp is opgenomen, spreekt mij aan. Ik wil een uiteindelijk oordeel hierover nog niet geven; ik wacht het antwoord van de Minister op de reeds gestelde vragen met belangstelling af. Ik zou het op prijs stellen als hij daarbij ook iets kon zeggen over de uitvoerbaarheid van een en ander.

Inzake de toepasbaarheid van de transactie in de huidige voorstellen, met name de begrenzing daarvan op basis van de vraag of de strafbedreiging al dan niet hoger of lager dan 6 jaar is, sluit ik mij korthedshalve volledig aan bij hetgeen de heer Derks daarover heeft gezegd.

De verruiming van de voordeelsontneming tot het commune strafrecht acht ik in principe belangrijk, al is het alleen al omdat het daardoor mogelijk is om sancties en voordeelontneming duidelijk te scheiden. Daardoor zal de rechter niet in de verleiding worden gebracht om een erg hoge boete op te leggen voor een op zichzelf niet zo erg belangrijk feit maar om voordeelsontneming daarin in te passen.

Bovendien wordt de voordeelsontneming op deze manier ook toepasbaar naast de niet-vermogensstraf. Toch zijn er nog wel een paar vraagtekens. De Vereniging voor rechtspraak heeft geruime tijd geleden al commentaar op dit ontwerp geleverd en er daarbij op gewezen dat in het economisch strafrecht, waar de voordeelsontneming al geruime tijd bestaat, deze in feite een zeer kwijnend bestaan leidt. De vraag doet zich voor of deze voordeelsontneming in het commune strafrecht niet een van de elementen van dit ontwerp is, ten aanzien waarvan wij het moeten betwijfelen of het ooit erg operationeel zal worden. Ik moet hier wel direct bij zeggen, dat dit mij zou spijten.

Een bepaald probleem hierbij is de kwestie van de schatting. Ook wat dat betreft heb ik een vraag naar aanleiding van wat de Vereniging voor rechtspraak daarover heeft opgemerkt. Het gaat om het voorgestelde artikel 338, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering en de vraag, of ook andere bewijsregels daarmee op het tot stand brengen van een schatting van toepassing worden, met name artikel 341, vierde lid. Tot dusverre heb ik dat punt in de behandeling van dit wetsontwerp nog niet kunnen aantreffen. Vandaar dat het mij nuttig lijkt, er hier op terug te komen.

Mij dunkt, met de Vereniging voor rechtspraak, dat dit niet de bedoeling is en dat dus de rechter bij voorbeeld op de enkele opgave van de verdachte een schatting van het genoten voordeel zal kunnen baseren. Graag verneem ik het oordeel van de Minister hierover.

Voorts een opmerking over een passage uit de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer die de heer Derks zoëven in een iets ander verband aanhaalde, namelijk de uitspraak dat de toepassing van de voordeelsontneming zal moeten berusten op het bewijs dat de dader het feit gepleegd heeft. Tot zover ga ik geheel akkoord met de memorie van antwoord en in dit geval nu eens niet met wat de Vereniging voor rechtspraak hierover heeft opgemerkt. Mij ontgaat echter, waarom de Minister van mening is dat voordeelsontneming niet zal kunnen worden toegepast als de dader niet strafbaar is. Ik meen dat dit een miskennis is van het verschil tussen een straf en een maatregel.

De verruiming van de boetegelijkenheden is een van de hoofdonderwerpen van dit wetsontwerp. De toepasbaarheid daarvan is niet algemeen. Het lijkt mij niet zo voor de hand te liggen om een boete te hanteren als straf in

Heijne Makkreel

geval van ernstige delicten tegen leven of persoon. Overigens is er in het algemeen veel voor te zeggen. Het toepassen van vrijheidsstraf heeft een aantal zeer negatieve aspecten. Dat betreft zowel de gevolgen voor de delinquent, die er in het algemeen toch niet veel beter van wordt, als de problemen die de organisatie van die vrijheidstraffen voor het Rijk oplevert.

Verder meen ik dat een sanctie heel goed gevoeld wordt, wanneer die sanctie plaats heeft in de portemonnee. Uit dien hoofde kunnen vermogensstraffen bijzonder effectief zijn. Niettemin zit juist daarin een probleem. Daar wees ook mevrouw Leyten al op. Een sanctie moet werken. Ik ben niet van plan theoretische beschouwingen over de basering van het strafrecht te gaan houden. Wij hebben de afgelopen jaren kunnen zien, dat daarover in de literatuur nogal wat afgediscussieerd is.

Er zijn zelfs mensen die het hele strafrecht willen afschaffen, maar dat idee verliest toch weer terrein. Wij kunnen ervan uitgaan dat een sanctie-mogelijkheid nodig is om delinquent gedrag terug te kunnen dringen.

De problemen die de boete daarbij geeft zijn vandaag al geïnventariseerd. Er is de mogelijkheid van afwenteling, hetzij op de fiscus, hetzij op een werkgever, hetzij op familie. Daarnaast is er het probleem van het onvermogen om een boete te betalen. Dat wil ik scheiden in echt onvermogen en voorgewend onvermogen.

Wij moeten oppassen dat het toepassen van vermogenssancties er niet toe gaat leiden dat in feite nog maar een betrekkelijk kleine middellaag van onze bevolking door die sanctie wezenlijk bedreigd gaat worden. Immers, de toplaag wentelt het af en de onderlaag komt eronder uit wegens onvermogen. Ik zou dat een bijzonder ernstige ontwikkeling vinden, want het kunnen toepassen van de sanctie is wel een vereiste.

Verdiert het in dit verband aanbeveling na te denken over een vereenvoudiging van de executie, bij voorbeeld via loonbeslag? Kan de administratie van het innen van boetes vereenvoudigd worden door automatisering, zowel bij transacties als in de gevallen dat de rechter de boete oplegt? Deze mogelijkheden zijn hoofdzakelijk van belang in geval van een voorgewend onvermogen.

Bij personen die echt weinig draagkrachtig zijn is onvermogen toch een relatief begrip. Het is de vraag of ook iemand die tegen het bestaansmi-

nimum aanzit – wat dat dan ook zijn moge – wellicht niet beter bejegend kan worden met een beperkte boete dan met een vrijheidsstraf. Ik stel hierbij wel voorop dat de rechter rekening zal houden met de mogelijkheden van de betrokkene, voordat hij een boete bepaalt. Kunnen voor het betalen van boetes geen betere mogelijkheden voor termijnbetaling worden vastgelegd?

In het algemeen pleit ik voor het zoveel mogelijk toepassen van vermogensstraffen, mits executeerbaar. Niettemin komen wij dan toch op de mogelijkheid van alternatieve sancties. In de stukken is de Regering uitgegaan van de bestaande toestand van de experimenten met dienstverlening. Men stelt dat die dienstverlening alleen een alternatief voor een vrijheidsstraf kan zijn. Dat mag in de huidige situatie dan wel zo zijn, maar toch is dit geen noodzakelijk uitgangspunt. Wil de Regering nog eens goed nadenken of het niet mogelijk is die alternatieve sancties veel ruimer toe te passen?

In dat verband herinner ik mij een berichtje van vele jaren geleden uit de krant, afkomstig uit de Verenigde Staten. Daarin stond, dat een persoon, die een bananeschil uit zijn autoraampje had geworpen, wat daar niet mag en hier vermoedelijk ook niet, maar we doen er weinig aan, werd veroordeeld tot het aanvegen van één kilometer autoweg. Dat berichtje werd wel een beetje gebracht als: kijk die rare Amerikanen toch, maar bij mij is het altijd als een bijzonder zinvolle straf overgekomen. Wellicht zou het nuttig zijn als wij in Nederland wat verder in die richting gingen denken.

De vergadering wordt van 17.35 uur tot 17.55 uur geschorst.

□

Minister **Korthals Altes**: Mijnheer de Voorzitter! Ik heb een ogenblik getwijfeld, of het wel goed zou zijn, vandaag al antwoord te geven op het fundamentele betoog dat de heer Derks heeft gehouden en dat om een gedegen antwoord vroeg. Hij heeft mij echter gezegd dat hij bij uitstel van het antwoord helaas niet meer in staat zou zijn, het zelf te aanhoren. Dat heeft mij er mede toe gebracht, toch vandaag te antwoorden.

De heer Derks heeft de voorgeschiedenis van het wetsontwerp in herinnering gebracht en hij heeft gewezen op de belangrijke rol die de commissie Vermogensstraffen heeft gespeeld bij het tot stand komen van de gedachten die aan dit wetsontwerp ten grondslag

liggen. Voorzitter van de commissie was de toenmalige procureur-generaal bij het gerechtshof te Leeuwarden, mr. W. C. van Binsbergen. Het lijkt mij goed, zijn naam nog eens te vermelden. Ik ben ervan overtuigd, dat wij hem en de commissie waarvan hij voorzitter was, bijzonder erkentelijk moeten zijn voor het werk dat is verricht.

