

Vergaderjaar 2013–2014

**33 685**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing, vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 november 2013

#### **I ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie. Het verheugt me dat de leden van de verschillende fracties positief staan tegenover het voorstel en de doelstelling daarvan onderschrijven. De vragen en opmerkingen over en naar aanleiding van het voorstel geven mij de gelegenheid om de strekking en de inhoud nader te verduidelijken. Waar dit zinvol voorkomt, zullen de vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp of met elkaar samenhangende onderwerpen gezamenlijk worden beantwoord, dan wel zal worden verwezen naar eerder gegeven antwoorden op gelijklopende vragen.

Het doet mij genoegen dat de leden van VVD-fractie aangaven verheugd te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik deel hun opvatting dat het van het grootste belang is dat de pakkans en de strafmaat van financieel-economische misdrijven worden verhoogd en dat crimineel vermogen wordt afgenomen. Zoals deze leden stelden verdienen alle drie de genoemde elementen afzonderlijk aandacht. Zij vroegen in dit verband hoe hoog de pakkans bij financieel-economische criminaliteit is. Tot mijn spijt moet ik deze leden antwoorden dat ik niet beschik over gegevens die mij in staat stellen uitspraken te doen over de pakkans bij het plegen van financieel-economische criminaliteit. Een berekening van de pakkans veronderstelt dat we zouden weten hoeveel van deze strafbare feiten er – bijvoorbeeld op jaarbasis – worden gepleegd. Betrouwbare informatie hierover ontbreekt voor de meeste feiten van financieel-economische criminaliteit; meestal blijkt pas van het plegen van deze feiten op het moment van ontdekking.

Het is een belangrijke doelstelling van het kabinet dat het aantal feiten dat wordt opgespoord en vervolgd de komende jaren verder toeneemt, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden. Daartoe zijn zware en

georganiseerde fraude evenals witwassen aangewezen als aandachtsgebieden op basis van het Nationaal Dreigingsbeeld (Kamerstuk, 29 911, nr. 79). De aanpak van fraude in de zorg geldt als prioriteit van het Functioneel parket (Kamerstuk 28 828, nr. 48) en er is een programma faillissementsfraude gestart (Kamerstuk, 29 911, nr. 74). Van invloed op de pakkans is ook de vergroting van de slagkracht waarover de Nationale Politie, de bijzondere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie beschikken op basis van recente en lopende capaciteitsuitbreidingen. Bij de politie heeft in het kader van het in 2009 gestarte finec-programma 126,85 fte uitbreiding plaatsgevonden ten behoeve van financieel rechercheren, ontneming en de aanpak van fraude. Doelstelling is het aantal fte's voor het specialisme «financieel-economische expertise» de komende jaren verder uit te breiden naar 1156 binnen de Nationale Politie met ingang van 1 januari 2015. Dit betekent nog eens 585 fte meer dan op dit moment.

Ook bij de FIOD-ECD heeft de afgelopen jaren op basis van het finec-programma capaciteitsuitbreiding plaatsgevonden, onder andere met 36 fte voor twee witwasteams. Het openbaar ministerie heeft in het kader van het finec-programma 6,3 miljoen euro (structureel) aan extra budget gekregen voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Naar ik hoop zullen deze investeringen in de aanpak van financieel-economische misdrijven, tezamen met het vooruitzicht – op basis van dit wetsvoorstel – van aangescherpte strafwetgeving, uiteindelijk ertoe leiden dat minder strafbare feiten worden gepleegd en dat feiten die worden gepleegd van een snelle en effectieve strafrechtelijke reactie worden voorzien.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat het van groot belang is dat informatie in het kader van de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit effectief wordt gedeeld. Zij zien het juist dat door het koppelen van systemen en informatie van verschillende overheidsdiensten geldstromen die samenhangen met witwassen kunnen worden opgespoord. Ik kan de vraag van deze leden of hiertoe nadere regelgeving nodig is, in algemene zin ontkennend beantwoorden. Binnen de bestaande kaders voor de bescherming van persoonsgegevens kan en wordt vooruitgang geboekt met kennisuitwisseling en met het op slimme wijze delen van informatie. Dit leidt tot veredeling van gegevens en mondt uiteindelijk uit in concreet onderzoek, bijvoorbeeld in het kader van de door deze leden genoemde infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) (voorheen Vastgoed intelligence center). Anderzijds is in de organisatie van de opsporing nog verbetering mogelijk om meer *intelligence driven* te gaan werken. In die zin valt van deze werkwijze de komende tijd nog meer resultaat te verwachten, zo blijkt uit het rapport van de Landelijk coördinator Verwevenheid boven- onderwereld (Kamerstuk, 29 911, nr. 84, blz. 5–6 en bijlage). Een ander succesvol initiatief op het terrein van het koppelen van informatie betreft de oprichting van de RIEC's en het LIEC, waarbinnen met een geïntegreerde bestuurlijke aanpak criminele structuren worden bestreden. Tot slot vind ik de overweging van deze leden om het in het Wetboek van Strafvordering geregelde verkennend onderzoek in te zetten om criminele geldstromen in kaart te brengen interessant. De wettelijke mogelijkheden daartoe zijn in beginsel reeds aanwezig.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschreven het streven om financieel-economische fraude harder aan te pakken, omdat deze vorm van criminaliteit wel degelijk ook slachtoffers maakt en daarnaast niet zelden een onderdeel van de activiteiten van criminele netwerken vormt. Deze leden hadden nog enkele vragen over het wetsvoorstel. Hun vraag of een intensievere samenwerking tussen

bijzondere opsporingsdiensten een bijdrage kan leveren aan een betere aanpak van financieel-economische fraude kan ik zonder meer bevestigend beantwoorden. De samenwerking is reeds intensief en voortdurend voorwerp van verdere verbetering. Informatie wordt gedeeld in het kader van de hierboven genoemde samenwerkingsverbanden, maar bijvoorbeeld ook in het Financieel Expertise Centrum – waarin de financiële toezichthouders en opsporingsdiensten samenkomen – en in het Platform BOD-en. Op operationeel vlak werken de FIOD en de Landelijke eenheid van de Nationale Politie bijvoorbeeld samen aan witwasonderzoeken.

De leden van de PVV-fractie merkten op met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De vragen die zij nog hadden over het voorstel zal ik in het hiernavolgende graag beantwoorden.

Het verheugt me dat de leden van de SP-fractie met grote belangstelling hadden kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de strekking van het voorstel konden onderschrijven. Met hen ben ik het eens dat de ambitie van het kabinet om de bestrijding van financieel-economische criminaliteit te verbeteren zich niet alleen laat realiseren door dit voorstel. Daartoe zijn voldoende capaciteit en een duidelijke prioriteitstelling voor de opsporing van financieel-economische delicten bij de politie en het openbaar ministerie onontbeerlijk. De aan het woord zijnde leden vroegen of ik hun mening deelde dat de kennis en expertise in de gehele keten, dus bij de politie, het openbaar ministerie én de rechterlijke macht dienen toe te nemen en dat specialisatie in financieel-economische criminaliteit een vereiste is om deze vaak ingewikkelde vorm van criminaliteit te doorgronden en aan te pakken. Inderdaad is permanente ontwikkeling op dit terrein van groot belang, maar ik merk daarbij wel op dat de praktijk uitwijst dat voor een effectieve aanpak van financieel-economische criminaliteit meer nodig is dan enkel specialistische financiële kennis: ik denk bijvoorbeeld aan digitaal rechercheurs (voor het zoeken naar sporen in ICT) en tactische rechercheurs (voor observatie, doorzoekingen, verhoren). Het gaat dus veeleer om de beschikbaarheid van een mix aan gespecialiseerde en andere opsporingsambtenaren die samenwerken aan onderzoeken naar financieel-economische misdrijven. Ditzelfde geldt ook voor de andere ketenorganisaties, het openbaar ministerie en de rechtspraak. Het openbaar ministerie heeft in verband hiermee onder andere het Functioneel parket ingesteld, dat inmiddels werkt vanuit meerdere plaatsen in het land. De rechtbanken en gerechtshoven beschikken over aparte economische kamers alsmede over verschillende kenniscentra – ik noem onder andere het Landelijk Kenniscentrum Fraude van het gerechtshof Amsterdam.

Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat ook de aanpak van acquisitiefraude als vorm van financieel-economische criminaliteit onze aandacht verdient. Ik heb daarom met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel tot bestrijding van acquisitiefraude dat de SP-fractie samen met de VVD-fractie heeft ingediend (Kamerstuk, 33 712, nr. 2). Eveneens tot te bestrijden vormen van financieel-economische criminaliteit behoren mijns inziens oplichtingspraktijken via het internet. Ik geloof niet dat mijn antwoorden op de Kamervragen van het lid Gesthuizen over dit onderwerp (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1891) getuigen van een andere opvatting. Daarin heb ik – met de vragensteller – slechts vastgesteld dat om internetfraude thans strafbaar te doen zijn, sprake moet zijn van handelingen die kwalificeren als oplichting, verduistering of een ander relevant strafbaar feit. Naar aanleiding van nader onderzoek naar deze kwestie heb ik besloten een voorstel tot strafbaarstelling van vormen van grootschalige handelsfraude op het internet in voorbereiding te nemen. Dit voorstel zal worden opgenomen in het concept-wetsvoorstel computercriminaliteit III, dat naar verwachting voor het

einde van dit jaar voor advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

De leden van de SP-fractie gaven aan het zeer eens te zijn met de intensivering van opsporing en vervolging van dit soort delicten. Over de capaciteitstoename van de politie en het openbaar ministerie en de resultaten die dit heeft opgeleverd heb ik hierboven het nodige vermeld in mijn antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie. Het antwoord op de vraag die deze leden stelden over de verwezenlijking van een hogere pakkans moet ik om de redenen aangegeven in mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie helaas schuldig blijven.

Deze leden vroegen voorts ten koste van welke andere prioriteiten de intensievere aandacht voor opsporing en vervolging van fraudedelicten zou gaan, gelet op de bezuinigingen bij de politie en het openbaar ministerie.

In mijn antwoord op deze vraag stel ik graag voorop dat de intensiveringen op het terrein van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit vooral zijn gericht op – op basis van een structureel hoger budget – het creëren van extra capaciteit en het aantrekken van gekwalificeerd personeel voor deze taak. In theorie zou dit budget ook voor de bestrijding van andere vormen van criminaliteit kunnen worden ingezet. Het kabinet heeft evenwel in samenspraak met de Tweede Kamer financieel-economische criminaliteit – mijns inziens volkomen terecht – de afgelopen periode als ook voor de komende jaren als een eerste prioriteit aangemerkt. Ik verwijs graag naar mijn brief over het Nationaal dreigingsbeeld 2012 (Kamerstuk, 29 911, nr. 79) waarin witwassen en zware of georganiseerde fraude (met speciale aandacht voor horizontale fraude en misbruik van rechtspersonen) als prioritaire thema's zijn aangewezen, alsmede naar de beleidsagenda die onderdeel vormt van de begroting van mijn Ministerie (Kamerstuk, 33 750 VI, nr. 2, blz. 12).

