

De Minister van Justitie en Veiligheid  
Prof.mr. F. Grapperhaus  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Datum**

28 juni 2021

**Contactpersoon**

J.M.E. Smilde

**Onderwerp**

Conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening

Geachte heer Grapperhaus,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening. Wij hebben uw ministerie op de hoogte gesteld van de vertraging van deze advisering en danken u voor uw geduld. Inmiddels heeft de WeCo kennisgenomen van zowel het advies dat de Raad voor de rechtspraak uitbracht (4 mei 2021) als dat van het College van Procureurs-Generaal (1 juni 2021). De WeCo kan zich op hoofdlijnen vinden in dat laatstgenoemde advies. Wel hecht de WeCo eraan nog enige opmerkingen te maken die u hieronder aantreft.

Allereerst zal de WeCo in dit advies nader ingaan op de toetsingsprocedure bij hoge transacties. Daarna volgen enige opmerkingen in verband met de introductie van de (gedeeltelijk) voorwaardelijke strafbeschikking, de mogelijke omzetting daarvan in een onvoorwaardelijke strafbeschikking en de overige aspecten die zien op de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke strafbeschikking of een strafbeschikking met een voorwaardelijk deel.

## **I. De toetsingsprocedure bij hoge transacties.**

Indien de officier van justitie en de verdediging overeenstemming bereiken over een mogelijke schikking, en de beoogde transactie valt onder het bereik van art. 553 lid 1 Sv., dan dient het gerechtshof daartoe verlof te verlenen. De WeCo ziet de meerwaarde van een rechterlijke toets. Het toetsingskader daarvoor wordt omschreven in de artt. 558 – 565 Sv.. Naast de rechtmatigheidstoets (is voldaan aan de wettelijke vereisten), dient het gerechtshof een proportionaliteitstoets uit te voeren. Kernvraag daarbij is “of de officier van justitie in redelijkheid de schikking heeft kunnen aangaan”. De uitwerking is, zo leidt de WeCo af uit tekst en toelichting, voor de strafzaak iets anders dan die voor de ontneming van het wederrechtelijk genoten voordeel.

### *1.1 Schikking in de hoofdzaak*

Het wetsontwerp kent een nieuwe toetsingsprocedure bij hoge transacties. Het gaat daarbij om een transactie met een boetedeel van 200.000 euro en meer en/of om een transactie die in totaal ziet op een bedrag van 1 miljoen euro of meer<sup>1</sup>. Nadat de officier van justitie en de verdediging een overeenstemming hebben bereikt over een afdoening door middel van een transactie, wordt dit resultaat getoetst door het gerechtshof. Pas na goedkeuring van het Hof kan de transactie worden aangegaan.

Hetzelfde geldt voor een schikking ter zake de ontneming van het wederrechtelijk genoten voordeel. De transactie kan zien op alle vormen van wederrechtelijk genoten voordeel, inclusief de besparingen die zijn behaald door of in verband met de verboden gedragingen. Een (ontnemings)transactie kan, op dezelfde wijze als nu, worden aangegaan voorafgaand aan de procedure bij de rechter, maar ook nog tijdens de procedure in eerste aanleg.

Om voor een schikking in aanmerking te komen, zal de verdachte moeten erkennen dat hij de “geconstateerde feitelijke gedraging ter zake waarvan het transactieaanbod is gedaan, heeft verricht”. De realiteit van grote en complexe strafrechtelijke onderzoeken leert echter tot nu toe dat deze voorwaarde niet altijd eenvoudig is toe te passen. Dit geldt met name bij strafbare gedragingen die in wezen (of (groten)deels) bestaan uit een nalaten, zoals het langdurig (niet) vormgeven en handhaven van adequaat toezicht in relatie tot financiële dienstverlening in witwasonderzoeken. Een en ander zou neerkomen op het *erkennen* van een feitelijke gedraging resp. nalaten, niet op het *bekennen* van een (bepaald) strafbaar feit, aldus de memorie van toelichting (mvt).<sup>2</sup> De mvt stelt evenwel dat deze werkwijze thans al onderdeel uitmaakt van de huidige, gangbare, praktijk.