Een van de belangrijkste aspecten van het wetsontwerp is het uitbreiden van de mogelijkheden tot strafrechtelijke afdoening, waarbij de justitiële werklast niet wordt verzwaaard. De verdienste van het wetsontwerp is verder dat het toepassingsgebied van de vermogenssancties wordt verruimd. We zijn inderdaad een nieuwe weg ingeslagen en wij zijn er dus op bedacht, dat voortdurende evaluatie van deze nieuwe regeling noodzakelijk is. Wij zijn verheugd dat het departement anders dan vroeger beschikte over een wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum, dat hierbij ook betrokken zal worden.

De heer Derks vroeg, of deze uitbreiding van het sanctiepakket niet zal leiden tot hogere strafftoemeting. Ik deel de mening dat die uitbreiding daartoe zou leiden geenszins. Er zal wel meer variatie in het sanctiepakket komen, maar die zal niet leiden tot het zwaarder worden van straffen. Integendeel, de werking die wij van dit wetsontwerp verwachten, als het wet geworden zal zijn, is dat juist in een belangrijk aantal gevallen waarin nu nog een vrijheidsstraf wordt opgelegd, afdoening via een transactie mogelijk zal zijn. Ik noem in dit verband in het bijzonder artikel 26 van de Wegenverkeerswet. Wij verwachten – voorbereidingen daartoe zijn ook al getroffen – dat het openbaar ministerie in de toekomst in een groot aantal gevallen transactievoorstellen zal doen, zodat het niet tot een proces behoeft te komen.

Zou artikel 24 in de huidige vorm niet eigenlijk al voldoende mogelijkheden hebben gegeven om boetes ter zitting op te leggen? Aldus de heer Derks. Ik moet zeggen dat dit artikel slechts wat moeizaam kan worden toegepast.

Het kan bovendien geen enkele toepassing vinden wanneer het gaat om het bestraffen van rechtspersonen, aangezien het hulpmiddel waarvan via artikel 24 gebruik wordt gemaakt, de vrijheidsstraf, in die gevallen niet kan worden opgelegd. De boeteverhogende mogelijkheid die artikel 24 biedt, kan dus alleen van toepassing zijn op natuurlijke personen en niet op rechtspersonen. Prof. 't Hart heeft daarop onlangs nog gewezen in een artikel in *Delikt en Delinkwent*.

Korthals Altes

Een probleem dat door alle sprekers aan de orde is gesteld, betreft de kwestie van de vervangende hechtenis in geval van onvermogen tot betalen. Ik ga daarbij van twee zaken uit. In de eerste plaats ga ik ervan uit dat de tarieven in het algemeen aldus zullen worden vastgesteld, dat ook wanneer men te maken heeft met verdachten die behoren tot de laagste inkomenscategorie, betaling toch wel mogelijk zal zijn. In de tweede plaats ga ik ervan uit, dat ernaar gestreefd zal worden de werkelijk incassomogelijkheid zo groot mogelijk te doen zijn. De heer Heijne Makkreel heeft de mogelijkheid van loonbeslag genoemd. Wij zijn inderdaad van mening dat die mogelijkheid verder moet worden onderzocht. De commissie-Van Gend houdt zich ook bezig met het onderzoek naar de mogelijkheden van betere executie. In een uitgebreide commissievergadering van de Tweede Kamer op 14 maart jl. heb ik ook vrij uitvoerige inlichtingen verstrekt over mijn standpunt ter zake.

Het is een maatschappelijk gegeven dat de bestedingsmogelijkheden van de ene burger groter zijn dan die van de andere burger. De rechter en het openbaar ministerie moeten deze maatschappelijke werkelijkheid aan de ene kant aanvaarden en er aan de andere kant rekening mee houden. Dat gebeurt in feite ook. Dat zal ook gebeuren bij het vaststellen van richtlijnen voor aan te bieden transacties, wanneer het gaat om delicten als vandalisme of om delicten die worden gepleegd bij sportwedstrijden en dergelijke. Wanneer men tevoren weet dat het gaat om een groep van bepaald niet zeer draagkrachtige personen die zich aan kleine criminaliteit schuldig maken, zullen de transactietarieven toch niet zo hoog zijn dat zij werkelijk niet te dragen zouden zijn. Het openbaar ministerie zou zijn doel ook voorbij schieten wanneer geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat op de transactie wordt ingegaan. Het doel van het voorstel is toch dat het wordt aanvaard en dat er wordt betaald. Praktisch beleid brengt dus met zich dat met de omstandigheden rekening wordt gehouden.

Het is ook noodzakelijk dat wij verder gaan met het onderzoek naar echte alternatieve straffen, naar straffen die vallen buiten het pakket van boetes, vrijheidsstraffen en dergelijke. De commissie-Van Buuren die de experimenten op het gebied van de alternatieve straffen begeleidt,

zal in de loop van de volgende maand een interim-rapport doen uitbrengen.

Zij voorziet nu dat eind van dit jaar of uiterlijk begin 1984 het eindrapport zal worden uitgebracht. Wij kunnen dan op basis van de ervaringen, die zijn opgedaan met deze experimenten, verder beslissen wat wij doen. Wij zijn nu in de fase dat wij in eigen land experimenten verrichten met alternatieve straffen. Wij staan nu op het punt, wanneer de Kamer ermee instemt, een uitbreiding te geven aan de mogelijkheid van de transactie buiten de terechtzitting. Wij staan nu ook op het punt door de invoering van de boetecategorieën de rechter de mogelijkheid te geven om een meer gevarieerd beleid te voeren bij de straftoemeting.

Wij doen er daarom beter aan om in ons eigen land, met behulp van het WODC, te onderzoeken hoe een en ander uitwerkt. Dit is beter dan dat wij opnieuw te rade gaan bij andere landen en gaan vergelijken met de straftoepassing daar. De geschiedenis van de strafrechtspleging en vooral die van de straftoepassing tussen ons en andere landen loopt nu eenmaal al geruime tijd vrij ver uiteen. Dat betekent dat wij met een vergelijking niet zo vreselijk ver komen.

Een punt dat naar mijn mening terecht zeer veel aandacht heeft gekregen, zowel van mevrouw Leyten als van de heren Derks en Heijne Makkreel, is de fiscale aftrekbaarheid van boetes. Daarover heb ik tijdens de UCV in de Tweede Kamer nogmaals verklaard, evenals mijn voorganger bij herhaling heeft gedaan, dat het vanuit het oogpunt van straftoepassing onjuist is dat de ene burger de mogelijkheid heeft om een boete af te wentelen en de andere burger niet. Het kan niet het doel van strafrecht spraak zijn, dat de straf wordt afgewenteld. Het probleem ligt evenwel niet bij het Ministerie van Justitie dat een oplossing voor dit probleem moet vinden. Dit moet namelijk gebeuren door een wijziging in de fiscale wetgeving. Dit staat ook in de stukken. Het probleem waar wij op dit ogenblik mee zitten, is het fiscale winstbegrip. Alle lasten, dus blijikbaar ook de boetes, komen in mindering op de opbrengst. Wat overblijft is de fiscale winst en die wordt belast. Zo gaat het op het ogenblik. De boete is daarvan niet uitgezonderd.

De heer Derks en mevrouw Leyten hebben gezegd dat de voormalige staatssecretaris van Financiën, de heer Kombrink, verklaard heeft dat een brief zou worden geschreven over

dit probleem en dat die brief naar de Tweede Kamer zou worden gestuurd. Ik heb van de huidige Staatssecretaris van Financiën vernomen dat die toezegging inderdaad is gedaan in de demissionaire periode van het kabinet-Van Agt II. In het kabinet-Van Agt III is nagegaan wat er met die toezegging zou worden gedaan. Men heeft toen besloten om een en ander naar het volgende kabinet door te schuiven; dat volgende kabinet is dus het huidige kabinet.

Nu heeft de Staatssecretaris van Financiën gezegd dat hij van plan is om, hetzij bij de behandeling van de fraudenota, hetzij ten laatste bij de voorbereiding van de begroting en de memorie van toelichting op de begroting, op dit vraagstuk in te gaan. Hij geeft hieraan de voorkeur boven het schrijven van een brief of het ontwerpen van een nota, omdat de ambtenaren van het Ministerie van Financiën op dit ogenblik een enorme belasting te dragen hebben. Hij wil er liever geen apart kamerstuk aan wijden. Ik heb goede hoop dat het Ministerie van Financiën op korte termijn de gevraagde duidelijkheid geeft.