Een volgende vraag van de leden van de SP-fractie betrof de werkzaamheden en resultaten van de landelijk coördinator financieel-economische criminaliteit. Een uitgebreid verslag van de landelijk coördinator verwevenheid boven- en onderwereld, in 2009 ingesteld na het rapport van de commissie Joldersma, heb ik onlangs aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd (zie mijn brief van 1 oktober 2013, Kamerstuk, 29 911, nr. 84 en bijlage). Daaruit komen meerdere aanbevelingen naar voren, waar ik zoals aangegeven in mijn brief graag uitvoering aan geef. Ook acht ik voortzetting van de taakuitoefening van de landelijk coördinator in een iets gewijzigde vorm wenselijk.

De aan het woord zijnde leden wezen erop dat de regering stelt dat daders zich vaak niet laten ontmoedigen door het vooruitzicht van een boete of een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf, als de feiten maar lucratief genoeg zijn. Zij vroegen hoe in dit verband moet worden gekeken naar het transigeren met verdachten van financieel-economische criminaliteit en of transacties en schikkingen wel voldoende afschrikwekkend zijn. Ik deel de opvatting van deze leden dat het voor de strafrechter brengen van een fraudezaak van belang kan zijn, mede gelet op de voorbeeldfunctie die daarvan uitgaat. Dit gegeven maakt in voorkomende gevallen dan ook onderdeel uit van de afwegingen die de officier van justitie maakt bij de keuze van een vervolgingsmodaliteit. Bovendien biedt de OM aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties hieromtrent richtsnoeren. Overigens wil ik nog opmerken dat bij transacties vaak ook deels het belang van openbaarheid wordt gediend doordat het openbaar ministerie de transactiebeslissing vergezeld doet gaan van een mediabericht.

De leden van de D66-fractie gaven aan te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de opvatting te delen dat een stevige en effectieve aanpak van financieel-economische delicten geboden is. Een verhoogde pakkans en passende bestraffing maken daarvan volgens deze leden onderdeel uit en zij onderschreven de wenselijkheid van verbeteringen. Zij vroegen of ik voornemens ben te voorzien in een evaluatie van de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit te bestrijden. Ik sta niet onwelwillend tegenover het voorstel van deze leden, doch de termijn van drie jaren na inwerkingtreding van de wetwijziging die deze leden daarbij noemden lijkt mij te kort: de ervaring leert dat een wetsevaluatie binnen een dergelijk kort tijdsbestek weinig richtinggevend resultaten oplevert.

De leden van de CDA-fractie merkten op met belangstelling te hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschreven het streven van het kabinet om financieel-economisch criminaliteit harder te bestrijden dan thans het geval is.

De grote maatschappelijke schade die de afgelopen jaren is veroorzaakt door bestuurders van grote ondernemingen, noopt tot extra aandacht. Deze leden hadden nog enkele vragen. Zij merkten op dat het kabinet aangeeft dat de belangrijkste reden voor de aantrekkelijkheid om financiële misdrijven te plegen ligt in een combinatie van hoge winsten, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen waarmee het plegen ervan wordt bedreigd. Ik geloof evenwel niet, zo beantwoord ik een vraag die deze leden stelden, in het aanbrengen van een prioritering op dit punt. De verschillende aspecten zijn gelijkkelijk aan de orde en verdienen in die zin dezelfde aandacht.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts wat het effect zou zijn van de voorgestelde maximale strafbedreigingen van zes jaar, nu een strafmaximum van vier jaar reeds inzet van opsporingsbevoegdheden toestaat. Zij vroegen zich tevens af of het verhogen van de straf voor gewoontewitwassen van zes tot acht jaren daadwerkelijk het plegen van financieel-economische delicten afremt. Ik wil graag in mijn antwoord richting deze leden benadrukken dat het bij financieel-economische criminaliteit veelal gaat om gelegenheidscriminaliteit; om daders die een zeer nabije mogelijkheid hebben om zich bijvoorbeeld door fraude of verduistering wederrechtelijk te bevoordelen. Een heldere norm en zware sanctie kunnen een rol spelen om deze daders te ontmoedigen. Ook al zal – wanneer het bijvoorbeeld gaat om daders die *first offender* zijn – vaak niet de maximumstraf worden opgelegd, het signaal dat van die maximumstraf uitgaat en de mogelijkheid om zwaardere overtreders het volle pond te geven moeten evenmin worden veronachtzaamd. Bij gewoontewitwassen is sprake van gelegenheidsstructuren die zware en georganiseerde criminaliteit in belangrijke mate faciliteren. Dat moet krachtig worden bestreden.

De leden van de CDA-fractie kwamen ook terug op het argument verwoord in de memorie van toelichting, inhoudende dat de strafbaarstelling van actieve en passieve omkoping gelijk dient te worden getrokken met maximumstraffen bij andere financieel-economische strafbaarstellingen zoals bedrieglijke bankbreuk. Zij merkten op dat strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht juist wel vaker diverse strafbedreigingen kennen hoewel zij in beginsel verwant lijken. Graag verduidelijk ik dat het mij slechts gaat om de rol die een interne vergelijking met de strafmaxima die gelden voor andere delicten (gelet bijvoorbeeld op de ernst van die delicten, hun lucratieve karakter en typering van de daders die deze feiten plegen) kan spelen als een van de mogelijkheden om tot de keuze voor een passende maximumstraf voor een bepaald misdrijf te komen. Zoals deze leden aangaven kan ook een vergelijking met de strafmaxima die in het buitenland voor dezelfde

delicten gelden instructief zijn. Ik beschik helaas bij gebrek aan multidisciplinair vergelijkend onderzoek op dit terrein – dat vele aspecten van het buitenlandse rechtsstelsel, de organisatie van opsporing en vervolging, alsmede het criminaliteitsbeeld zou moeten beslaan – over onvoldoende informatie om op concluderende wijze te kunnen antwoorden op de vraag van deze leden of inzicht bestaat in het verband tussen de gekozen strafmaxima en de effectiviteit van de bestrijding inzake financieel-economische delicten in de ons omringende landen.

In de ogen van de leden van de CDA-fractie diende het primaat van de opsporing van financieel-economische delicten te liggen bij het verhogen van de pakkans. Graag verduidelijk ik dat het wetsvoorstel meerdere onderdelen bevat die specifiek daarop gericht zijn. Ik noem de verruiming of vereenvoudiging van strafbepalingen, de introductie van een langere verjaringstermijn en een ruimere beschikbaarstelling van bevoegdheden tot opsporing. Deze leden vroegen voorts of het investeren in het vergroten van de pakkans niet meer effect zou sorteren dan verhoging van de maximumstraffen. Graag antwoord ik deze leden dat het voor een effectieve bestrijding van financieel-economische criminaliteit van belang is om zowel meer feiten op te sporen als te voorzien in adequate straffen.

Maar we moeten goed voor ogen houden dat het doel van de strafwetgeving niet alleen repressie is, maar ook preventie: met heldere normstellingen en adequate strafbedreiging ervoor zorgen dat daders worden ontmoedigd om delicten te plegen en dat er geen schade ontstaat. Bovendien, dat moet ook eens worden gezegd, kent de uitbreiding van capaciteit en inspanningen op het terrein van opsporing en vervolging in absolute zin grenzen. Voor een overzicht van de capaciteitsuitbreiding en resultaten op het terrein van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit verwijs ik allereerst naar mijn eerdere antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie. Daarbij geldt de kanttekening dat het als gezegd niet mogelijk is betrouwbare cijfers te geven over de pakkans inzake financieel-economische delicten als witwassen, corruptie en misbruik van subsidiegelden. Op basis van de intensivering van de opsporing zijn er in 2012 bijvoorbeeld door het Functioneel parket 113 projectmatige onderzoeken naar fraude verricht, naast nog eens 52 projectmatige onderzoeken in de regio's (Kamerstuk, 29 911, nr. 84). Daarnaast vertonen ook de opbrengsten van het rijksbreed afpakken een stijgende lijn (Kamerstuk, 29 911, nr. 82).

De leden van de ChristenUnie-fractie brachten naar voren dat zij met belangstelling hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hadden nog enkele vragen. Ook deze leden vroegen aandacht voor de verhoging van de pakkans. Zij wezen erop dat in de praktijk al een intensivering van de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit in gang is gezet en vroegen naar een overzicht van de resultaten met betrekking tot de verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit per jaar in de afgelopen tien jaar met het oog op de ingezette capaciteit, de ontwikkeling van het aantal vervolgingen, het afgenomen crimineel vermogen en de pakkans. Ik ben helaas niet in staat een dergelijk gedetailleerd overzicht te geven. Wel zijn onder andere in de recente onderzoeken «Horizontale Fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012» en «Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012» van de Nationale Politie met betrekking tot verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit globale schattingen te vinden betreffende de omvang van deze delictsvormen en resultaten van de aanpak. Verder zijn in de periode 2006–2011 door het openbaar ministerie ongeveer 9000 witwaszaken opgepakt. In het verloop der jaren is voorts een grote stijging van het aantal witwaszaken waar te nemen: van circa 650 in 2006 tot meer dan 2000 zaken per jaar in de



afgelopen jaren. Met betrekking tot het aantal door het openbaar ministerie behandelde zaken van ambtelijke corruptie kan ik melden dat dit over de periode 2006–2011 in totaal 273 bedraagt, met enige fluctuatie per afzonderlijke jaren. Tot slot verwijs ik waar het gaat om de ontwikkelingen inzake het afgenomen crimineel vermogen graag naar de jaarlijkse berichten die ik hierover aan de Voorzitter van de Tweede Kamer doe toekomen – laatstelijk bij brief van 3 juli jongstleden (Kamerstuk, 29 911, nr. 82).

De leden van de fractie van de ChristenUnie wilden ook weten of aanpassing van de werkwijze van politie en justitie de pakkans voor de onderscheiden vormen van financieel-economische criminaliteit zou kunnen vergroten, bijvoorbeeld door meer inspanningen te richten op een heterdaad aanpak. Ik kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Waar het op aankomt – ik neem aan dat deze leden met hun vraag ook daarop doelden – is dat de aanpak van financieel-economische criminaliteit een proactieve houding van opsporingsdiensten verlangt en niet louter bestaat uit het wachten op aangiften. Een aantal innovatieve methoden die in dit verband worden gebruikt is eerder al aan de orde gekomen: de geïntegreerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak, intensievere gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten, als ook het projectmatig opsporen van strafbare feiten.