Het College van PG's stelt in zijn advies dat stukken uit de toetsingsprocedure, gelet op de genoemde erkenning, niet worden verstrekt aan de eventuele latere strafrechter. De WeCo zou zover niet willen gaan. De WeCo is van mening dat in dergelijke gevallen het om meerdere redenen niet goed voorstelbaar is dat een verdachte (rechtspersoon) feiten zal erkennen die hij/zij later bij de strafrechter moet ontkennen of betwisten. Een eventueel

---

<sup>1</sup> Daarbij valt te denken aan: ontneming wederrechtelijk genoten voordeel, schadevergoeding, waarde van de IBG goederen die – en dat is ook nieuw – in/door de strafbeschikking verbeurd worden verklaard.

<sup>2</sup> Zie p. 24 mvt.

later oordelende strafrechter zal de eerder gedane erkenning van bepaalde feiten daarnaast ook moeilijk naast zich neer kunnen leggen, temeer als deze blijken uit de beslissing over de vordering die op een openbare zitting van het gerechtshof wordt uitgesproken, zoals thans wordt voorgesteld. Ook een rechtstreeks belanghebbende die betrokken is in de toetsingsprocedure, zal mogelijk via de media ruchtbaarheid geven aan de erkenning van feiten. Juist het uitgangspunt van transparantie bij hoge transacties maakt dat een later oordelende strafrechter zich daaraan moeilijk zal kunnen onttrekken. Wrakingsincidenten liggen dan al gauw op de loer.

De tweede soort transacties<sup>3</sup> ziet op strafzaken waarin bijzondere omstandigheden - die in verband staan met de consensuele aard van de transactie - naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot een strafbeschikking. De “boetecomponent” mag daarbij niet meer bedragen dan 2000 euro. Voor de andere financiële aspecten geldt daarbij blijkbaar geen bovengrens, terwijl het bij toepassing van de voorwaarden van art. 554 onder b., c., d., e. en f. volgens de tekst van het wetsvoorstel (ook) kan gaan om aanmerkelijk hogere bedragen. Hogere bedragen bij deze posten kunnen juist aanleiding zijn de geldboete (aanzienlijk) te matigen. De WeCo adviseert de minister deze keuze te verduidelijken. Een helder kader vergroot de bruikbaarheid ervan in de praktijk, zowel voor de officier van justitie als voor de verdachte/verdediging.

### *1.2 De ontnemingsschikking*

Bij de ontnemingsschikking wordt het bedrag van de schikking beoordeeld in het licht van “de geschatte omvang van het totale bedrag van het ingevolge artikel 36<sup>e</sup> Sr. voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel ter zake van de strafbare feiten waarop die schikking betrekking heeft”. Die tekst verdient volgens de WeCo verduidelijking, gelet op het navolgende. Een schikking zal geregeld ook betrekking hebben op voordeel dat is verkregen uit andere strafbare feiten in de zin van art. 36e tweede en derde lid Sr.<sup>4</sup> De WeCo ziet hier echter een moeilijkheid bij het omschrijven van die feiten. Bij een zogenaamde kasopstelling gaat het immers om **alle** bestedingen van een veroordeelde die in een bepaalde periode niet verklaard kunnen worden uit legale inkomsten en bij aanvang van de onderzoeksperiode legaal aanwezig (besteedbaar) vermogen. Bij “disproportionaliteit” tussen de hoogte van het schikkingsbedrag enerzijds en de geschatte omvang van het totale voordeel anderzijds, zal de rechter de verlofvordering moeten afwijzen. Ook in geval van “(wezenlijke) procedurele tekortkomingen” behoort het gerechtshof het verlof af te wijzen. Wat daar precies onder moet worden verstaan, vermeldt de mvt niet. De WeCo adviseert de minister hierover in de mvt aanzienlijk meer duidelijkheid te verschaffen. Een dergelijke verduidelijking zal de toepasbaarheid van de transactiebevoegdheid ook bij ontnemingszaken vergroten, en (ook) de rechterlijke toetsing minder gecompliceerd en meer eenduidig maken.

---

<sup>3</sup> Zie ontwerptekst van art. 553 lid 2 sub b. (tekst w.o. p. 6)

<sup>4</sup> Iets dat ook de minister onderkent, zie pag. 21 mvt onder (c) regels 14 en verder.