De heer Derks, maar ook anderen, hebben bij herhaling gevraagd naar de mogelijkheid om de door het OM te stellen voorwaarden, de voor te stellen transactieboete en mogelijk nog andere voorwaarden, te laten toetsen voor het geval dat de verdachte het gevoel heeft dat die in zijn geval onredelijk zijn. Daarbij is telkens gezegd dat het niet een toetsing moet zijn door de strafrechter ter openbare terechtzitting, want die is zo belastend dat er eigenlijk een andere mogelijkheid zou moeten zijn.

Wij zijn nu juist bezig met het introduceren van wetgeving die het in een groot aantal gevallen mogelijk maakt dat de verdachte die last van de openbare rechtzitting niet behoeft te dragen. Hem wordt de mogelijkheid geboden om in te gaan op een hem gedaan transactievoorstel. Ik heb zowel een principiële als een praktisch bezwaar tegen het creëren van een tussenvorm van beroep. Het praktische bezwaar is dat een en ander toch weer tot een verzwaring van de werklast van het Openbaar Ministerie zal leiden.

Wanneer er een beroep op de hoofdofficier van justitie zal worden ingevoerd, zoals mevrouw Leyten heeft voorgesteld, zal in een groot aantal gevallen geprobeerd worden om na te gaan of het niet tot enig resultaat leidt. Ik sprak zoëven over

Korthals Altes

het principiële bezwaar. Wij proberen aan de hand van deze wet de last van de terechtzitting voor een groot aantal gevallen te voorkomen. Er wordt dan geopperd dat er aan dit middel ook weer bepaalde bezwaren kleven. Dat zal ongetwijfeld het geval zijn.

Vandaar dat wij van het begin af aan hebben toegezegd dat de resultaten zullen worden beoordeeld en dat een en ander wetenschappelijk zal worden begeleid door het WODC. Als in een groot aantal gevallen blijkt dat er fricties optreden, dan zal er zeker aanleiding zijn om op deze zaak terug te komen. Op dit ogenblik pleit ik er sterk voor om in de nu geïntroduceerde vorm aan de slag te gaan.

De verdachte heeft de mogelijkheid om in beroep te gaan door niet in te gaan op het voorstel. De rechter zal dan beslissen. Het probleem ontstaat dan echter dat de verdachte veelal zal worden geconfronteerd met een hogere eis ter zitting. Deze eis ligt hoger dan de hem voorgestelde transactie. Dit ligt echter in de aard van het transactievoorstel.

Het uitgangspunt bij het doen van een transactie is de verwachte eis ter zitting. Deze eis pleegt in de praktijk te zijn afgestemd op hetgeen door rechters wordt opgelegd. Er wordt dus niet eerst een politietransactie, daarna een OM-transactie en vervolgens een eis ter zitting gedaan. De trits gaat van een ander uitgangspunt uit. De vermoedelijke straf die de rechter oplegt is het uitgangspunt. Daarop is veelal de eis ter zitting gebaseerd. Van de vermoedelijke eis ter zitting wordt de transactie die het Openbaar Ministerie aanbiedt, afgeleid. Dat brengt met zich dat als de verdachte het voorstel niet aanvaard, hij wordt geconfronteerd met de hogere eis ter zitting.

De heer Derks vroeg zich af of de begrenzings die zijn gesteld niet onjuist waren. Hij zei dat de grens waarbij nog wel een transactievoorstel mag worden gedaan door het Openbaar Ministerie, is gelegd bij de maximale strafbedreiging in de vorm van vrijheidsstraf. Zijns inziens had die grens gelegd moeten worden bij het maximum van het bedrag dat het Openbaar Ministerie zou mogen voorstellen bij een transactie. Ik geef toe dat het trekken van een dergelijke grens in zekere zin arbitrair is.

De commissie Vermogensstraffen had zelf in het geheel geen grens voorgesteld. De gedachte om de grens in te voeren was afkomstig van

mijn ambtsvoorganger die het wetsvoorstel deed. Ik geef toe dat het mogelijk was geweest de grens te leggen zoals die thans door de heer Derks is voorgesteld. Wij hebben nu te maken met het wetsontwerp, zoals het nu heet en zoals het door de Tweede Kamer aan de Eerste Kamer is aangeboden.

Dat geldt in dit geval niet alleen voor de Eerste Kamer, voor wie dit te allen tijde geldt, maar het geldt in dit geval ook voor mij, omdat ik pas mijn ambt aanvaardde op het ogenblik dat het wetsontwerp hier lag, zoals het er lag, nadat de Tweede Kamer het had vastgesteld.

Kan de verdachte niet toch nog op een andere manier opkomen tegen een door hem onredelijk geachte transactie? Dat zou hij kunnen doen door de transactie niet te aanvaarden. De verdachte wordt dan gedagvaard en op dat ogenblik kan hij een bezwaarschrift tegen de dagvaarding indienen. Het is wellicht denkbaar dat op dat ogenblik – omdat de dagvaarding dan direct buiten werking wordt gesteld – de mogelijkheid zich voordoet dat een andere transactie wordt voorgesteld. Ik ben er al op ingegaan, waarom ik bezwaren heb tegen een toetsing, anders dan de toetsing ter zitting, en dus tegen de eventuele mogelijkheid van een bezwaarschrift tegen de dagvaarding.

Ik kom dan op de eventuele bezwaren die zijn ontleend aan internationale verdragen, aan de rechtspraak van het Europese Hof en van de Europese Commissie. De tot nog toe door het Europese Hof en de Europese Commissie gedane uitspraken verzetten zich geenszins tegen transactievoorstellen. Ik mag in dit verband misschien weer eens verwijzen naar de zaak-De Weer.

In de zaak-De Weer is door het Hof uitdrukkelijk de mogelijkheid erkend dat een verdachte afstand doet van zijn recht op een rechterlijke behandeling, bij voorbeeld door in te gaan op een transactievoorstel. Dat mag, mits daarbij maar geen sprake is van dwang of druk. Welnu, dwang of druk kan natuurlijk nooit gelegen zijn in het feit dat er sprake is van een openbare terechtzitting, want die openbare terechtzitting is nu juist een van de vereisten waaraan ingevolge artikel 6 van het Verdrag van New York moet worden voldaan en waaraan ook volgens het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden moet worden voldaan. De verdachte kan dit wel als druk ondergaan, maar het is geen druk die relevant is voor wat betreft

de zojuist voorgelezen overweging in de zaak-De Weer

Gebrek aan draagkracht mag geen argument zijn om iemand niet in aanmerking te doen komen voor een transactievoorstel. Elke verdachte zou in beginsel in aanmerking moeten komen voor een voorstel, wanneer de zaak zelf aan de objectieve criteria voldoet die daarvoor gelden. De verdachte zal zelf moeten bepalen, of hij de voorkeur geeft aan voldoening aan het transactievoorstel of niet. Daarbij zal hij moeten overwegen dat ter zitting wellicht eerst een hogere eis zal worden gesteld. Tevens zal hij moeten overwegen, of de argumenten die hij dan ter zitting zal kunnen aanvoeren, naar zijn eigen overtuiging zo zwaar zijn dat ook de rechter ervan wordt overtuigd dat in dit geval een lichtere boete op zijn plaats is dan het bedrag dat bij het transactievoorstel was voorgesteld.

Eveneens door de heer Derks is gevraagd, of een zekere gelijktrekking in de behandeling ten aanzien van het strafblad niet juist zou zijn. Ik ben van mening dat het inderdaad aanbeveling verdient om het vraagstuk van het wel registreren van zaken ter zitting en het niet registreren van transacties – zoals dit nu het geval is – opnieuw te bezien op het ogenblik dat wij bezig zijn met de herziening van de Wet op de justitiële documentatie. De herziening van deze wet is thans in overweging. Ik denk dat het bij die gelegenheid inderdaad juist is, te bezien of deze discrepantie moet blijven bestaan of dat daaraan iets zou moeten worden gedaan.

De heer Derks heeft zijn scepticisme uitgesproken ten aanzien van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel als transactievoorwaarde.

Ik stem er graag mee in, dat het zeer wel mogelijk is dat hiermee meer een academisch dan een praktisch belang blijkt te zijn gemoeid. Er is echter getracht, een zo groot mogelijk areaal van mogelijkheden te scheppen. In de gevallen waarin het mogelijk is een dergelijk voordeel te ontnemen als transactievoorwaarde, zou dit zeker moeten worden overwogen.