De vraag van deze leden naar nadere empirische onderbouwing van het voorstel – in de zin van een uiteenzetting van problemen die tot wetswijziging zouden noodzaken – begrijp ik aldus dat zij een onderbouwing op concreet casusniveau (mede) nodig achten om tot verruiming van wetgeving (zowel materieel strafrechtelijk als strafprocessueel) over te gaan. Ik acht een dergelijke benadering voor de wetgever niet leidend: immers streven kabinet en Kamer, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, gezamenlijk naar een intensivering van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en een verhoging van de pakkans. In dat kader acht ik het betere – in de zin van een verruiming van de mogelijkheden om adequaat te kunnen opsporen en verbetering van de preventieve werking van de strafwet door een hogere strafdreiging – bepaald geen vijand van het goede en zou ik niet zo ver willen gaan om wetwijzigingen louter te koppelen aan empirische gegevens; de wetgever heeft een eigenstandige normstellende taak en kan uit dien hoofde door aanscherpingen bewerkstelligen dat (nog) betere resultaten worden bereikt.

Ook de leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel. Het doet mij genoegen dat zij het een goede zaak vinden dat er meer oog is gekomen voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Graag voorzie ik de vragen die deze leden nog hadden over het voorstel van een antwoord. De leden van de SGP-fractie vroegen mij in te gaan op hun vraag naar de mogelijkheid van vervolging voor de in dit wetsvoorstel genoemde delicten zonder een gelijktijdige verhoging van de strafmaat aan te pakken. Ik verwijs deze leden graag naar hetgeen ik hierboven heb uiteengezet in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie. Daaraan wil ik voor de volledigheid nog het volgende toevoegen. Hoewel het kabinet en de Kamer beide streven naar vergroting van de capaciteit voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit en verhoging van de pakkans, moeten we de mogelijkheden om meer te doen in de sfeer van het voorkomen van financieel-economische criminaliteit niet laten liggen. Dat kan voor een deel door – samen met burgers en het bedrijfsleven – actief frauderisico's te verlagen. Een voorbeeld daarvan is de fraude met toeslagenregelingen. Maar een dergelijke versterking bereiken we ook door ons meer te richten op de preventieve werking die het strafrecht kan hebben op potentiële daders van financieel-economische criminaliteit en

in dat verband gebruik te maken van het ontmoedigende effect dat van een forse strafbedreiging uitgaat.

## **2. Strafbaarstelling financieel-economische delicten**

De leden van de VVD-fractie merkten op dat het wetsvoorstel de strafmaat van enkele delicten verhoogt, zoals niet-ambtelijke omkoping. In beginsel steunden zij deze hogere strafmaat. Wel vroegen zij of de verhouding in balans blijft als de strafmaat bij sommige delicten wordt verhoogd, maar bij andere niet. Deze leden konden zich voorstellen dat bijvoorbeeld valsheid in geschrifte een hogere strafmaat dient te krijgen, omdat dit nauw samenhangt met niet-ambtelijke omkoping. Ik verduidelijk graag dat een onderlinge vergelijking van wettelijke strafmaxima vooral is gericht op de vraag wat het strafmaximum voor een bepaald strafbaar feit zou moeten zijn, gelet op de straffen waarmee vergelijkbare feiten worden bedreigd. In het kader van het voorliggende wetsvoorstel is mijn bijzondere aandacht uitgegaan naar de vraag of strafbaarstellingen op het terrein van financieel-economische criminaliteit wellicht in hun onderlinge verhouding een (te) lage strafbedreiging kennen die mogelijk te weinig afschrikwekkend is en waarin onvoldoende de ernst van het delict tot uitdrukking komt. Voor valsheid in geschrifte geldt in dit verband dat de toepasselijke maximumstraf van zes jaren gevangenisstraf of een boete van de vijfde categorie voldoende de strafwaardigheid van dit misdrijf vertaalt.

### *2.1 Strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgeld*

De leden van de VVD-fractie vroegen mij of de voorgestelde verruiming van de strafbaarstelling inzake van misbruik met gemeenschapsgeld (artikel 323a Sr) en de daaraan gegeven prioriteit de instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EOM) overbodig zou maken. In mijn antwoord op deze vraag stel ik graag voorop dat – zoals deze leden zelf ook opmerkten – misbruik van EU-gelden op grond van het bestaande artikel 323a Sr reeds strafbaar is. Het voorstel wil de strafbepaling verruimen tot het misbruik van gelden van de Nederlandse overheid en van andere internationale organisaties. De oprichting van een Europees Openbaar Ministerie zou de opsporing en vervolging van strafbare feiten met betrekking tot EU-gelden betreffen en moet ook in die hoedanigheid worden beschouwd. Het voorstel staat daar in beginsel los van. Intussen heb ik kennisgenomen van de brieven van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer aan de Voorzitter van de Europese Commissie inzake de ontwerp-verordening inzake het Europees Openbaar Ministerie (Kamerstuk, 33 709).

Deze leden stelden verder de vraag wat vanuit financieel oogpunt het verschil is tussen het bestuursrechtelijk of het strafrechtelijk aanpakken van het misbruik van gemeenschapsgeld en of het makkelijker is om via de strafrechtelijke weg het onterecht uitgekeerde geld terug te vorderen. Ik kan deze leden antwoorden dat het vanuit financieel oogpunt mogelijk weinig verschil uitmaakt of het bestuursrecht of het strafrecht wordt ingezet bij misbruik van gemeenschapsgeld: beide stelsels bieden mogelijkheden om het desbetreffende geld terug te krijgen. Ook is het niet uitgesloten dat strafrechtelijke vervolging gepaard gaat met terugvordering van de subsidiegelden door de overheid als verstrekker. Leidend voor het voorstel om te voorzien in strafbaarstelling is de idee dat het opzettelijk misbruiken van gemeenschapsgeld zeer laakbaar is en dat dit tot uitdrukking dient te worden gebracht door de voorgestelde strafbaarstelling. Daardoor ontstaat ook de mogelijkheid om een effectieve en bij de aard en omvang van de gedraging passende reactie te kiezen. De leden van de VVD-fractie vroegen mij tevens om zorgen over de brede reikwijdte van het nieuwe artikel 323a Sr weg te nemen. Voorop staat voor



mij hetgeen de leden van de PVV-fractie opmerkten over de functie van de voorgestelde wijziging van artikel 323a Sr. Het Wetboek van Strafrecht kent geen algemeen strafbaar feit onder de noemer fraude. Fraude gaat vaak gepaard met een vorm van valsheid of misleiding en kan dan in voorkomende gevallen worden vervolgd als valsheid in geschrift (artikel 225 Sr). Deze strafbaarstellingen zijn in gevallen waarin opzettelijk en wederrechtelijk aan subsidies een andere bestemming wordt gegeven – bijvoorbeeld ter zelfverrijking – niet altijd van toepassing, met als gevolg dat niet strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen vormen van bijzonder laakbaar gedrag. Ik vind dat onwenselijk. Er is dus aanleiding voor het huidige voorstel met een bredere strafbaarstelling. Zoals ik hierboven al aangaf is het geenszins de bedoeling om deze bepaling toe te passen indien op effectieve wijze toereikend kan worden opgetreden met gebruikmaking van andere (meer toegesneden, bijzondere) strafbepalingen of – indien die voorhanden zijn – bestuursrechtelijke instrumenten. In die zin zie ik ook geen reden voor zorg over de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling.

De leden van de PvdA-fractie deelden de mening dat gemeenschapsgelden niet oneigenlijk gebruikt mogen worden en dat gevallen van omvangrijke subsidiefraude niet kunnen worden afgedaan met een administratieve boete. Strafrechtelijke handhaving kan dan zeker op zijn plaats zijn. In verband met dit laatste vroegen deze leden hoe de hier genoemde handhaving voor een verruimd wetsartikel moet plaatsvinden als er sprake zou zijn van een Europees Openbaar Ministerie dat bevoegd moet worden op het terrein van de vervolging van fraude met EU-gelden. Pleit dit niet juist voor een afzonderlijk wetsartikel voor fraude met Nederlandse subsidiegelden waarbij het Nederlandse openbaar ministerie exclusief over de vervolging gaat, wilden deze leden weten. Het antwoord op deze vraag dient naar mijn mening ontkennend te luiden. In ons strafrechtelijk stelsel zijn brede strafbaarstellingen heel gebruikelijk. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de strafbaarstelling van valsheid in geschrift waarmee ook EU-fraude wordt bestreken. Wie, en onder welke voorwaarden deze strafbare feiten kan vervolgen is in eerste instantie een strafprocessuele kwestie. Bij het materiële strafrecht gaat het erom wat we strafbaar gesteld willen zien. En in casu is dat ook fraude met Nederlandse subsidiegelden.

De aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie vroegen tevens hoe het voorstel om ook fraude met gelden verstrekt door andere internationale organisaties (zoals de Verenigde Naties en de Wereldbank) strafbaar te stellen zich verhoudt tot de beoogde instelling van een Europees OM. Het EOM, zoals het is voorgesteld door de Commissie, is bevoegd voor fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie. Dat is conform artikel 86, eerste lid, VWEU. Fraude met gelden die zijn verstrekt door andere internationale organisaties behoren niet tot de competentie van het EOM. Verder verwijs ik voor de reactie van het kabinet op het voorstel van de Europese Commissie tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie graag naar het BNC-fiche dat uw Kamer daarover heeft ontvangen (Kamerstuk, 22 112, nr. 1681).

De leden van de SP-fractie stelden het er volmondig mee eens te zijn dat het misbruik maken van gemeenschapsgeld laakbaar is. Niet alleen misbruik van EU-subsidiegeld, maar ieder misbruik van gemeenschapsgeld moet volgens deze leden aangepakt kunnen worden. Zij merkten echter op dat er in de loop der jaren tal van voorstellen zijn gedaan om fraude met uitkeringen, persoonsgebonden budgetten, toeslagen en andere vormen van gemeenschapsgeld aan te pakken. Zij wilden weten hoe de afweging wordt gemaakt in welke gevallen strafrechtelijk zal worden opgetreden met gebruikmaking van het voorgestelde wetsartikel. In aansluiting op hetgeen ik hierover heb opgemerkt in

antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie, wil ik graag verduidelijken dat bij de keuze van een reactie op misbruik van overheidsgeld telkens de vraag leidend zal zijn welke wijze van de afdoening het meest effectief is en het meeste recht doet aan de ernst van het feit, de persoon van de dader en de omvang van de schade.

Ook de leden van de D66-fractie deelden mijn standpunt dat misbruik van gemeenschapsgeld, zeker in tijden van bezuinigingen, bijzonder laakbaar handelen betreft jegens de samenleving en dat daartegen moet worden opgetreden. Hoewel voornoemde leden onderschreven dat ook misbruik van middelen van andere internationale instellingen dient te worden bestreden, vroegen zij waarom de regering het noodzakelijk vindt om de strafbaarstelling in de breedte te verruimen. Ik kan deze leden antwoorden dat het misbruik van allerlei subsidiegelden aan de orde is en hen bijvoorbeeld wijzen op het gegeven dat ik vorig jaar namens het Nederlandse kabinet een Memorandum of Understanding heb getekend met de Wereldbank om samen fraude en omkoping te bestrijden. Daarmee beantwoord ik ook de vraag van deze leden of met andere instellingen is gesproken over deze ambitie om misbruik met die gelden langs strafrechtelijke weg aan te pakken.