### *1.3 De rechterlijke toetsing*

Aan welke wettelijke en formele vereisten moet zijn voldaan, verwoordt de toelichting op p. 21 en verder. Op p. 22 wordt kort nader ingegaan op de proportionaliteitstoets. Aandacht moet worden besteed aan alle omstandigheden van het geval, met inbegrip van eventuele gronden voor matiging, aldus de mvt. Door de informatie die aan de rechter moet worden verstrekt, “zal zicht moeten worden geboden op de gehanteerde rekenmethode en de toepassing ervan”. Ook zal het gerechtshof de aan de berekening ten grondslag liggende relevante informatie uit het strafdossier moeten (kunnen) doorgronden, omdat die de basis vormt voor de voordeelsberekening.

Afhankelijk van de stand van de behandeling van de ontnemingsvordering kent het wetsontwerp logischerwijs twee afdoeningswijzen, nadat verlof is verleend en de verdachte heeft voldaan aan de transactie. Indien de behandeling van de ontnemingsvordering al was begonnen, volgt afdoening door middel van een (formele) niet-ontvankelijkheid door de rechter bij wie de zaak in behandeling is. In het andere geval wordt de zaak na toestemming van het hof afgewikkeld als afgesproken in de transactie.

Indien de schikking uiteindelijk (toch) niet tot stand komt, kan de vordering alsnog, respectievelijk verder, worden behandeld door de rechtbank. De WeCo kan zich in dit onderdeel van het wetsvoorstel vinden.

### *1.4 Boetecomponent*

De transactiebevoegdheid van art. 74 Sr. verhuist naar art. 553 van het Wetboek van strafvordering en de toepassing ervan wordt na de nu voorgestelde wetswijziging beperkt tot nader omschreven categorieën van zaken. In deze paragraaf vraagt de WeCo gericht aandacht voor de tweede categorie zaken waarin na wetswijziging een transactie mogelijk blijft.

### *1.5 Beperking transactiebevoegdheid heroverwegen?*

De volgende vraag is of het wetsontwerp de mogelijkheid om een transactie toe te (mogen) passen niet te zeer beperkt. Hierbij sluit de WeCo aan bij wat het College van PG's reeds eerder in zijn advies heeft vastgesteld. De transactie wordt de laatste jaren tamelijk intensief toegepast bij witwaszaken, met name bij de minder belangrijke verdachten, die ook wel worden aangemerkt als “geldkoerier”. Deze zaken maken lang niet altijd deel uit van een groter onderzoek. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een aanzienlijk geldbedrag dat wordt aangetroffen in een verborgen ruimte in een auto. Dit type transactie wordt verder ook toegepast binnen de afdoening van grote(re) strafzaken bij minder belangrijke verdachten die (nagenoeg) uitsluitend in beperkte(re) mate hebben witgewassen. In deze categorie zaken zou na wetswijziging geen transactie meer kunnen worden toegepast.

De transactie geldt, anders dan een strafbeschikking, niet als een veroordeling. Juist dit aspect maakt het in elk geval voor de verdachten aantrekkelijk om een dergelijke strafzaak af te doen door middel van een transactie. De WeCo acht daarom de kans reëel dat een aanzienlijk deel van dergelijke verdachten verzet zal doen tegen een strafbeschikking. Dit zal

dan, op jaarbasis, een behoorlijk aantal extra strafzaken voor de rechter opleveren. Ook kunnen toch al complexe strafzaken met veel verdachten nog omvangrijker en daarmee nog bewerkelijker<sup>5</sup> worden voor de gerechten en, in mindere mate, de parketten.

### *1.6 Nieuwe voorwaarden voor transacties*

Er komen twee nieuwe voorwaarden bij de afdoening door middel van een transactie: de verbeurdverklaring van in beslag genomen voorwerpen en het “naleven van aanwijzingen in het kader van gedragstoezicht gericht op compliance beleid”. Gelet op de categorie zaken waar de transactie kan worden ingezet, is de tweede aanvulling geen vreemde keus. De officier van justitie kan daarmee kaders stellen die beogen bij te dragen aan het voorkomen van herhaling. De verdere vormgeving van deze voorwaarde zal, gelet op het consensuele karakter van de transactie, neerkomen op afspraken tussen de verdachte(n) en de officier van justitie. De mogelijkheid van verbeurdverklaring ligt in feite – en in ruimere zin<sup>6</sup> – al besloten in het al bestaande art. 257a lid 3 onder a. en b.. De meerwaarde van de invoeging in art. 257a lid 1 lijkt daarmee beperkt. De WeCo verzoekt, gelet op de bruikbaarheid van deze wettelijke aanvulling in de praktijk, de minister om de huidige keuze in het wetsvoorstel nader te verduidelijken.