Het algemeen minimum heeft meer een symbolische betekenis, ook in het huidige recht. 50 cent is in het huidige tijdsgewricht wel erg weinig. Als de verdachte relevante omstandigheden naar voren brengt, bij voorbeeld geringe schuld of gebrek aan draagkracht, dan zal de rechter of het openbaar ministerie hiermee bij de straftoemeting rekening houden. Een

Korthals Altes

strafminimum van f5 is dan onder de gegeven omstandigheden toch nog wel aan de lage kant, afgezien van het feit dat in het wetsontwerp de mogelijkheid wordt verruimd dat de rechter schuldig kan verklaren zonder oplegging van straf.

De heer **Derks** (PvdA): Het ging mij niet om de bedragen, maar om het bestaan van een algemeen strafminimum. Dit bestaan wordt nog maar heel smal, omdat door automatisering, standaardisering en het minder opkomen tegen sancties het algemeen minimum, of dit nu f5 bedraagt of meer of minder, steeds minder door de rechter zal worden toegepast.

Minister **Korthals Altes**: Het zal inderdaad steeds minder worden toegepast, maar het is misschien toch goed een absoluut minimum te hebben waar de rechter niet onder gaat, juist omdat anders zo'n geautomatiseerd apparaat vrijwel nodeloos zal worden belast.

De heer **Derks** heeft aan het begin van zijn interventie opgemerkt, dat wij toch uitermate voorzichtig moeten zijn met deze economische sancties in een tijd van teruglopende welvaart. Hij citeerde in dit verband mijn voorganger, die in 1981 verwachtte dat het toch nog niet zo'n vaart zou lopen met het afnemen van de draagkracht. Ik onderschat het afnemen van de individuele koopkracht geenszins. Deze is er en wij moeten die onderkennen.

De voorstellen waarop dit wetsontwerp is gebaseerd, dateren echter uit 1969 en 1972 en dan moet ik vaststellen dat op dit ogenblik het algemene koopkrachtniveau en welvaartspeil in ons land nog niet zover zijn afgenomen dat wij weer in de situatie van het jaar 1969 zijn aangeland. Gelet op hetgeen toen aanvaardbaar werd geacht en op brede steun kon rekenen, ook in de politieke kring waartoe de heer **Derks** behoort, kan ik niet inzien waarom die steun hieraan op dit ogenblik niet meer zou moeten worden gegeven.

Ik heb dan ook tot mijn genoegen kunnen vaststellen dat de heer **Derks** aan het begin en het eind van zijn betoog heeft gezegd, dat hij aandacht zou schenken aan zijn bezwaren en bedenkingen, maar dat dit niet wegnam dat hij in algemene zin voor het streven dat aan dit wetsontwerp ten grondslag lag en voor het wetsontwerp zelf waardering had.

Ik zeg ook mevrouw **Leyten** dank voor de waardering die zij heeft

uitgesproken. Ik heb een aantal van de door haar gemaakte opmerkingen, in het bijzonder die over de fiscale aftrekbaarheid, al beantwoord. Ik wil echter nog reageren op haar opmerkingen over de draagkracht van het gezin, die bij het opleggen van boetes volgens het nieuwe systeem een rol zou moeten spelen. Ik geloof dat hierbij toch van een misverstand sprake is. De draagkracht van het gezin wordt inderdaad genoemd als element waarmee de rechter rekening moet houden, in artikel 77°.

Het gaat dan om de bestraffing van jeugdigen. De draagkracht van het gezin wordt niet als een element genoemd waarmee de rechter rekening moet houden in artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht, zoals dit luidt na aanvaarding van het amendement van het Tweede-Kamerlid **Buikema**. Er wordt hier wel rekening gehouden met de individuele draagkracht van de verdachte. De draagkracht van het gezin is hier echter niet genoemd. Dit beperkt zich tot artikel 77°.

Aan het adres van mevrouw **Leyten** herhaal ik de toezegging die is gedaan, dat de gevolgen van de invoering van deze wet inzake de vermogenssancties zullen worden geëvalueerd en dat het WODC daarbij betrokken zal worden. Ik stel het op prijs dat het WODC zich in de waardering van mevrouw **Leyten** mag verheugen.

De heer **Heijne Makkreel** heeft gewezen op het belang van deze wetswijziging. Mevrouw **Leyten** heeft zelfs gezegd dat dit de belangrijkste wetswijziging is sinds het Wetboek van Strafrecht 100 jaar geleden is vastgesteld. De belangstelling voor het strafrecht en voor de modernisering daarvan heeft al enkele malen tot ingrijpende wijzigingen geleid. In 1915 is de voorwaardelijke veroordeling ingevoerd. In 1901 is het kinderstrafrecht ingevoerd. In 1961 is dit belangrijk herzien. In 1973 zijn de regels ten aanzien van de voorlopige hechtenis belangrijk gewijzigd. Dit heeft meer betrekking op de strafvordering, maar is in feite ook van belang voor de strafrechtstoepassing.

De heer **Heijne Makkreel** heeft gevraagd, wanneer de boetecategorieën operationeel zullen zijn. Dank zij artikel 23, leden 5 tot en met 7, zullen de boetecategorieën al voor een deel operationeel zijn zodra dit wetsontwerp wordt ingevoerd. Dit geldt ten aanzien van de overtredingen met een maximum van de eerste boetecategorie en ten aanzien van misdrijven

tot het maximum van de derde boetecategorie.

Wat de wet indeling boetecategorieën betreft, kan ik meedelen dat de memorie van antwoord vermoedelijk binnen een termijn van ongeveer twee weken bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Het wetsontwerp waarover wij nu spreken, zal – als dit wordt aangenomen – worden ingevoerd op 1 mei a.s.

De geachte afgevaardigde de heer **Heijne Makkreel** heeft nog eens aangedrongen op een zo goed mogelijke aanpak en afstemming van het systeem van transacties en boetes, ook wat de inningen betreft. Hierbij noemde hij het woord automatisering. Ik kan op deze opmerking antwoorden dat er een vrij uitgebreid automatiseringsprogramma onder handen is. Het is de bedoeling dat in 1987 een automatiseringssysteem zal zijn gerealiseerd waarbij het incasseren van transactiebedragen, opgelegd door het openbaar ministerie, en het incasseren van boetes zullen worden geïntegreerd. Dit systeem zal luisteren naar de naam **TBIS**.

Op dit ogenblik wordt gewerkt met twee verschillende automatiseringssystemen. Het ene systeem geldt voor boetes. Dit systeem heet het Interim Boete Incasso Systeem, het **IBIS**. Voor het openbaar ministerie functioneert een incassosysteem dat heet Interim Transactie Incasseringssysteem, het **ITIS**. Het **ITIS** en het **IBIS** zullen in 1987 zijn samengevoegd tot een nieuw systeem. Dit nieuwe systeem zal **TBIS** heten. Dit betekent Transactie Boete Incasso Systeem.

De **Voorzitter**: Is dit een klassiek voorbeeld van taalvervuiling?

Minister **Korthals Altes**: Neen, ik geef afkortingen. Het zou inderdaad een klassiek voorbeeld van taalvervuiling zijn wanneer wij aparte boetecategorieën voor tweeverdieners hadden. Ik beijver mij overigens, het niet bij afkortingen te laten, maar er steeds bij te zeggen waarvoor de letters staan.

De heer **Heijne Makkreel** heeft gewezen op een bewijsrechtelijke problematiek die kan ontstaan door de bepaling in artikel 341, vierde lid, Wetboek van Strafvordering. Bij de ontkenning van het wederrechtelijk genoten voordeel moeten daarbij dezelfde bewijsregels gelden als in het strafrecht. De heer **Heijne Makkreel** vraagt nu of dan de eenvoudige erkenning van de verdachte onvolgende zou zijn om het wederrechtelijk genoten voordeel te ontnemen, terwijl

Korthals Altes

in het burgerlijk recht toch de erkenning door een gedaagde, en zelfs het verstek laten gaan door een gedaagde, voldoende is om een veroordelend vonnis tot stand te laten komen.

Die enkele erkenning van de verdachte zou daarom al onvoldoende zijn voor de voordeelsontneming, omdat wanneer er alleen maar van één bewijsmiddel namelijk de erkenning door de verdachte sprake is, de verdachte niet gestraft kan worden en dus ook de voordeelsontneming als bijkomende straf niet kan worden opgelegd.