De vraag van deze leden of in andere landen een vergelijkbare strafbepaling wordt gehanteerd, kan ik in zoverre bevestigend beantwoorden dat in elk geval de lidstaten van de Europese Unie verdragsrechtelijk verplicht zijn om subsidiefraude met EU-gelden strafbaar te stellen. Dit volgt uit de Overeenkomst aangaande de bescherming van financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1995, 289).

De leden van de D66-fractie vroegen voorts hoe onderhavig wetsvoorstel zich in dit licht verhoudt tot het wetsvoorstel aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Kamerstuk, 33 754, nr. 2) dat tevens bij de Tweede Kamer aanhangig is. Het antwoord op deze vraag is helder en eenduidig: het voorstel heeft, indien andere regelgeving meer specifieke mogelijkheden biedt voor bestrijding van misbruik, een aanvullend karakter. Dit geldt in relatie tot het voorstel dat deze leden aanhaalden, maar bijvoorbeeld ook in de verhouding met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Stb. 2012, 462). De veronderstelling van deze leden dat het de bedoeling zou zijn in de toekomst alle gevallen van misbruik van overheidsmiddelen voortaan strafrechtelijk te vervolgen is in het licht van het voorgaande onjuist; er is dus ook geen risico op onnodig beslag op capaciteit die beschikbaar is voor strafrechtelijk onderzoek.

De leden van de D66-fractie waren van mening dat meer aandacht dient te gaan naar de bestrijding van fraude met Europese middelen. Zij wezen daarbij op de constatering van de Europese Unie dat lidstaten thans te weinig prioriteit toekennen aan de bestrijding van fraude met EU-gelden en vroegen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot die constatering. Ik kan deze leden antwoorden dat het wetsvoorstel de inspanningen die Nederlandse opsporingsinstanties nu en in het vervolg leveren om fraude met EU-gelden te bestrijden, onverlet laat. Nederland is als lidstaat verplicht, zo blijkt uit artikel 325 VWEU, ter bestrijding van EU-fraude dezelfde maatregelen te nemen als die welke zij treft ter bestrijding van fraude waardoor de eigen financiële belangen worden geschaad. Dat ligt ook voor de hand, want EU-fraude vindt plaats met gelden die door de lidstaten en dus ook door Nederland aan de EU zijn afgedragen.

De leden van de CDA-fractie onderschreven het uitgangspunt dat misbruik van gemeenschapsgeld breder dan alleen de verstrekte EU-gelden moet worden bestraft. Deze leden vroegen om een nadere uiteenzetting van de aard en omvang van het geschetste probleem bij misbruik van gemeenschapsgeld, teneinde het voorstel omtrent artikel 323a Sr een steviger fundament te bieden. Graag benadruk ik nogmaals dat het voorstel moet worden beschouwd als aanvullend op bestaande voorzieningen ter

bestrijding van fraude en misbruik: zowel om strafrechtelijke vervolging mogelijk te maken voor gedragingen die thans alleen via het bestuursrecht van een sanctie kunnen worden voorzien, als om een sanctie mogelijk te maken in situaties waarin in het geheel niet kan worden opgetreden omdat deze buiten de delictsomschrijving van de artikelen 225 en 227a, en 227b Sr vallen. Ik wil nogmaals onderstrepen dat het gaat om strafwaardig gedrag dat niet omwille van het enkel ontbreken van een strafbaarstelling beperkt zou moeten blijven tot een administratieve sanctie of een terugvordering, of bij gebrek aan mogelijkheden daartoe, geheel zonder antwoord zou blijven.

## *2.2 Corruptie in de private sector*

De leden van de SP-fractie vroegen mij om meer voorbeelden te geven van private omkoping die op dit moment niet, maar met de verruimde strafbaarstelling wél strafbaar zijn. Het voorstel behelst een verruiming van de strafbaarstelling van private omkoping door anders dan thans het geval, het handelen in strijd met de plicht door een werknemer of lasthebber centraal te stellen in de delictsomschrijving. Hiermee worden ook andere oneigenlijke gedragingen in de private sector strafbaar naast het in strijd met de goede trouw verzwijgen van een gift, belofte of dienst, waartoe de werkingssfeer van artikel 328ter Sr zich thans beperkt. Door de verbreding van het toepassingsgebied van de delictsomschrijving komen bijvoorbeeld gedragingen als het aannemen van giften om te handelen in strijd met de beroepsregels die van toepassing zijn voor een bepaalde branche onder de reikwijdte van de strafbaarstelling.

Te denken valt aan accountants die zich laten betalen om bij hun onderzoek van boeken gebleken onjuistheden door de vingers te zien, advocaten die zich laten betalen om stukken te antedateren of medici die geld aannemen om een bepaald medicijn voor te schrijven.

Het viel de leden van de SGP-fractie op dat de regering bij de bestrijding van corruptie in de private sector wel uitdrukkelijk spreekt over het «in strijd met zijn plicht» handelen, terwijl dit uitgangspunt voor ambtenaren juist wordt verlaten. Deze leden zien dit juist. Het verschil heeft alles te maken met de duidelijkheid die bestaat omtrent de gewenste handelwijze van ambtenaren. In de private sector daarentegen zijn gebruiken en gedragsregels op het punt van transparantie zeer verschillend. Dit verschil is ook op andere terreinen zichtbaar: denk aan het gegeven dat voor overheidsaanbestedingen uitgebreide regelgeving van kracht is, terwijl bedrijven die diensten van andere bedrijven afnemen daaraan niet gebonden zijn.

Deze leden van de SGP-fractie begrepen goed dat de precieze invulling van de normen in belangrijke mate aan het bedrijfsleven overgelaten dient te worden. Wel vroegen zij of het risico niet groot is dat in de ene sector een bepaalde dienst of toezegging wel als laakbaar wordt gezien, terwijl dit in een andere sector niet of minder het geval is. De veronderstelling van deze leden dat per bedrijfstak verschillen zullen bestaan qua gedrag dat onder de reikwijdte van de strafbaarstelling valt is waarschijnlijk juist: de voorgestelde strafbaarstelling wil aansluiten bij hetgeen in het kader van de uitoefening van een bepaald beroep, in een bepaalde branche, als een plicht wordt gezien. Tot slot vroegen deze leden nog of de termen dienstbetrekking en lasthebber voldoende dekking bieden voor verschillende vormen van arbeidsrelaties, als die van zzp'ers en freelancers. Ik kan deze leden bevestigen dat personen die zelfstandig diensten verlenen in de zin van de voorgestelde delictsomschrijving optreden als lasthebber en de strafbepaling dus mede op hen van toepassing is.

### 2.3 Ambtelijke corruptie

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de regering onder andere de straffen voor omkoping van een ambtenaar wil verhogen van vier naar zes jaren gevangenisstraf. Daarbij wordt in de memorie van toelichting gesteld dat van deze en andere strafverhogingen een zekere signaalwerking mag worden verwacht voor alle bij de strafrechtsketen betrokken organen. Deze leden vroegen waar deze verwachting op is gebaseerd en of door een hoger strafmaximum in de wet vast te leggen een officier van justitie of rechter hogere straffen zal eisen dan wel opleggen. De leden van de fractie van de PVV en van de fractie van de SGP stelden nagenoeg gelijklopende vragen.

Graag stel ik voorop dat het aan de wetgever is om te bepalen welke maximumstraf voor een bepaalde gedraging geldt. De wetgever komt tot de keuze voor die straf op grond van weging van een groot aantal factoren, waarvan een voorname factor is de inschatting van ernst van de desbetreffende normschending. Een veranderd inzicht in de strafwaardigheid van die normschending is daarom ook naar mijn oordeel een valabele reden voor de wetgever om bijstelling van de wettelijke strafbedreiging te overwegen. Op grond van de door de wetgever vastgestelde maximumstraf beschikken de officier van justitie en de rechter vervolgens over een bepaalde bandbreedte waarbinnen de strafeis respectievelijk de straftoemeting in een concrete strafzaak plaatsvindt. Binnen deze bandbreedte kunnen zij de ernst van het feit, de omstandigheden van het geval en de persoon van de dader waarderen. Een wijziging van de wettelijke maximumstraf zal in deze zin relevant zijn voor de officier van justitie en de rechter.

Het is niet zo dat ik verwacht dat rechters bij het opleggen van een straf zich rechtstreeks laten leiden door een door de wetgever vastgelegde hogere strafmaat (dat zou ook geen recht doen aan het feit dat zij zich bij de straftoemeting vooral moeten richten op de inhoud van de concrete strafzaak), maar ik vertrouw erop dat rechters het signaal oppakken dat de wetgever – op basis van een veranderde beoordeling van de strafwaardigheid – voor een bepaald misdrijf een hogere maximumstraf passend heeft geacht. Graag voeg ik daaraan toe, en beantwoord daarmee een vraag die deze leden stelden, dat de voorgestelde strafverhoging niet is gebaseerd op de gedachte dat rechters op dit moment onvoldoende doordrongen zouden zijn van de ernst van het delict.

De leden van de PvdA-fractie wilden verder graag weten hoe vaak bij de misdrijven bedrieglijke bankbreuk en valsheid in geschrifte, die beide een wettelijke maximumstraf van zes jaar gevangenisstraf kennen, deze maximumstraf ook daadwerkelijk wordt opgelegd. Bij gebrek aan cijfers hieromtrent kan ik deze vraag tot mijn spijt niet van een concreet antwoord voorzien. Ik vermoed echter dat het niet vaak het geval zal zijn. Ik kan mij niet aansluiten bij de stelling van deze leden dat indien de genoemde maximumstraffen zelden of nooit worden opgelegd, in het kader van het op elkaar laten aansluiten van de straffen voor financieel-economische misdrijven die van een gelijke ernst zijn, de strafmaat van bedrieglijke bankbreuk en valsheid in geschrifte dan maar zouden moeten worden verlaagd tot de straffen die thans voor omkopingsmisdrijven gelden. Binnen het systeem van de strafrecht geven de wettelijke strafmaxima in abstracto uitdrukking aan de objectieve ernst van de feiten zoals die in de delictomschrijvingen zijn verwoord. Dat moet duidelijk worden onderscheiden van de straf die de rechter in een bepaald geval, met de wettelijke maximumstraf als bovengrens, gelet op onder meer de ernst van het feit en de persoon van de dader, in concreto oplegt.