## **2. Voorwaardelijke strafbeschikking**

In het wetsvoorstel staat dat de strafbeschikking geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk kan worden opgelegd. De WeCo acht deze aanvulling noodzakelijk en waardevol. Er komt in verband daarmee ook een omzettingsprocedure, voor de gevallen dat de verdachte recidiveert of anderszins niet voldoet aan voorwaarden bij een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke strafbeschikking. De proeftijd wordt in het wetsontwerp bepaald op maximaal een (1) jaar<sup>7</sup>. De WeCo ziet echter geen reden om op dit punt af te wijken van de normale proeftijd van art. 14b lid 2 Sr., dus (ten hoogste) drie jaar. Onnodige verschillen tussen de oriëntatiepunten voor straftoemeting van de rechtspraak en de richtlijnen van het Openbaar Ministerie dienen volgens de WeCo zoveel mogelijk te worden voorkomen. Er is bovendien geen inhoudelijke reden om in de wet de proeftijd bij een voorwaardelijke strafbeschikking anders te beoordelen dan die bij een voorwaardelijk sepot als bedoeld art. 167 Sv. en/of een voorwaardelijke niet verdere vervolging ( art. 242 lid 2 Sv.). De enkele omstandigheid dat de duur van een gedragsaanwijzing bij een strafbeschikking is beperkt tot een jaar<sup>8</sup>, maakt dit niet anders naar het oordeel van de WeCo. De WeCo verzoekt de minister het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, of tenminste aan te geven waarom een dergelijke korte proeftijd meerwaarde heeft boven het hierboven op dit punt geformuleerde voorstel van de WeCo.

### *2.1 Omzettingsprocedure*

---

<sup>5</sup> Regie voeren in dit type grote strafzaken leidt nu al geregeld tot haast onoverkomelijke (plannings)problemen.

<sup>6</sup> Want ook de uitlevering van niet in beslag genomen voorwerpen kan worden bepaald in de vorm van een aanwijzing.

<sup>7</sup> Zie tekst van (ontwerp)art. 257ab lid 2, tekst w.o. p. 2.

<sup>8</sup> Zie daartoe de huidige wetstekst van art. 257a lid 3 onder e Sv..

Doordat de mogelijkheid ontstaat om een strafbeschikking geheel of gedeeltelijk in een voorwaardelijke vorm op te leggen, is ook een procedure voor de tenuitvoerlegging daarvan nodig. Deze regeling is opgenomen in de artikelen 6:6:38 tot en met 6:6:42. Sv.. Een onherroepelijke strafbeschikking kan uitsluitend op grond van de bepalingen in deze titel in het nadeel van de veroordeelde worden gewijzigd. Een wijziging in het voordeel van de veroordeelde is steeds mogelijk, stelt de mvt<sup>9</sup>. De WeCo vraagt zich af of dit wel steeds zo is. Er is een situatie van een gewijsde, die ook consequenties kan hebben(gehad) voor een derde. Daar waar het gaat om, bij voorbeeld, verlaging van een boetebedrag ziet de WeCo inderdaad geen bezwaren.

Artikel 6:6:39 geeft de algemene kaders aan wanneer een onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde mag worden gewijzigd. In de eerste plaats is dat het geval wanneer de veroordeelde in de proeftijd een of meer van de in de strafbeschikking gestelde voorwaarden niet naleeft.

Het tweede geval (6:6:39 lid 1 sub b.) doet zich voor indien de veroordeelde de (onvoorwaardelijke) strafbeschikking niet nakomt. Als voorbeeld: de veroordeelde betaalt de bij strafbeschikking opgelegde boete niet of geeft aan die niet te kunnen betalen.

De officier van justitie kan in het geval van een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke strafbeschikking een aantal beslissingen nemen. Hij kan allereerst de proeftijd verlengen met één jaar<sup>10</sup>, maar ook kan de eerder voorwaardelijke opgelegde straf geheel of gedeeltelijk worden omgezet in (dezelfde) straf in onvoorwaardelijke vorm. Indien er een voorwaardelijke straf overblijft, kan/kunnen de voorwaarde(n) worden gehandhaafd of gewijzigd.