Tot slot wil ik nog zeggen dat bij de invoering van deze wet onze streven zal zijn, daarmee te bereiken wat onder andere de doelstelling is geweest van de commissie Vermogensstraffen en wat de doelstelling is geweest van al degenen die in Tweede en Eerste Kamer over dit wetsontwerp het woord hebben gevoerd, namelijk een humanisering van het strafrecht. Dat staat voorop. Dat het in bepaalde gevallen niet mogelijk zal zijn de verdachte de gang naar een openbare rechtzitting in het geheel te besparen, is inherent aan het feit dat wij nog altijd met criminaliteit te maken hebben, waarbij nu eenmaal corrigerend moet worden opgetreden. Dat die correctie zo lang mogelijk zo human mogelijk moet zijn, is een streven dat aan dit wetsontwerp ten grondslag ligt.

De vergadering wordt van 18.41 uur tot 18.46 uur geschorst.

□

De heer **Derks** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Minister voor zijn beantwoording. Ik kan constateren dat wij in een aantal opzichten niet veel nader tot elkaar komen en acht het niet zo zinvol de discussie daarover te rekken. Overigens vind ik verschil van inzicht geen ondeugd.

De vermogensstraffen worden algemeen toepasselijk. De Minister verwacht hiervan juist een vermindering van de vrijheidsstraf, doordat in meer gevallen transacties mogelijk zijn. Dat kan ik niet ontkennen. Het voorbeeld van artikel 26 van de Wegenverkeerswet lijkt mij in dit geval juist. Per saldo is echter meer in het geding. Ik wijs op de ervaringen in het buitenland. De verwachtingen van de Minister en die van mij ontlopen elkaar dan ook. Wij zullen de ontwikkelingen moeten afwachten. De Minister kent en deelt ook de bedoeling en de hoop, dat de korte vrijheidsstraf

wordt teruggedrongen. Tot mijn spijt moet ik zeggen dat ik daar een nogal hard hoofd in heb.

Wat de minima alsmede de alternatieve straffen betreft, zei de Minister dat de tarieven te dragen zullen zijn en dat de inning wordt verbeterd. Deze behartigenswaardige opmerking heeft de Minister ook aan de overkant gemaakt. Ik meen toch dat de ervaringen in het buitenland, vooral in Duitsland en Engeland, met betrekking tot de effecten van geldboeten op de vrijheidsstraf niet moeten worden onderschat door de Minister.

De geschiedenis van de straftoemeting in de ons omringende landen is inderdaad niet volledig vergelijkbaar met de geschiedenis van de straftoemeting in ons land – gelukkig niet zelfs – maar daarmee is de vergelijkbaarheid nog niet verdwenen. Wanneer als effect wordt gemeten dat de vrijheidsstraf eerder toeneemt dan afneemt en dat de sancties ook in de vermogenssfeer eerder scherper dan lichter worden, kan dat voor ons een waarschuwing zijn om bij de evaluatie vooral scherp te letten op die trend.

Wat de fiscale aftrek betreft, stelt de Minister principieel – dat doet mij dan deugd – dat het niet aangaat dat een geldelijke sanctie wordt afgewenteld. Het lijkt mij principieel in strijd met het strafrecht als zodanig. Gelukkig heeft de Minister aangekondigd dat de Staatssecretaris van Financiën hetzij bij de Fraudenota, hetzij bij de volgende begroting op die fiscale aftrekbaarheid van boetes zal ingaan. Heeft de Minister van Justitie ook invloed op het standpunt dat men bij Financiën zal innemen? Ik hoop dat de Minister van Justitie daarop invloed heeft. Ik meen dat hij die invloed ook behoort te hebben.

Ik kom tot het cruciale punt van de toetsingsmogelijkheid voor verdachten. De Minister heeft zowel een praktisch als een principieel bezwaar. Het praktische bezwaar betreft de belasting. In mijn gedachtengang zou die belasting uitermate beperkt zijn.

Heel praktisch gesproken: bij misdrijven zal een verdachte die een sanctie krijgt en meent dat die hoogst onbillijk is, naar de rechter-commissaris gaan met de vraag wat deze ervan vindt en met het verwijt dat dit niet eerlijk is. De belasting daarvan weegt niet op tegen het belang van een behoorlijke rechtsbescherming van de verdachte. Maar let wel! In de stukken is al verwoord dat de artikelen 250 respectievelijk 262 van het Wetboek van Strafvordering van toepassing zouden zijn.

Ik vraag de Minister eigenlijk of hij wil waarmaken dat de mogelijkheid van bezwaarschrift tegen buitenvervolginstelling of dagvaarding tot de bedoelde toetsing leidt. Ik bedoel niet dat hij nu argumenten aandraagt, maar dat hij, indien blijkt dat beide artikelen geen handvat bieden om een transactievoorstel te beoordelen, omdat het gaat om de haalbaarheid van een strafvordering als zodanig en niet om beoordeling van gevoerd beleid, dat de Minister dan bereid zou moeten zijn om die artikelen te verruimen, zodat zij wél bruikbaar zijn voor toetsing van het beleid van het openbaar ministerie.

In artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering is wel een toetsing van het beleid van het openbaar ministerie aan de orde, namelijk van het opportuniteitsbeginsel. Dit is echter alleen bedoeld als recht van een benadeelde. Laat de Minister zeggen dat, indien zou blijken dat de genoemde artikelen 250 en 262 niet bruikbaar zijn om een transactie te toetsen, hij zal zorgen dat zij bruikbaar worden. Daarmee is de rechtsbescherming heel wezenlijk gediend. Ik zou daarmee zeer tevreden zijn.

De Minister heeft over de transactiegrenzen een toch niet onbelangrijke uitspraak gedaan. Hij zei dat zij inderdaad arbitrair zijn en dat de door mij voorgestelde grens ook mogelijk was geweest. Hij voegde daaraan toe: 'Maar wij moeten het wetsontwerp nemen zoals het er nu ligt.' Ik proef daarin een indicatie voor een andere voorkeur, wanneer het aan de Minister had gelegen. Ik vraag hem om de transactiegrenzen bij de evaluatie mede in de heroverwegingen te betrekken. Ik meen dat ik vrij sluitend heb aangegeven dat er een andere, betere begrenzing mogelijk is, die de kleine criminaliteit bestrijkt en afbakent.

Op het Europees verdrag zullen wij niet te diep meer ingaan. In de Zaak-De Weer is gezegd dat op de verdachte geen druk of dwang mag worden uitgeoefend. De vraag is natuurlijk, in hoeverre de fictieve vrijheid van de verdachte strookt met zijn reële vrijheid. Ook de Minister zal niet ontkennen dat dit niet met elkaar hoeft overeen te komen. Het transactiesysteem oefent een zware druk uit op de verdachte en probeert hem ervan te weerhouden een zaak te snel te laten voorkomen. Daar is immers geen beginnen aan! Wij moeten erg voorzichtig zijn met dit probleem.

Derks

Met genoegen heb ik kennis genomen van de opmerking van de Minister dat hij de discrepantie tussen vonnis en transactie nader wil bekijken, met name als het om het strafblad gaat in verband met de Wet op de justitiële documentatie. Dat zou bepaald een stap vooruit zijn.

Ten slotte verneem ik nog graag van de Minister wat hij bedoelt met pseudo-wettelijke beleidsafspraken. Ik krijg een beetje de kriebels bij dat 'pseudo-wettelijk', want het is voor mij wettelijk of niet wettelijk. Wat gaan die pseudo-wettelijke beleidsafspraken nu regelen? De memorie van antwoord aan de Eerste Kamer zegt: normering van de competentie van de officier van justitie. Is daar ook onder te begrijpen de gang van zaken met betrekking tot een transactie? Als voorbeeld noem ik dat bij transactie van misdrijven een gesprek tussen verdachte en officier van justitie behoort te worden gevoerd. En is daaronder ook op te nemen, hoe te handelen wanneer het met name om misdrijven gaat, die nu immers met doorbreking van een eerder als fundamenteel beschouwde grens ook transigabel worden? Met andere woorden, wat zal nu eigenlijk in het kader van de transacties onder de pseudo-wettelijke beleidsafspraken worden geregeld?

□

Mevrouw Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn (CDA): Voorzitter! Ik kom nog even terug op de mogelijkheid van toetsing van het transactievoorstel van het openbaar ministerie. Ik wacht om te beginnen graag de reactie van de Minister af op de opmerking van de heer Derks over de al dan niet toepasbaarheid van artikel 250 van het Wetboek van Strafvordering in het geval het transactievoorstel als niet redelijk wordt ervaren. Ik heb in dat verband nog twee dingen gevraagd. Het openbaar ministerie zal terughoudend dienen te zijn met de bevoegdheid transacties aan te bieden in die gevallen waarin het niet mogelijk zal zijn er publieke richtlijnen voor te geven.