De leden van de PVV-fractie merkten op zich te kunnen vinden in het voorstel om de straffen voor actieve en passieve omkoping te verhogen

tot zes jaar gevangenisstraf en een geldboete van de vijfde categorie. Deze leden vroegen mij een verduidelijking van mijn opmerking in de memorie van toelichting dat het bij vervolging van corruptie in de meeste gevallen niet komt tot oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Ik kan deze leden antwoorden dat ter zake van de misdrijven van de artikelen 177, 117a, 362 en 363 Sr tezamen in 2010 65 zaken werden ingeschreven bij het openbaar ministerie. Er werden (het betreft mede zaken die in de jaren ervoor zijn ingestroomd) in datzelfde jaar 19 zaken geseponeerd, 1 zaak geschikt, en 45 zaken gedagvaard. De rechter (ook hier kan het door tijdsverloop tussen dagvaarding en uitspraak weer gaan over zaken die eerder zijn gedagvaard) legde in 2010 in 2 gevallen een geldboete op, 13 onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, 16 voorwaardelijke gevangenisstraffen en 18 taakstraffen. In 2011 werden door het openbaar ministerie 3 zaken geschikt, 16 zaken geseponeerd en 12 dagvaardingen uitgebracht. Door de rechter werden in 2011 in totaal in een zaak een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, in 2 gevallen een voorwaardelijke gevangenisstraf, en in een zaak een taakstraf. Daarnaast vroegen deze leden of het verhogen van de maximale straf op een bepaald delict wel daadwerkelijk het effect heeft dat rechters zwaarder gaan straffen en of dit doel niet makkelijker zou kunnen worden bereikt door het invoeren van minimumstraffen. Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik deze leden graag naar mijn reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie. Daaraan voeg ik toe dat dit kabinet geen voorstander is van de introductie van minimumstraffen in ons sanctiestelsel.

Met de aangehaalde cijfers over de vervolging van corruptie vertrouw ik erop tevens de eerste vraag van de leden van de SP-fractie over de strafbaarstelling van ambtelijke corruptie te hebben beantwoord. Deze leden vroegen voorts hoe het komt dat het in de meeste gevallen niet komt tot oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor ambtelijke corruptie; ook de leden van de D66-fractie en de SGP-fractie vroegen hiernaar. Ik beschik niet over onderzoeksgegevens die een eenduidig antwoord op deze vraag mogelijk maken. Ik beperk me daarom tot het aanhalen van overwegingen over de op te leggen straf die de rechter soms vermeldt in zijn vonnis. Daaruit komt bijvoorbeeld naar voren dat wordt meegewogen het feit dat een persoon in voorkomend geval zijn baan reeds is kwijt geraakt of dat lange tijd is verstreken tussen het plegen van het feit en de berechting. Ik beschik helaas niet over cijfers die duidelijkheid kunnen verschaffen over het aantal gevallen waarin wel een onvoorwaardelijke straf is geëist doch niet is opgelegd, en over het verschil tussen de door de rechter opgelegde en de door het openbaar ministerie geëiste straffen.

De leden van de D66-fractie deelden de stellingname van de regering dat ieder ambtelijk handelen vrij dient te blijven van welke geldelijke beïnvloeding dan ook. Deze leden gaven aan zich te verbazen over de gedachte dat van een strafverhoging een signaalwerking voor alle bij de rechtspleging betrokken organen zou uitgaan. Anders dan deze leden stelden, heb ik daarmee geenszins bedoeld dat rechters een stimulans nodig zouden hebben om strenger te straffen. Niettemin oriënteren rechters zich wel op de hoogte van het strafmaximum. Daarmee heeft de wetgever immers uitdrukking gegeven van zijn oordeel over de objectieve ernst van de desbetreffende gedraging. Ik deel het oordeel van deze leden dat een voorstel tot strafverhoging zou moeten berusten op de vaststelling dat rechters de huidige maximumstraf onvoldoende achten niet zonder meer. Een dergelijke vaststelling kan een afweging tot strafverhoging vormen, maar geldt, zo wil ik in het verlengde van hetgeen ik op eerdere vragen van gelijke strekking heb geantwoord aangeven, niet

steeds als het doorslaggevende argument voor beantwoording of een verhoging van de maximumstraf waarmee een strafbaar feit wordt bedreigd gewenst is. Als gezegd heeft de strafwetgever een eigen verantwoordelijkheid wat de normstelling betreft.

De leden van de SGP-fractie constateerden dat de voorgestelde straf voor ambtelijke corruptie hoger is dan de voorgestelde straf voor corruptie in de private sector. De reden hiervoor ligt in het door deze leden zelf ook aangehaalde gedachte dat ambtelijke corruptie als ernstiger misdrijf dient te worden gezien dan corruptie in de private sector, op basis van het belang van eerlijk handelen in de privé-sector (private corruptie) versus het nog grotere belang dat is gemoeid met bescherming van de integriteit van de overheid (ambtelijke corruptie). Ik kan deze leden voorts bevestigen dat dit onderscheid ook in veel andere Europese landen wordt gehanteerd. Daar gelden straffen voor private corruptie van maximaal 3 jaar gevangenisstraf (artikelen 504bis en 504ter WvSr) in België, maximaal 3 of 5 jaar gevangenisstraf (artikelen 299 en 300 StGB) in Duitsland, en maximaal 5 jaar gevangenisstraf (artikelen 445-1 en 445-2 CP) in Frankrijk, die daarmee over het algemeen lager zijn dan de straffen waarmee ambtelijke corruptie wordt bedreigd.

#### *2.4. Witwassen*

De leden van de VVD-fractie merkten op dat in recente Kamervragen over witwassen aandacht is gevraagd voor de in de praktijk voorkomende problematiek rond het ontnemen van criminele winsten en witwassen (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2110). Deze leden zeiden uit de praktijk te begrijpen dat deze problemen zich nog steeds voordoen. Hun vraag of ik hierin aanleiding zie om tot wetwijziging over te gaan beantwoord ik in zoverre ontkenkend dat ik daarvoor geen reden aanwezig acht.

De brede strafbaarstelling van witwassen van de artikelen 420bis e.v. Sr omvat tevens het geval waarin de verdachte gelden witwast afkomstig van delicten die hij zelf heeft gepleegd. De rechtspraak van de Hoge Raad brengt dit uitgangspunt niet in gevaar. Zoals ik in antwoord op de aangehaalde Kamervragen heb aangegeven volg ik ontwikkelingen in de opsporingspraktijk en in de rechtspraak echter nauwgezet.

De leden van de fractie van de VVD vroegen tevens mijn visie op een artikel van mevrouw Buisman, getiteld «Witwassen – het enkele verwerven en voorhanden hebben en richtlijnconforme interpretatie». Ik deel de mening van deze auteur dat witwassen een internationaal fenomeen is, in die zin dat verplaatsing van gelden naar het buitenland een vaak gebruikte wijze is om de criminele herkomst te verdoezelen. De inspanningen zijn in internationaal verband naast strafrechtelijke bestrijding vooral ook gericht op preventie en het wapenen van financiële en economische stelsels tegen misbruik. Daarbij is het van belang in te spelen op de steeds veranderende werkwijzen van witwassers. In het kader van de Financial Action Task Force (FATF) en de Europese Unie wordt daarom op vrijwel continue basis gewerkt aan aanpassing en aanscherping van preventieve maatregelen – in Nederland neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT).

Ik deel de mening van de auteur niet dat wijziging van de strafwetgeving inzake witwassen nodig zou zijn, omdat de Hoge Raad de witwasbepalingen van artikel 420bis e.v. Sr niet conform de EU-regelgeving zou toepassen. Dit oordeel berust op een onjuiste uitleg van de inhoud en reikwijdte van de verplichting tot het verbieden van witwashandelingen als opgenomen in de EU-antiwitwasrichtlijnen. Ik verwijs korthedshalve naar de heldere uiteenzetting van prof. Borgers in zijn noot onder Hoge



Raad 2 juli 2013, NJ 2013, 425. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de desbetreffende EU-regelgeving beoogde een neerslag te vormen van FATF-aanbevelingen inzake de strafbaarstelling van witwassen. Die aanbevelingen omvatten destijds en tot op heden nog steeds niet de verplichting om het witwassen van opbrengsten van door de witwasser zelf gepleegde misdrijven strafbaar te stellen. Nederland pleit overigens in het verband van de FATF en van de EU voor aanscherping van de regelgeving op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering, anders dan dat in andere landen de strafmaxima hoger zijn dan in ons land, redenen heeft om de strafmaxima voor witwassen en gewoontewitwassen te verhogen. Daarin kan ik duidelijk zijn: het is vooral de ernst van het misdrijf witwassen dat een hoge strafbedreiging rechtvaardigt. Bij gewoontewitwassen gaat het daarbij om verdachten die aan criminele organisaties de gelegenheid bieden om opbrengsten van misdrijven op grote schaal wit te wassen. Gewoontewitwassen is in die zin een voedingsbodem voor zware en georganiseerde criminaliteit. Ik kan deze leden antwoorden dat van de mogelijkheid om gewoontewitwassers een beroepsverbod op te leggen de afgelopen jaren nog geen gebruik is gemaakt. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat het – naar mijn indruk – bij vervolging van gewoontewitwassers voor een groot deel gaat om personen die geen gereguleerd beroep uitoefenen (ondergronds bankieren), hetgeen afdoet aan het praktische nut van een eventueel beroepsverbod.

Dezelfde leden vroegen naar de redenen die ten grondslag liggen aan de verwachting uitgesproken in de memorie van toelichting dat als gevolg van een verhoging van het strafmaximum voor schuldwitwassen personen minder snel geneigd zullen zijn crimineel geld aan te nemen. Die verwachting is gebaseerd op het feit dat het aannemen van geld van criminelen een kwestie is van de verleiding van rijkdom en luxe, maar vooral ook van gemakzucht. Het gaat mij erom dat personen zich in het vervolg tweemaal bedenken alvorens ze cadeaus van criminelen accepteren, omdat ze als zij (of de crimineel in kwestie) worden gepakt het risico lopen op een forse straf.

In 2011 werden 71 personen gedagvaard voor overtreding van artikel 420quater Sr, zo beantwoord ik een volgende vraag die de leden van de PvdA-fractie stelden. De rechter legde in datzelfde jaar (het gaat daarbij niet noodzakelijkerwijs om dezelfde zaken, maar mogelijk ook om zaken waarin dagvaarding heeft plaatsgevonden in 2010) in 17 zaken een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op, in 10 gevallen een voorwaardelijke gevangenisstraf, in 11 zaken geldboetes en 19 maal een taakstraf. Ik beschik niet over gegevens met betrekking tot de gemiddelde opgelegde vrijheidsstraf.