Lid 3 van art. 6:6:39 maakt het, indien de strafbeschikking niet wordt nagekomen, mogelijk een andere straf op te leggen uit de mogelijkheden die art. 257a Sv. biedt. Op basis van deze bepaling kan een geldboete omgezet worden in een taakstraf.<sup>11</sup>

De veroordeelde kan na de beslissing van de officier van justitie een bezwaarschrift indienen bij de rechter. Bijstand van een raadsman is mogelijk<sup>12</sup>. De beslissing van de officier van justitie wordt vernietigd, als niet is voldaan aan de voorwaarden van art. 6:6:39.

De vordering van de officier van justitie kan ook zien op het (alsnog) opleggen van gevangenisstraf of vervangende hechtenis. Indien de vordering strekt tot toepassen van gevangenisstraf, hechtenis of vervangende hechtenis beoordeelt de rechter tevens of de

---

<sup>9</sup> De mvt die de WeCo tot haar beschikking had was ongenummerd, maar het lijkt te gaan om p. 37, eerste alinea (slotzin).

<sup>10</sup> Ook hier vraagt de WeCo zich af waarom niet dezelfde kaders gelden als voor de rechter bij de verlenging van een proeftijd. Alsdan is een verlenging van de proeftijd met maximaal twee jaar mogelijk.

<sup>11</sup> De officier van justitie dient daarbij wel het instemmingsvereiste van de verdachte in acht te nemen zoals bij het opleggen van een taakstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid. Zie ook anderszins de waarborgen in art. 257c Sv. In de praktijk komt het geregeld voor dat verdachten de (kanton)rechter of de officier van justitie vragen of in het geval van een veroordeling in plaats van een geldboete ook een taakstraf mogelijk is. Niet onbegrijpelijk in het geval van bewindvoering of toepassing van de WSNP, waarbij het inkomen van een verdachte zeer beperkt is.

<sup>12</sup> De volgende zin van art. 6:6:41 noemt de artikelen 38 en 43 tot en met 46. Het moet gaan om de bepalingen uit Sv., maar duidelijker zou zijn de toevoeging "van deze wet" na 46.

strafbeschikking berust op een toereikende schuldvaststelling. Is dit laatste niet het geval, dan wordt de vordering afgewezen en wordt de onherroepelijke strafbeschikking (alsnog) door de rechter vernietigd. Kennelijk volgt niet (tevens) vrijspraak. Het is de WeCo evenmin duidelijk of de strafzaak daarmee is afgedaan. De WeCo verzoekt de minister daarover in de mvt meer duidelijkheid te verschaffen.

### *2.2 Inhoudelijke rechterlijke toets bij omzetting*

Blijkens het advies van 4 mei 2021 is de Raad voor de rechtspraak van mening dat er bij een eventuele omzetting alsnog een inhoudelijke rechterlijke toets moet plaatsvinden van de strafbeschikking. Deze mening deelt de WeCo niet. De omzettingsprocedure zoals nu wordt voorgesteld is namelijk al gebruikelijk, bijvoorbeeld bij de omzetting van een niet verrichtte taakstraf. Ook in dat geval toetst de rechter niet inhoudelijk de eerder opgelegde straf. Het in de wet opnemen van een (extra) inhoudelijke rechterlijke toets zou volgens de WeCo een systeembreuk betekenen. Met het College van PG's meent de WeCo dat iemand die een strafbeschikking opgelegd krijgt op dat moment de mogelijkheid heeft van verzet bij een rechter (en dus een inhoudelijke toets). Als de gewezen verdachte van deze mogelijkheid geen gebruik maakt, zou het vreemd zijn als bij de omzetting alsnog wel een inhoudelijke toets zou plaatsvinden. De verdachte zou die mogelijkheid dan kunnen aangrijpen om de zaak te vertragen en dat zou een extra belasting van de strafrechtsketen kunnen gaan betekenen, hetgeen onwenselijk moet worden geacht.

### **3. Conclusie**

Hoewel de WeCo doel en strekking van het wetsontwerp op hoofdlijnen kan onderschrijven, signaleert zij een aantal punten die aanpassing, althans verduidelijking behoeven.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

Prof.dr.mr. M.E. de Meijer  
voorzitter a.i.