Hij heeft zelf bij herhaling artikel 26 van de Wegenverkeerswet genoemd. In die gevallen heb ik geen behoefte aan een toetsingscriterium, omdat dit is gelegen in de standaardrichtlijn waarvoor de Minister politiek verantwoordelijk is en kan zijn aan de Kamer. De Minister is verantwoordelijk, maar de Kamer dient er terughoudend in te zijn, als het gaat om het

aanbieden van transacties door het openbaar ministerie in volstrekt individuele gevallen waar geen publieke richtlijnen voor bestaan. Ik heb daarbij terughoudendheid van de kant van het openbaar ministerie gevraagd.

Als het openbaar ministerie in die gevallen desondanks een transactievoorstel doet, lijkt het mij redelijk dat althans toegang tot de hoofdofficier van justitie – een formeel beroep zou ik het niet eens willen noemen – tot de mogelijkheden behoort, wanneer het voorstel werkelijk als onredelijk wordt ervaren door de justitiabele. Een praktisch bezwaar behoeft dat naar mijn mening niet te zijn, omdat het maar in zeer weinige gevallen zal voorkomen.

De Minister heeft gezegd een en ander te zullen uitzoeken bij de evaluatie die het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum zal plegen over het verloop van deze wet. Mijn moeite is nu juist dat justitiabelen die er om persoonlijke redenen tegenop zien om het openbare strafproces tegemoet te gaan – ik denk aan het strafblad, zolang de wet op de justitiële documentatie niet is gewijzigd – in de situatie komen te verkeren, dat zij genoegen nemen met het transactievoorstel, ook al ervaren zij dat als hoogst onredelijk. En dan zal het nimmer het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum kunnen bereiken, dat die justitiabelen het transactievoorstel als onredelijk hebben ervaren. Op dat punt kan de evaluatie niet functioneren.

□

De heer Heijne Makkreel (VVD): Voorzitter! Om te beginnen moet het mij van het hart dat het mij spijt, dat de traditie dat belangrijke justitiewet-ontwerpen met een praktisch lege Kamer behandeld worden thans wederom wordt voortgezet. Ik had gehoopt dat er voor een onderwerp van een dergelijke importantie wat meer belangstelling was geweest, maar dat heeft verder met het onderwerp niet zo geweldig veel te maken.

Ik dank de Minister voor zijn antwoorden. Ik kan mij toch wel verenigen met zijn stellingname over eventuele beroepsmogelijkheden tegen een transactievoorstel. Ik wil nog één opmerking maken over de wijze waarop de transactiegrens getrokken wordt, de strafbedreiging van maximaal 6 jaar of een maximaal transactiebedrag. De Minister heeft gezegd dat een andere grens mogelijk was geweest. Ik wil dat aanscherpen

tot 'wenselijk was geweest'. Wellicht kan hierover in de toekomst nog eens worden nagedacht en kan er iets aan worden gedaan.

In mijn eerste termijn heb ik betwijfeld of de voordeelsontneming erg goed zou werken. Mijn twijfel is een beetje groter geworden door het antwoord op mijn vraag over artikel 338, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering: Hoe duidelijk en hoe degelijk moet de hoogte van dat voordeel bewezen worden voordat het ontnomen kan worden?

Het antwoord ging een beetje langs de vraag heen. Het is natuurlijk nimmer mijn bedoeling geweest in twijfel te trekken dat de bewijsregels gehanteerd moeten blijven voor het bewijs van het strafbare feit. Ook thans is het echter niet zo dat de volle omvang van alles wat bewezen wordt verklaard, berusten moet op meer dan een bewijsmiddel. Als er maar onafhankelijke bewijsmiddelen zijn voor het complex van de bewezen verklaring in zijn geheel is aan de eis voldaan. Daarom zie ik niet in waarom een elementje van dat complex, de grootte van het voordeel, ineens wel aan de volle omvang van de bewijseis zou moeten voldoen. Als die eis zo scherp gesteld wordt, vrees ik dat er van voordeelsontneming niet veel terecht zal komen.

Ik had nog een vraagteken gezet bij de stellingname dat wanneer de pleger van het feit niet strafbaar is er ook geen voordeel kan worden onttrokken. Die stellingname komt voor in de stukken. Ik zie dat niet in. Hierbij worden straf- en maatregel door elkaar gehaald. Wanneer het feit bewezen is en wanneer ook vaststaat dat door het feit wederrechtelijk voordeel genoten wordt, maar de verdachte blot, wegens ontoerekeningsvatbaarheid of iets dergelijks niet strafbaar, dan heeft dat onmiskenbaar tot gevolg dat de man of vrouw daarvoor niet kan worden gestraft, dat er dus geen sanctie kan worden opgelegd. Ik zie echter niet in waarom het wederrechtelijke genoten voordeel dan behouden moet blijven.

□

Minister Korthals Altes: Mijnheer de Voorzitter! De vraag over onze verwachtingen over het terugdringen van de korte vrijheidsstraffen en de verwijzing, in verband daarmee, naar het buitenland, blijft toch een verschil in appreciatie tussen de heer Derks en mij vertonen. Ik wil nog op een enkel element wijzen. Ik heb als voorbeeld genoemd artikel 26 van de

Korthals Altes

Wegenverkeerswet waarvan de toepassing in de praktijk in veel gevallen leidt tot korte vrijheidsstraffen.

Wij zijn het erover eens, dat in dat geval de mogelijkheid tot transigeren met het openbaar ministerie tot terugdringing van de vrijheidsstraffen bij overtreding van art. 26 kan leiden. Dat is een belangrijk bestanddeel van de totaliteit van vrijheidsstraffen in ons land.

Daarmee kom ik op een verschil met het buitenland. Bij ons wordt een heel belangrijk deel van het strafrecht en het vervolgingsbeleid gevuld met zaken die met het verkeer te maken hebben, in veel sterkere mate dan bij voorbeeld in Duitsland en Engeland. In die landen zijn de vooral korte gevangenisstraffen veelal voor heel andere delicten opgelegd dan bij ons het geval pleegt te zijn. Daarom is vergelijking met die landen zo moeilijk.

Ik kom tot de fiscale aftrek. Ik vind het moeilijk te schatten, hoe groot de invloed van een individuele minister is wanneer het gaat om het beleid van een andere minister. Die invloed is niet groter dan hij heeft als onderdeel van de Ministerraad. Het lijkt mij wel verantwoord, wanneer ik duidelijk schriftelijk onder de aandacht van de betrokken bewindslieden breng de sterke aandring die vanmiddag vanuit deze Kamer bij de behandeling van dit wetsontwerp is uitgeoefend om te komen tot het niet langer afwentelen van opgelegde boetes en tevens, dat hetzelfde gevoelen is gebleken in een bespreking in een uitgebreide commissievergadering in de Tweede Kamer. Daarmee doe ik dan wat nu van mij kan worden verwacht. De interpretatie die de heer Derks aan mijn woorden heeft gegeven, namelijk dat afwentelen niet mogelijk behoort te zijn, is juist.

Over de mogelijkheid van een verruiming van het beroep op de rechtbank, de raadkamer of eventueel de rechter – commissaris in het geval dat bezwaarschriften tegen een dagvaarding, met toepassing van de artikelen 250 en 262 van het Wetboek van Strafvordering, niet tot het resultaat leiden dat de heer Derks hoopt en dat ik in enkele gevallen verwacht, wil ik nu nog geen toezegging doen. Ik wil eerst bezien, hoe de regeling als geheel werkt. Leidt die werkelijk tot klachten? Laat een groot aantal verdachten in arren moede de zaak naar de zitting gaan of schikken zij zich tandenkarsend in een

schikking, terwijl zij zich eigenlijk heel onredelijk behandeld voelen?

Het is niet juist, dat het laatste niet door onderzoek aan het licht kan worden gebracht. Het is voor een onafhankelijk onderzoekcentrum als het WODC zeer wel moeilijk, bij voorbeeld door anoniem een aantal personen aan wie transacties zijn voorgelegd daarover te ondervragen en door binnen de advocatuur meningen te peilen om er achter te komen of in een groot aantal gevallen sprake is van een zich onjuist behandeld voelen van diegenen aan wie transactievoorstellen zijn gedaan en die zich daarin geschikt hebben. Een wetenschappelijk onderzoek is ook het juiste middel om dan af te wegen, in hoeverre werkelijk sprake is van zich onrechtmatig behandeld voelen door de overheid dan wel dat de transactieboete voldoet aan de strekking die wij op het oog hebben, namelijk aan de verdachte wegens het begaan van een strafbaar feit leed toe te voegen.