De leden van de SP-fractie gaven aan al jaren meer aandacht te vragen voor het afpakken van misdaadgeld, juist omdat financieel gewin de belangrijkste drijfveer voor het plegen van misdrijven is. De strijd tegen de criminaliteit zou wat deze leden betreft dan ook meer om geld moeten draaien en de verhoging van de strafmaat voor witwassen juichten zij daarom toe. Ook op deze plaats vroegen deze leden aandacht voor de pakkans en de noodzaak dat financieel rechercheurs effectief kunnen opereren. Ik onderschrijf ten volle het belang daarvan en wijs nogmaals op de uitbreiding van de capaciteit die bij de politie beschikbaar is voor financieel onderzoeken, ter ondersteuning van de door de Tweede Kamer en het kabinet aangewezen prioriteiten in criminaliteitsbestrijding waarvan witwasbestrijding een voornaam onderdeel vormt. Voor de toelichting die deze leden vroegen op de vraag welk deel van de 18 miljard euro illegaal vermogen die naar schatting jaarlijks wordt witwassen kan worden onderschept en afgepakt, verwijs ik graag naar mijn

brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 3 juli jongstleden over dit onderwerp (Kamerstuk, 29 911, nr. 82).

De leden van de CDA-fractie vonden het onaanvaardbaar als er in de uitoefening van een beroep misdaadgeld wordt verhuld of weggesluisd. Deze leden vroegen of het toezicht op de in het kader van witwassen kwetsbare beroepsgroepen afdoende is geregeld om te waarborgen dat misstanden worden voorkomen. Voor een antwoord op de vraag van deze leden is vooral de functie van de WWFT van belang. Op grond van deze wet zijn instellingen als banken, advocaten en notarissen verplicht cliëntenonderzoek te verrichten als zij diensten willen verlenen en ongebruikelijke transacties te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid (FIU Nederland). Voor het toezicht op de naleving van deze verplichtingen zijn per instelling toezichthouders aangewezen, onder andere het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank.

### *2.5 Economische delicten*

De leden van de PvdA-fractie vroegen mij nader toe te lichten waarom als gevolg van de complexiteit van het onderzoek en de vervolging in financieel-economische delicten, een vervolgingsverjaringstermijn van zes jaar voor deze delicten te kort zou zijn, vooral in het licht van de intensivering van de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit. Graag verduidelijk ik dat het belang van een langere verjaringstermijn in beginsel losstaat – anders dan op het eerste gezicht wellicht lijkt – van inspanningen op het terrein van de opsporing. Ik zal dit nader toelichten. De verjaringstermijn valt uiteen in een deel dat is gerelateerd aan het moment van plegen van een delict, en een deel dat ziet op de vervolging van een ontdekt feit. Artikel 70, eerste lid, onderdeel 2°, Sr bepaalt dat de verjaringstermijn voor strafbare feiten waarop maximaal drie jaar gevangenisstraf is gesteld, zes jaren bedraagt. De termijn voor vervolgingsverjaring is het dubbele van de eerder genoemde verjaringstermijn: 12 jaren (artikel 72, tweede lid, Sr). Dit betekent dat in een situatie waarin een strafbaar feit net voor het verstrijken van de verjaringstermijn wordt ontdekt, de termijn voor vervolging en berechting (in alle instanties totdat er een onherroepelijk vonnis is) iets meer dan zes jaar bedraagt.

In complexe zaken van economische criminaliteit is vaak veel tijd nodig voor gedegen onderzoek, en voor voorbereiding van de vervolging en de berechting. Daarbij moet worden bedacht dat de berechting kan bestaan uit meerdere feitelijke instanties (rechtbank, gerechtshof), daarna eventueel gevolgd door cassatieberoep (Hoge Raad), al dan niet gevolgd door terugwijzing en wederom berechting door het gerechtshof. Het moge duidelijk zijn dat indien inderdaad al deze instanties worden doorlopen – en ik wil het openbaar ministerie noch de verdachte het recht ontzeggen om rechtsmiddelen aan te wenden, eveneens in antwoord op een vraag die deze leden stelden, – de verjaringstermijn kan worden overschreden. Dat acht ik vanuit een maatschappelijk oogpunt en met het oog op een goede rechtsbedeling onwenselijk. Een uitbreiding van de vervolgingsverjaring biedt in die zin de tijd en gelegenheid die nodig is voor een gedegen behandeling van de zaak. Ik ben het dan ook niet eens – althans waar het gaat om de complexe zaken van economische criminaliteit – met deze leden waar zij stellen dat indien het openbaar ministerie niet in staat is om binnen zes jaar vervolging te kunnen instellen, de vervolging dan ook maar beter van de baan kan zijn.

Dit alles doet niet af aan het feit dat de primaire reden om tot een hogere straf te komen voor het uit gewoonte plegen van economische delicten is ingegeven door de ernst en daarmee de strafwaardigheid van dergelijk handelen. Op basis van een herijking van de strafwaardigheid die tot

uitdrukking komt in het voorstel tot verhoging van de wettelijke maximumstraf voor het uit gewoonte plegen van economische delicten, geldt er tevens een langere verjaringstermijn. In die zin zie ik ook geen licht tussen het voorliggende voorstel en de koppeling tussen maximumstraf en verjaringstermijn die de wetgever eerder heeft gemaakt.

De leden van de PVV-fractie constateerden dat wanneer iemand er een gewoonte van maakt economische delicten te plegen, dit zal worden aangemerkt als strafverzwarende omstandigheid. Zij hadden begrepen dat deze aparte strafbaarstelling voor het stelselmatig plegen van economische delicten alleen geldt voor bepaalde economische delicten, namelijk voor alle andere misdrijven dan de misdrijven genoemd in artikel 1, sub 1, of artikel 1a, sub 1, van de Wet op de economische delicten (WED), omdat de straffen voor andere economische delicten afdoende worden geacht. Deze leden wilden meer algemeen in recidive of in het een gewoonte maken van het plegen van economische delicten de grondslag zien voor de voorgestelde strafverhoging. Daarmee zou deze strafverhoging tevens van toepassing kunnen zijn voor andere economische delicten, als een algemene strafverzwaringgrond. Bij de voorbereiding van dit voorstel heb ik evenwel per geldende maximumstraf een afweging gemaakt aan de hand van de eerder vermelde afwegingen betreffende consistentie in strafbedreigingen en voldoende middelen voor opsporing en vervolging. Deze afweging leidde niet tot voldoende argumenten om in de volle breedte verhoging van strafmaxima voor de WED-delicten voor te stellen. Wat betreft recidive verduidelijk ik deze leden graag dat artikel 43a Sr voorziet in een algemene strafverzwaringgrondslag (verhoging met een derde), die ook van toepassing is op WED-delicten.

### **3. Sancties voor rechtspersonen**

De leden van de VVD-fractie constateerden dat er een flexibel boeteplafond in artikel 23 Sr wordt geïntroduceerd, hetgeen overeenkomt met de eerdere suggestie van deze leden. Het is vrijwel ondoenlijk, zo moet ik een vraag van deze leden over de gevolgen van de verhoging van het boetemaximum beantwoorden, om een schatting te maken van het aantal gevallen waarin een hogere boete zal worden opgelegd en in dat verband uitspraken te doen over een eventuele stijging van boete-inkomsten. In antwoord op de vraag van deze leden hoe wordt vastgesteld wat de jaaromzet van een rechtspersoon is, is een bepalende rol weggelegd voor de jaarcijfers die ondernemingen op grond van het Burgerlijk Wetboek moeten publiceren. Graag wijs ik er nogmaals op dat een exact inzicht in de jaaromzet in de meeste gevallen niet nodig zal zijn. De begrenzing tot tien procent van de jaaromzet fungeert als een maximum dat de rechter niet mag overschrijden; in veel gevallen (gelet op de grote omvang van de omzet van bijvoorbeeld multinationals) zal zonder precieze bestudering van de jaaromzet duidelijk zijn dat het boetebedrag dat de officier van justitie in de eis en de rechter bij de strafoplegging voor ogen hebben ruim onder het wettelijke maximum blijft.

De leden van de PvdA-fractie bleken ingenomen te zijn met het voorstel om de maximale sancties voor rechtspersonen mede afhankelijk te maken van de draagkracht. Zij wezen op de noodzaak van een voldoende afschrikwekkende werking van het boete-instrument als ook op het feit dat het niet wenselijk is dat bestuurlijke boetes hoger kunnen uitvallen dan strafrechtelijke boetes. Zij vroegen waarom in tegenstelling tot natuurlijke personen voor rechtspersonen wel de samenhang tussen de ernst van het feit, het profijt en de draagkracht van de dader bij de bepaling van de hoogte van de strafrechtelijke boete geldt. Ik kan deze leden antwoorden dat ook bij de bepaling van sancties voor natuurlijke personen de

genoemde elementen een plaats toekomt. Het is echter zo dat toetsing van de wettelijke boete (en de gewenste effectiviteit van dit instrument) aan het profijt en vooral de draagkracht in geval van rechtspersonen tot de conclusie leidde dat de huidige hoogste boetecategorie mogelijk structureel te kort schiet; hetgeen niet het geval is bij natuurlijke personen. Daarbij speelt ook een belangrijke rol dat de geldboete de enige straf is die aan een rechtspersoon kan worden opgelegd.

De leden van de PVV-fractie merkten terecht op dat zij eerder hadden voorgesteld de maximale geldboete voor rechtspersonen te verhogen. Zij vroegen welke overwegingen hebben geleid tot de keuze voor het boetepercentage van tien procent van de jaaromzet. Bij de ontwikkeling van een voorstel tot wetswijziging is het mijns inziens van belang zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds in onze wetgeving opgenomen en in de praktijk beproefde bepalingen. Die waren hier voorhanden in de vorm van het goed functionerende boete-instrument in artikel 57 van de Mededingingswet als ook in de vorm van de bepaling van de maximale geldboete voor rechtspersonen in artikel 27, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht BES. Beide bepalingen gaan uit van een maximale boete van tien procent van de jaaromzet.

De leden van de SP-fractie steunden het voorstel om de hoogst mogelijke boete te verhogen tot tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon. Deze leden vroegen of de draagkracht bij bepaling van de geldboete enkel een rol gaat spelen bij misdrijven waarbij toch al een geldboete van de zesde categorie mogelijk was. Ik kan deze leden antwoorden dat dit niet het geval is. De verhoging van het boeteplafond is weliswaar voorbehouden aan die gevallen waarin een boete van de zesde categorie mogelijk is, doch te weinig mogelijkheden tot adequate bestraffing biedt. Echter voorziet artikel 23, zevende lid, Sr thans reeds in de algemene mogelijkheid om in geval van berechting van rechtspersonen indien de maximum geldboete die mogelijk is voor een strafbaar feit geen passende straf toestaat, een geldboete op te leggen van de naast hogere categorie. Daarmee kunnen profijt en draagkracht ook een rol spelen bij de iets minder ernstige strafbare feiten begaan door rechtspersonen.