Het feit dat leed wordt berokkend, mag op zich zelf natuurlijk nooit een reden zijn om te zeggen dat er dan maar een eenvoudige vorm van beroep mogelijk moet zijn. Bij het evalueren zal dan ook de vraag aan de orde komen, of er evenwicht is, of de juiste maat in acht genomen is bij het opleggen van de voorwaarde in het transactievoorstel en het feit waarvoor die voorwaarde is voorgesteld.

Ik moet er bezwaar tegen maken dat de heer Derks spreekt van een fictieve vrijheid van de verdachte om zich tot de rechter te wenden, dus om het op een zitting te laten aankomen. Enerzijds wordt gewezen op de grote verdienste van het openbare strafproces, alle rechten die de verdachte heeft. Er wordt gewezen op de internationale verdragen die wij hierbij in acht moeten nemen. Aan de andere kant wordt gezegd dat die openbaarheid zoveel smaadt met zich meebrengt dat de verdachte ervan afziet. Of wij geloven in de waarde van het openbare strafproces – en ik doe dat – en in de waarde van alle andere voorwaarden waaraan een strafproces in een democratische rechtsstaat behoort te voldoen – en dan spreken wij ook van de vrijheid die een verdachte heeft die zich door het openbaar ministerie onjuist bejegend voelt, om uiteindelijk de onafhankelijke rechter te laten oordelen – of wij laten dat alles varen en dan kan men van een fictieve vrijheid spreken. Maar daartoe vindt men mij niet bereid.

De heer **Derks** (PvdA): Het gaat er niet om dat ik geen geloof zou hechten aan het waarborgkarakter van het openbaar strafproces. Het gaat mij erom of de beredeneerde vrijheid van de verdachte om het op een terechtzitting te laten aankomen ook klopt met de vrijheid die hij werkelijk heeft. En dan gaat het niet om het waarborgkarakter van het openbaar strafproces, maar om hetgeen daaraan voorafgaat en om de vrees dat er een hogere straf gevorderd wordt, waardoor de verdachte ervan wordt weerhouden, het op een openbaar strafproces aan te laten komen. Dat is in zekere zin ook het belang dat door het wetsontwerp mede wordt gediend.

Minister **Korthals Altes**: Ik heb daarvan in eerste instantie gezegd dat als de verdachte werkelijk de overtuiging heeft, dat hem een te hoge transactie wordt voorgesteld, hij het zonder schroom op een terechtzitting kan laten aankomen. En als dan het openbaar ministerie volhardt bij haar eis of zelfs een hogere eis stelt, dan wordt de verdachte geconfronteerd met de uitkomst van zijn verwachtingen, namelijk dat de rechter het openbaar ministerie volgt en in welke mate, dan wel dat hij gevoelig is voor de argumentatie van de verdachte.

De praktijk des levens leert dat in een aantal gevallen de verdachte de zaak verkeerd heeft beoordeeld. Dan krijgt hij de kous op de kop. Maar ongetwijfeld zullen er gevallen zijn, ook nu al, waarin de rechter ter zitting inderdaad een straf oplegt, lager dan de eis ter zitting, onder het in de transactie voorgestelde bedrag, ja zelfs onder het in de politie-transactie voorgestelde bedrag. Dat is een van de waarborgen die de rechtsstaat geeft. Die afweging moet elke verdachte maken.

In verband met de pseudo-wettelijke beleidsafspraken is ook nog gevraagd wat daarmee is bedoeld. Ik begrijp dat die terminologie enige kritiek heeft opgewekt. Daarmee zijn inderdaad bedoeld openbare richtlijnen aan het openbaar ministerie, die worden opgesteld door de vergadering van procureurs-generaal, over de uitoefening van transactiebevoegdheid door het openbaar ministerie. Die richtlijnen worden op dit ogenblik door het openbaar ministerie voorbereid. Naar gelang de behoefte in de praktijk zullen deze worden bijgesteld en aangevuld.

Ik heb al gezegd dat die richtlijnen openbaar zijn. Een ieder kan dus zien, wanneer hem in een specifiek geval een transactie wordt voorgesteld, hoe

Korthals Altes

dat voorstel zich verhoudt tot de richtlijnen. Dat kan ook een antwoord geven op de vraag of men het op een openbare rechtzitting moeten laten aankomen of dat er zulke specifieke en bijzondere omstandigheden zijn, dat men aanspraak kan maken op een afwijking van de norm. De verdachte kan dat zelf of met behulp van een raadsman overwegen. Aan de hand daarvan kan hij zijn beslissing nemen.

Ik kom daarmee toch tot een afwijzing, ook wat de vraag van mevrouw Leyten betreft over de toetsing binnen het openbaar ministerie. Wij moeten ervoor oppassen te veel regels, beroepsmogelijkheden en dergelijke in te voeren. Een voorstel dat mede beoogt de werkdruk te verminderen en dat daarnaast een humanisering van het strafrecht beoogt, zou dan deformerende tot een soort tussentijds hoger beroep, nog voordat in eerste instantie het strafproces heeft plaatsgevonden bij de rechter in eerste aanleg, de kantonrechter of de rechtbank. Daarvoor moet ik waarschuwen.

Mevrouw Leyten heeft aan het eind van haar betoog in eerste termijn nog zeer behartigenswaardige woorden gesproken over de verplichting ons steeds bij nieuwe regelgeving af te vragen of het nog wel kan, en of wij daarvoor andere regelgeving niet moeten herzien of intrekken. Ik wil er echt voor waarschuwen dat wij deze nieuwe regelgeving, die humanisering beoogt, niet te ver ombuigen in de richting dat later het openbaar ministerie is belast met een extra controle op het gedrag binnen het openbaar ministerie. Ik wil nog wel de volgende toezegging doen. Het kan gebeuren dat een transactie wordt overwogen in een geval dat niet voldoet aan de criteria die in het algemeen in de richtlijnen zijn gegeven. Dan gaat het dus om de bijzondere gevallen die mevrouw Leyten heeft bedoeld. Zij heeft daarvan gezegd dat daarbij extra zorgvuldig moet worden afgewogen. Ik wil overwegen voor te stellen dat te allen tijde tenminste overleg plaatsvindt binnen het parket met tenminste één van de officieren van justitie of één van de arrondissementsofficieren van justitie. Dan zou namelijk niet al in de transactiefase een oordeel van één persoon doorslaggevend zijn. De mening binnen het parket zou getoetst moeten worden.

De heer Derks en de heer Heijne Makkreel hebben uit mijn betoog geproefd – ik hoop dat de smaak hen

beviel – dat bij mij een zekere voorkeur bestond om de transactiegrenzen iets anders te bepalen dan nu is gebeurd. Ik sta daar niet volstrekt afwijzend tegenover. Ik wil echter ook niet al te veel verwachtingen wekken. Er is nu een nieuw wetsontwerp dat, naar ik hoop, wet zal worden. Wij zullen dat evalueren. Alle mogelijk zaken zullen daarbij worden overwogen. Ik wil wel toezeggen dat dit ook zal worden overwogen. Ik wil niet toezeggen dat daarmee eigenlijk al de toezegging is gedaan dat het zal veranderen. Ik wil niet geacht worden zo ver te zijn gegaan.

Ik kom tot de voordeelsontneming. Ik ben inderdaad bang dat de heer Heijne Makkreel en ik enigszins langs elkaar heen hebben gesproken. Ik ben het met hem eens dat niet ten aanzien van alle aspecten dubbele bewijsmiddelen aanwezig moeten zijn en dat het gaat om de beoordeling van het geheel, de totaliteit. Wanneer wij over de voordeelsontneming spreken, moeten wij denken aan beoordelingen in geval van fraude. Dan moet ook uit het hele verloop van het proces duidelijk zijn vast te stellen om welk voordeel het gaat.

Het zal dan gegaan zijn om het ten onrechte incasseren van bepaalde subsidies, heffingen, en dergelijke of het ten onrechte doen van een beroep op uitkeringen in het kader van de sociale verzekering. Ik laat hier even het fiscale recht buiten, omdat de belastingdienst bij het constateren van overtredingen zelf beschikt over middelen om het voordeel dat men getracht heeft te bereiken, dubbel en dwars te verrekenen. Ik neem aan dat het in de praktijk beperkt zal blijven tot de zaken die ik heb genoemd.

Ten slotte rest de vraag, hoe het zit met het opleggen van een maatregel, wanneer de verdachte niet strafbaar is. Ik moet daarop het antwoord schuldig blijven, en wel in die zin dat ten aanzien van het ter beschikking stellen van de Regering in ieder geval vaststaat dat die maatregel kan worden opgelegd, als de verdachte niet schuldig is, maar er wel sprake is van een strafbaar feit. Wij zullen het aan de rechter moeten overlaten om te beoordelen in hoeverre dit zo duidelijk als een maatregel wordt gezien dat in het geval de verdachte niet strafbaar is – omdat hem of haar het feit niet is toe te rekenen – toch het voordeel kan worden ontnomen.

Dat hangt sterk van de omstandigheden af. Juist daarom heb ik erop gewezen dat zich dit vooral bij bepaalde fraudemisdrijven zal

voordoen. In die gevallen zullen wij veelal niet te doen hebben met het soort verdachten waarop de heer Heijne Makkreel doelde.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsontwerp wordt zonder stemming aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik wens u allen prettige paasdagen.

Sluiting 19.26 uur.

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om het voorbereidend onderzoek en de openbare behandeling van het volgende wetsontwerp te doen houden op 12 april 1983: Wijziging van het percentage van de huurverhoging in 1983 (17780).

Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. De volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen ontwerpen van (rijks)wet:

Wijziging van de bepalingen betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer (17319);

Goedkeuring van de op 27 juni 1980 te Genève tot stand gekomen Overeenkomst tot instelling van het Gemeenschappelijke Fonds voor Grondstoffen, met Bijlagen (Trb. 1981, 49 en Trb. 1982, 2) (17374, R1204);

Wijziging van de Wet investeringsrekening en van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (wijzigingen inzake de milieutoeslag en de energietoeslag) (17527);

Hoofdstuk V (Departement van Buitenlandse Zaken) voor het jaar 1983; begroting van uitgaven; aanwijzing en raming van de middelen (17600-V);

Hoofdstuk VIII (Departement van Onderwijs en Wetenschappen) voor het jaar 1983; begroting van uitgaven; aanwijzing en raming van de middelen (17600-VIII);

Hoofdstuk IX A (Nationale Schuld) voor het jaar 1983; begroting van uitgaven; aanwijzing en raming van de middelen (17600-IX A);

Hoofdstuk IX B (Departement van Financiën) voor het jaar 1983; begroting van uitgaven; aanwijzing en raming van de middelen (17600-IX B);

Hoofdstuk X (Departement van Defensie) voor het jaar 1983; begroting van uitgaven; aanwijzing en raming van de middelen (17600 X);

Hoofdstuk XV (Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

voor het jaar 1983; begroting van uitgaven; aanwijzing en raming van de middelen (17 600 XV);

Begroting van lasten en baten van de exploitatie, kapitaalsuitgaven en -ontvangsten van het Staatsmuntbedrijf voor het jaar 1983 (17 600 H);

Begroting van inkomsten en uitgaven van het Bezitsvormingsfonds voor het jaar 1983 (17 600 J);

Verhoging van de grens van de bevoegdheid van de kantonrechters en van de grens van appellabiliteit van vonnissen van deze rechters in burgerlijke zaken, alsmede van de grens, gesteld voor het doen van een verzoek tot een rechterlijk bevel tot betaling (17 615);

Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (afschaffing van het recht op kinderbijslag voor kinderen die het huishouden mede-verzorgen, alsmede aanscherping van de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag voor uitwonende invalide kinderen) (17 696);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Provinciefonds voor het jaar 1982 (wijziging naar aanleiding van de Voorjaarsnota; eerste wijzigingsvoorstel) (17 787);

Verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting voor het jaar 1983 (17 795);

Wijziging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting (uitbreiding van de regeling voor aftrek wegens buitengewone lasten met een vaste aftrek wegens arbeidsongeschiktheid of ouderdom) (17 796);

Verhoging van de accijns van benzine (17 797).

Deze ontwerpen van (rijks)wet zullen worden c.q. zijn gesteld in handen van de desbetreffende commissies;

2°. de volgende Regeringsmissives:

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken a.i., betreffende de Protocolen bij de Tweede ACS-EEG-Overeenkomst en bij het Akkoord tussen de Lid-Staten van de EGKS en de ACS-Staten in verband met de toetreding van Griekenland tot de Gemeenschap;

een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, betreffende het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee;

een, van alsvoren, betreffende het verdrag inzake de toetreding van Griekenland tot het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, alsmede

tot het Protocol betreffende de uitlegging daarvan door het Hof van Justitie;

een, van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het Zestiende Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen in 1982;

een, van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, betreffende de projectgroep sociale verdediging;

een, van de Minister van Financiën, betreffende de aanpassingen van middenkoersen in het kader van het Europese Monetaire Stelsel;

een, van de Minister van Landbouw en Visserij, betreffende herstructurering van AVEBE;

een, van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van de jaarverslagen 1981 van bedrijfslichamen voor Vee en Vlees, voor Zuivel, voor Ambachten en voor Natuursteenbedrijf;

een, van alsvoren, ten geleide van 2 exemplaren van het rapport Naleving Beperkt Loonmatigingsbesluit 1981;

een, van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Kappeijne van de Coppello, ten geleide van een aantal exemplaren van het rapport 'Micro-Electronica en Vrouwenarbeid';

een, van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer De Graaf, ten geleide van de tekst van een onderzoek naar de Beeldende Kunstenaars Regeling;

een, van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, betreffende de satelliettelevisie via de OTS-2.

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

De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie, ter inzage voor de leden;

3°. de volgende Missives:

een, van de Voorzitter van het Europese Parlement, ten geleide van een resolutie over de terdoodveroordeeling van Baha'ï's in Iran;

een, van alsvoren, ten geleide van een resolutie over de vorderingen bij de totstandbrenging van de douaneunie, de gemeenschappelijke interne markt en het vrije verkeer van personen;

een, van alsvoren, ten geleide van een resolutie over de uniforme verkiezingsprocedure;

een, van alsvoren, ten geleide van een resolutie over grensoverschrijdende vervoerstrategieën in grensregio's;

een, van alsvoren, ten geleide van een resolutie over de rol van de havens in het gemeenschappelijk vervoerbeleid;

een, van alsvoren, ten geleide van een resolutie over de basisvoorwaarden voor een doeltreffend communautair energiebeleid;

een, van het Directoraat-generaal Voorlichting en Public Relations van het Europese Parlement, betreffende 'Afghanistandag';

een, van de ambassadeur van India, betreffende de tekst over Suriname in het slotdocument van de Topconferentie van Niet-gebonden Naties gehouden in maart 1983;

een, van de secretaris van de Commissie Heroverweging Verwijdering Radioactief Afval, ten geleide van de 'Studie naar de mogelijkheden voor de verwijdering van uit Nederland afkomstig laag- en middelactief vast afval anders dan door storting in de Atlantische Oceaan';

een, van de voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ten geleide van de studie 'Denken aan Duitsland';

een, van alsvoren, ten geleide van de studie 'Planning als onderneming'.

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

De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie, ter inzage voor de leden;

4°. de volgende geschriften:

een, van het Landelijk Overleg van comités 'Vrouwenbijstand' te Utrecht, betreffende de eigen bijdrage voor bijstand door sociaal-advocaten;

een, van M. A. J. M. van der Smissen te Groesbeek, betreffende een aantal door de Raad voor de Kinderbescherming te Breda genomen maatregelen.

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Justitie;

een, van het college van burgemeester en wethouders van Heerhugowaard, betreffende het ontwerp van wet Financiële-Verhoudingswet 1984 (17 719).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat;

een, van H. Ph. M. Weijers te Katwijk, betreffende de bezuiniging bij het onderwijs;

een, van de betrokkenen bij het Maaslandcollege en anderen te Oss, betreffende alsvoren;

een, van de ouders van de kinderen van het Schippersinternaat 'De Schutsluis' te Wemeldinge, betreffende de sluiting van dit internaat.

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Onderwijs;

een, van het college van bestuur van de Rijksuniversiteit Utrecht, betreffende de farmacie en landelijke taakverdeling.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Wetenschapsbeleid en Wetenschappelijk Onderwijs;

een, van de raad van de gemeente Vinkeveen en Waverveen, betreffende het ontwerp van wet Financiële-Verhoudingswet 1984 (17 719).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Financiën en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat;

een, van het Dagelijks Bestuur van de Stichting Recreatie, ten geleide van de tekst van zijn reactie op de Tarievennota Openbaar Vervoer '83-'84.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat;

een, van Drs. P. de Vries te 's-Hertogenbosch, betreffende de rechtspositie van Nederlanders in vergelijking met die van in Nederland wonende buitenlanders.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

een, van P. Bovendeert te Heerlen, betreffende de toekenning van zendtijd aan politieke partijen;
een, van het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht, betreffende de Beeldende Kunstenaars Regeling.

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Cultuur;
een adres van P. de Graaf te Goes, betreffende vernietiging van rapporten.

Dit adres is gesteld in handen van de Commissie voor de Verzoekschriften.

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