De leden van de CDA-fractie konden het beginsel om rechtspersonen naar draagkracht te bestraffen waarderen. Voor een nadere toelichting op de keuze voor tien procent van de jaaromzet als maximum, en niet bijvoorbeeld vijftien of twintig procent, wil ik deze leden graag verwijzen naar mijn antwoord op de nagenoeg gelijklopende vraag van de leden van de PVV-fractie. Ik kan deze leden voorts antwoorden dat het uitgangspunt tien procent van de netto jaaromzet is, zoals dit ook het uitgangspunt is in de soortgelijke bepaling in artikel 57 van de Mededingingswet.

Zoals de leden van de ChristenUnie-fractie opmerkten introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de rechter om een geldboete op te leggen die hoger is dan het maximumbedrag van de geldboete van de zesde categorie, teneinde rekening te kunnen houden met de draagkracht van rechtspersonen. Deze leden vroegen of het aansluiten bij de jaaromzet van het jaar voorafgaand aan de veroordeling voldoende aanknopingspunten biedt. Het zou immers zo kunnen zijn dat een onderneming het jaar voor de berechting nog niet bestond of in het jaar van de veroordeling juist grote winsten behaalt uit financieel-economische criminaliteit. In het theoretische geval van een rechtspersoon die nog niet bestond in het jaar voor de veroordeling zal, bij gebrek aan jaarcijfers van het voorgaande jaar, op andere wijze de omzet van de onderneming moeten worden bepaald. Deze uitzondering doet mijns inziens echter niets af aan de juistheid van de eenduidige keuze

voor de jaaromzet van het jaar voorafgaand aan de veroordeling als uitgangspunt, om de voor de hand liggende praktische reden die deze leden zelf ook aanhaalden dat deze gegevens van de omzet over dat jaar (in de vorm van gepubliceerde jaarcijfers) beschikbaar zullen zijn. Voorts speelt de rechtszekerheid hier een rol. Beide overwegingen pleiten ook tegen het maken van een uitzondering voor het geval de omzet in het jaar van veroordeling wellicht hoger is.

De aan het woord zijnde leden stelden vast dat de koppeling tussen de maximale boete en de jaaromzet is ontleend aan artikel 57 van de Mededingingswet. In dat wetsartikel staan echter nog twee aanvullende bepalingen die niet zijn overgenomen in dit wetsvoorstel: het betreft de bepaling in artikel 57, eerste lid, over overtredingen door ondernemingsverenigingen en de bepaling in artikel 57, tweede lid, over de wijze van berekening van de omzet. Graag ga ik hier nader op in. De specifieke vermelding van ondernemingsverenigingen in artikel 57 van de Mededingingswet hangt samen met de inhoud van die wet, het tegengaan van kartelafspraken die in voorkomende gevallen in het verband van ondernemingsverenigingen worden gemaakt. Voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde bepaling acht ik een aparte voorziening voor ondernemersverenigingen in deze zin niet nodig. Daarnaast bepaalt artikel 57, tweede lid, van de Mededingingswet hoe de netto jaaromzet moet worden berekend en verwijst in dit verband naar artikel 377, zesde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Opnemings van een dergelijk strak kader voor berekening van de boete is in het strafrecht minder voor de hand liggend. Bedacht moet worden dat de bestuursrechter die komt te oordelen over een boete uit hoofde van de Mededingingswet gelet op het op dit punt beperkte karakter van de bestuursrechtelijke procedure weinig ruimte heeft om zelfstandig onderzoek in te stellen naar de omzet van een onderneming. Dit ligt anders in het strafrecht, waarin de rechter uitvoeriger mogelijkheden heeft tot het verrichten van dergelijk onderzoek. Daarom is voor de strafrechter hetgeen over de berekening van de netto jaaromzet is opgemerkt in het Burgerlijk Wetboek wellicht behulpzaam, maar behoeft dit hem er niet van te weerhouden om op basis van eigen onderzoek tot een schatting van de jaaromzet te komen, ook in geval enkele van de in artikel 2:377 BW genoemde elementen ontbreken. Dit pleit dus tegen overneming van artikel 57, tweede lid, Mededingingswet in artikel 23 Sr.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen mij voorts nog nadere verduidelijking over de wijze waarop wordt omgegaan met de omzet van buitenlandse rechtspersonen. Uitgangspunt zal zijn dat ook daar wordt aangeknoopt bij eenduidige en objectief vast te stellen gegevens – zoals de jaarcijfers van de onderneming zoals die bekend worden gemaakt in het land waar de rechtspersoon zetelt.

De leden van de SGP-fractie deelden de opvatting dat het gewenst is voor rechtspersonen hogere sancties op te kunnen leggen om te komen tot een betere afschrikwekkende werking. Deze leden vroegen in welk deel van de veroordelingen voor economische delicten er sprake is van het opleggen van de op dit moment hoogste geldboete. Ik beschik ter zake niet over exacte cijfers, maar kan wel enkele voorbeelden aanhalen, zoals Hof Amsterdam 23 december 2011 (Proba Koala) (boete € 1.000.000 wegens het plegen van meerdere economische delicten). Daarbij moet ik aantekenen dat ook in zaken waarin een schikking wordt getroffen met verdachte rechtspersonen, de maximumboete uiteraard een rol speelt. Ook in dat verband zijn voorbeelden te geven van bedragen die overeenkomen met de maximale boete of die overstijgen – in geval van meerdere strafbare feiten.

Ik verwacht niet dat rechtspersonen specifiek ter voorkoming van hoge boetes een deel van hun omzet zullen willen onttrekken aan de officiële

cijfers, zo kan ik een volgende vraag van deze leden beantwoorden. Rechtspersonen zouden zich hiermee schuldig maken aan overtreding van boekhoudverplichtingen en van fiscale regelgeving – met alle risico's van naheffingen en boetes van dien.

#### **4. Termijnen toetsing beroep op verschoningsrecht**

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de geheimhoudingsplicht van advocaten, notarissen en andere geheimhouders van essentieel belang is, doch gaven er blijk van zich te realiseren dat deze regeling ook kan bijdragen aan het (soms opzettelijk) frustreren van strafrechtelijk onderzoek. Zij vroegen om een reactie op het artikel van officier van justitie mevrouw Mooijen in het Financieele Dagblad van 18 mei 2013 over dit onderwerp.

In dit artikel vraagt de auteur aandacht voor de discrepantie die in haar ogen bestaat tussen enerzijds de uitdijende dienstverlening van advocaten en anderzijds het gegeven dat het beroepsgeheim onveranderd blijft en zich bijgevolg dus ook over een steeds breder scala van diverse soorten activiteiten uitstrekt. De redenering van de auteur op dit punt is mijns inziens begrijpelijk. Zij richt zich vervolgens op het verschoningsrecht dat advocaten ter effectuering van hun geheimhoudingsplicht in het strafproces kunnen invoeren en stelt dat ter discussie. Het voorstel tot beperking van het verschoningsrecht heeft verstrekkende gevolgen – omdat dat ook alle andere verschoningsgerechtigden raakt – en lijkt eraan voorbijgegaan dat de reikwijdte van het verschoningsrecht mede wordt bepaald door internationale rechtspraak. Men zou zich daarom kunnen afvragen of de aandacht zich niet veeleer moet richten op de eerste vaststelling van de auteur, de steeds verder uitdijende dienstverlening van advocaten, en de vraag naar de wenselijkheid van het feit dat het beroepsgeheim onverkort van toepassing is. Maar ook dit vraagstuk is – in de eerste plaats door de beroepsgroep zelf – wellicht niet snel van een pasklaar antwoord te voorzien. Daarom is het zinnig te vermelden dat het volgens de auteur hoe dan ook goed is dat het wetsvoorstel de huidige langdurige procedures voor beoordeling van de toepasselijkheid van het verschoningsrecht flink bekort.

Deze leden vroegen voorts aandacht voor het recent verschenen rapport «Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals» van de FATF. In het door deze leden aangehaalde rapport wordt gewezen op de witwasgevoeligheid van de dienstverlening door advocaten en notarissen in algemene zin.

Het gaat daarbij onder andere om het feit dat de geheimhoudingsplicht van deze beroepsbeoefenaars op oneigenlijke wijze witwasactiviteiten die cliënten via hen ontplooiën kan afschermen. Maar ook het enkele gegeven dat deze beroepsbeoefenaars in het economische en maatschappelijke leven een poortwachtersfunctie vervullen oefent een aantrekkingskracht uit op criminelen: als een transactie wordt bekrachtigd door een notaris of vergezeld gaat van een legal opinion van een advocaat ontstaat in het rechtsverkeer al snel de indruk van een rechtmatige herkomst. Wat daarom geboden is, is het vergroten van het bewustzijn van de risico's verbonden aan de dienstverlening van advocaten en notarissen, het aanzetten tot waakzaamheid en het wapenen tegen misbruik. Daartoe bevat het rapport een groot aantal zaaksstudies waaruit zogenoemde *red flags* zijn af te leiden. Daarnaast is doelgerichte actie nodig tegen beroepsbeoefenaars die samenspannen met criminelen bij witwasactiviteiten; een strafvorderlijk verschoningsrecht mag daaraan niet in de weg staan. Ik onderschrijf deze conclusies van het rapport uiteraard ten volle.

De leden van de VVD-fractie vonden het van groot belang dat het openbaar ministerie bijdraagt aan het handhaven van de integriteit in de dienstverlening van beschermde beroepsgroepen. Artikel 39f, eerste lid,



van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens geeft in dit verband de officier van justitie de mogelijkheid om in het kader van een zwaarwegend algemeen belang informatie te delen met derden, onder andere ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten, of het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel. In deze zin behoeft van de zijde van het openbaar ministerie niet te worden gewacht met het informeren van het bevoegd gezag van een bepaalde beroepsgroep totdat er een veroordelend vonnis is. Daarbij moet worden aangetekend dat het opsporingsbelang zich niet zelden tegen het vroegtijdig delen van informatie met derden verzet en voorts dat om redenen van zorgvuldigheid het aangewezen kan zijn voor het bevoegd gezag van de beroepsgroep om pas formele gevolgen te verbinden aan een strafrechtelijk onderzoek tegen een beroepsbeoefenaar als deze ook daadwerkelijk door de rechter schuldig is bevonden.

De aan het woord zijnde leden merkten op dat een verschoningsgerechtigde zich in een strafrechtelijk onderzoek wegens handhaving van zijn geheimhoudingsplicht op een verschoningsrecht kan beroepen en dat dat verschoningsrecht hem dan in beginsel ook toekomt. Zij vroegen wat de voorgestelde regeling ter verkorting van de beslistermijnen voor beoordeling van het beroep op het verschoningsrecht hierin verandert. Zoals deze leden zelf ook benadrukten is het bestaan van het verschoningsrecht zonder meer legitiem. Om deze reden past ook een zorgvuldige procedure ter beoordeling van de juistheid van een beroep op het verschoningsrecht door een advocaat, notaris of andere verschoningsgerechtigde. Daar wil ik niet aan tornen. Wat wel knelt is de lange tijd die bij het inroepen van het verschoningsrecht tot dusver nodig is om definitief uitsluitel te krijgen over de vraag of het verschoningsrecht toepassing moet vinden. Dit werkt verlamdend voor de opsporing en vervolging, onder andere in zaken van financieel-economische criminaliteit. Daarom bevat dit wetsvoorstel termijnen voor deze procedure.

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel werd beoogd de mogelijkheid van cassatieberoep te schrappen. Dit voorstel was ingegeven door twee gedachten: de eerste was die van de noodzaak iets te doen aan de veel te lange rechtsgang inzake de toepasselijkheid van het verschoningsrecht, die opsporingsonderzoeken naar financieel-economische criminaliteit soms in een houdgreep houdt. De tweede gedachte was dat het oordeel over de toepasselijkheid van het verschoningsrecht vooral van feitelijke aard is en daarom goed kan worden belegd bij de rechter-commissaris en de raadkamer. Daarbij geldt in het bijzonder ook dat de nieuwe rol van de rechter-commissaris die hij op grond van de Wet versterking positie rechter-commissaris heeft gekregen – als geschillenbeslechter tussen verdediging en derden enerzijds en het openbaar ministerie anderzijds – hem meer dan voorheen geschikt maakt om de toepasselijkheid van het verschoningsrecht te beoordelen. De rechter-commissaris kan ter voorbereiding van zijn beslissing over het vraagstuk zelf ook de stukken inzien. Tevens vroegen deze leden aan te geven welke bezwaren de adviesorganen naar voren brachten die hebben geleid tot handhaving van het cassatieberoep in het onderhavige wetsvoorstel. Het belangrijkste bezwaar betrof, zo kan ik deze leden antwoorden, dat het wegvallen van het cassatieberoep toch kon worden gezien als een vermindering van de waarborgen waarmee de beslissing over de toepasselijkheid van het verschoningsrecht is omgeven. Dat was evenwel niet de bedoeling van mijn voorstel. Tevens is wel gewezen op de relevantie van het behoud van het cassatieberoep voor de rechtsontwikkeling.

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie stelden ten slotte de vraag wat de voorgestelde versnelde procedure betekent voor de werkdruk van rechters. Ik ga ervan uit dat de termijnen verbonden aan de

voorgestelde procedure, die mede op advies van de Raad voor de rechtspraak tot stand is gekomen, niet tot problemen op het vlak van werkdruk leiden. Daarbij moet ook worden bedacht dat het niet zozeer gaat om meer procedures, als wel om het sneller afhandelen daarvan.

## **5. Beperking aftrek van kosten bij ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel**

De leden van de PvdA-fractie konden instemmen met het voorstel om de aftrek van kosten bij ontneming van wederrechtelijk voordeel te beperken tot bijzondere gevallen waarin de redelijkheid dit gebiedt. Doel is inderdaad de kosten in de praktijk minder vaak aftrekbaar te maken, indien zij zijn gemaakt in nauwe samenhang met het gepleegde delict. Ik kan deze leden bevestigen dat in het voorbeeld van de coffeeshophouder dat zij aanhaalden, strafrechtelijke vervolging – en daarmee ook een ontnemingsvordering – niet aan de orde is, wanneer de coffeeshophouder binnen de gedooggrenzen handelt. Worden de gedoogcriteria overtreden dan zal daartegen in eerste instantie bestuursrechtelijk worden opgetreden. Is de overtreding ernstiger, dan zal ook strafrechtelijk worden vervolgd. Alsdan kan ook een vordering ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel worden ingediend. In het kader van de bepaling van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel zullen in dat geval kosten mogen worden afgetrokken indien de redelijkheid dat gebiedt. Hoe een en ander vervolgens moet worden beoordeeld is te zeer afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval om daarover in zijn algemeenheid uitspraken te doen.

De leden van de PVV-fractie steunden de strekking van het voorstel om de aftrek van kosten bij ontneming te beperken tot gevallen waarin de redelijkheid dit gebiedt. Dat is niet het geval bij investeringen in een hennepkwekerij. Zij vroegen wat dan wel onder dit zogenaamde redelijkheids criterium valt. Ook de leden van de SP-fractie en de SGP-fractie vroegen dit. Zoals de leden van de SP-fractie terecht opmerkten wordt dit redelijkheids criterium nu neergelegd in de wet en zijn in de memorie van toelichting de nodige overwegingen uitgelicht voor de invulling van het criterium, hetgeen – anders dan summier in de rechtspraak – eerder niet was geschied. Ik herhaal deze nog eens: van op grond van de redelijkheid voor aftrek in aanmerking komende kosten is – in aanvulling op de in de rechtspraak reeds vereiste directe relatie tussen kosten en het gepleegde feit – in beginsel geen sprake bij handelen dat op zichzelf reeds het plegen van strafbare feiten behelst of de aanschaf van voorwerpen die in aanmerking komen voor onttrekking aan het verkeer of verbeurdverklaring.

Voor het overige wil ik de rechter de ruimte te laten voor nadere invulling en ontwikkeling van het redelijkheids criterium, waarbij uiteraard de omstandigheden van het geval een rol kunnen spelen.

In antwoord op een vraag die de leden van de SP-fractie in dit verband stelden, lijkt mij duidelijk dat de door mij verwoorde strekking van de voorliggende voorstel tot beperking van de aftrek van kosten verder gaat – en in die zin restrictiever is – dan het thans in de rechtspraak gehanteerde criterium, dat zij ontleent aan de huidige wetgeving, dat alleen kosten voor aftrek in aanmerking komen die in directe relatie staan tot het delict. Dat criterium, dat een goed vertrekpunt biedt, sluit echter niet uit dat ook voor aftrek in aanmerking komt (een deel van) de kosten van de aanschaf van een vuurwapen waarmee een huurmoord wordt gepleegd. Ik vind het standpunt van de Raad voor de rechtspraak dat de voordeelontneming hierdoor meer een punitief karakter krijgt dan het beoogde reparatoire karakter, moeilijk te duiden. Uitgangspunt van de ontnemingsmaatregel is immers nog steeds herstel: afnemings van het met het plegen van een strafbaar feit verkregen wederrechtelijk voordeel. Alleen is de vraag in

hoeverre het herstel – indien het bij de kosten om een delict te plegen of voor te bereiden gaat om handelen dat op zichzelf reeds onrechtmatig is en tot een strafrechtelijke reactie noopt – doorgedreven moet worden. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak verbond in zijn advies dit «meer punitieve karakter» aan de idee dat indien kostenafrek zou worden beperkt er in feite een extra vermogenssanctie zou ontstaan, waaraan het bezwaar van «dubbel pakken» zou kleven. Om dat laatste te voorkomen, zal de rechter bij vaststelling van de ontnemingsvordering rekening kunnen houden met eerdere oplegging van geldstraffen in de zaak en daadwerkelijke toepassing van verbeurdverklaring – hetgeen thans ook al praktijk is. In die zin kan «dubbel pakken» dus worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie onderschreven het voorstel om bij de aftrek van kosten inzake ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel het redelijkheidscriterium te hanteren. Voor het antwoord op hun vraag over nadere invulling van het redelijkheidscriterium verwijs ik deze leden graag naar hetgeen ik heb geantwoord op een gelijklopende vraag van leden van de fracties van PVV, SP en SGP.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat het ontnemen van wederrechtelijk voordeel niet mag worden gefrustreerd door hoge aftrek van kosten. Op hun vraag of de rechter thans de aftrek van kosten in ontnemingszaken beperkt, kan ik wijzen op de rechtspraak waarin vooral de eis van het bestaan van een directie relatie tussen de gemaakte kosten en het gepleegde feit centraal staat. Dat leidt tot enige beperking, maar staat niet eraan in de weg dat kosten van illegale activiteiten toch voor aftrek in aanmerking kunnen komen.

## **6. Financiële en capacitaire gevolgen**

De leden van de SP-fractie spraken hun verbazing uit over het feit dat de regering stelt dat het wetsvoorstel geen financiële en capacitaire gevolgen met zich brengt, althans dat er in het kader van het wetsvoorstel geen voorstellen worden gedaan tot vergroting van de opsporingscapaciteit. Zoals ik hierboven eerder heb aangegeven, vindt op dit moment een grote capaciteitsuitbreiding op het terrein van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit plaats, waarvan ik de urgentie met deze leden onderschrijf. Deze capaciteitsuitbreiding moet in zoverre gescheiden worden gezien van het onderhavige wetsvoorstel dat deze ook onafhankelijk van het wetsvoorstel van belang is in verband met de gewenste intensivering van de aanpak van financiële en economische misdrijven. Uiteraard zal de capaciteitsuitbreiding ook de nodige mogelijkheden bieden om op adequate wijze uitvoering te geven aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde verruiming van mogelijkheden tot opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit.

De leden van de D66-fractie vroegen mij aan te geven hoe de inspanningen van het kabinet op het terrein van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit zich verhouden tot de forse bezuiniging waarvoor mijn departement zich ziet gesteld en in hoeverre de capaciteit van het openbaar ministerie en van het gevangeniswezen straks nog is toegerust op de verwachtingen die door de intensiveringen worden gewekt. Ik wil deze leden graag wijzen op de afspraken over capaciteitsuitbreiding en prioriteiten voor de opsporing die ik op het vlak van de aanpak van financieel-economische criminaliteit in samenspraak met uw Kamer heb gemaakt. Die afspraken staan wat mij betreft en bieden ook het nodige houvast waar het gaat om de uitvoering ervan. Ten aanzien van de celcapaciteit kan ik deze leden verder geruststellen dat periodiek ramingen worden gemaakt over de benodigde celcapaciteit waarin ook de effecten van toekomstige wetgeving worden meegenomen.

## II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### ARTIKEL II

#### *Onderdeel A*

De leden van de ChristenUnie-fractie merkten op dat artikel 98 Sv wordt gewijzigd teneinde te komen tot een snellere procedure wanneer beroep wordt gedaan op het verschoningsrecht. Zij vroegen of daarbij geen bevoegdheid voor de officier van justitie zou moeten worden opgenomen om de rechter-commissaris te informeren over de relevantie en context van de in het geding zijnde documenten voor het strafrechtelijk onderzoek. Ik kan deze leden antwoorden dat de voorgestelde wijziging van artikel 98 Sv zich beperkt tot de introductie van termijnen voor de beslissing over toepasselijkheid van het verschoningsrecht. Voor het overige laat de wijziging de bestaande praktijk ongewijzigd, waarin de officier van justitie en vertegenwoordigers van de beroepsgroep in voorkomende gevallen hun oordeel geven over toepasselijkheid van het verschoningsrecht. Ten slotte verduidelijk ik deze leden graag dat de in artikel 98 Sv voorgestelde regeling algemeen geldend is, en derhalve ook toepassing kan vinden in het strafrechtelijk financieel onderzoek.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten