

Vergaderjaar 2005–2006

29 849

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 mei 2006

Met grote belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie met belangwekkende beschouwingen ten gronde over het wetsvoorstel heeft uitgebracht.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van het **CDA** aangaven zeer veel waardering te hebben voor de memorie van antwoord. Deze leden wezen vooral op de beschouwingen in die memorie over de gegroeide verwevenheid tussen strafrecht en bestuursrecht. Graag ga ik in het onderstaande in op de aanvullende vragen die deze leden stelden en de opmerkingen die zij in het bijzonder maakten over deze verwevenheid van beide rechtsgebieden.

Ik ben de leden van de fractie van de **PvdA** erkentelijk voor hun waardering voor de beantwoording van hun vragen. Zij gaven aan dat deze beantwoording, die zij als degelijk kwalificeerden, hun bezorgdheid over het wetsvoorstel deels heeft kunnen wegnemen. Graag wil ik in het onderstaande pogen de resterende zorg bij deze leden weg te nemen door in te gaan op de aanvullende vragen die zij stelden en op de opmerkingen die zij maakten.

Met veel voldoening heb ik er kennis van genomen dat de leden van de fractie van de **VVD** erkentelijk waren voor de uitvoerige beantwoording van de door hen gestelde vragen. Ook op enkele aanvullende vragen en opmerkingen van de leden van deze fractie ga ik in het onderstaande graag in.

Vervagen van het onderscheid tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke aanpak

De leden van de fracties van **CDA**, **PvdA** en **VVD** gaven aan van oordeel te zijn dat door de ontwikkelingen met betrekking tot de bestuurlijke boete een rommelig geheel van regelgeving is ontstaan. Zij schetsten in het nader voorlopig verslag aan de hand van verschillende rapporten een beeld van de ontwikkelingen die zich op het terrein van de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke handhaving hebben voorgedaan. Van hun daarover gegeven uiteenzettingen heb ik goede nota genomen. In aansluiting

op hun beschouwingen stelden deze leden de vraag of dit wetsvoorstel nu als een kentering kan worden gezien ten aanzien van de geschetste ontwikkelingen. Die vraag beantwoord ik bevestigend. In mijn notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor heb ik een aantal indicatoren neergelegd die behulpzaam kunnen zijn bij het maken van een keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Doordat dit wetsvoorstel de verschillen tussen buitengerechtelijke afdoening in het bestuursrecht en in het strafrecht vermindert, kan vaker dan voorheen worden gekozen voor strafrechtelijke handhaving, nu binnen het strafprocesrecht een systeem van buitengerechtelijke afdoening ontstaat dat zich op hoofdlijnen kan meten met de bestuurlijke boete. Dit wetsvoorstel bewerkstelligt daardoor, zoals deze leden met juistheid constateerden, dat niet langer louter en alleen om doelmatigheidsredenen voor bestuursrechtelijke sanctionering door middel van een bestuurlijke boete behoeft te worden gekozen. Tegelijk moet worden benadrukt dat dit wetsvoorstel geenszins meebrengt, dat er geen reden meer zou zijn om in bepaalde gevallen voor bestuursrechtelijke handhaving door middel van een bestuurlijke boete te kiezen. Bestuursrechtelijke handhaving blijft, in gevallen die zich daarvoor lenen, ook na aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een alternatief voor strafrechtelijke handhaving. Op basis van de indicatoren die zijn neergelegd in mijn notitie-sanctiestelsels kan voor bestuursrechtelijke handhaving worden gekozen, bijvoorbeeld als het gaat om schending van ethisch neutrale normen die eenvoudig kan worden geconstateerd, waarbij geen ingrijpende bevoegdheden nodig zijn, en waarbij het openbaar ministerie geen rol behoeft te spelen. Strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd als het ernstiger normschendingen betreft, er behoefte bestaat aan het kunnen inzetten van ingrijpende dwangmiddelen of opsporingsbevoegdheden, of te verwachten valt dat de oplegging van een sanctie alleen kan worden verwezenlijkt met gebruikmaking van strafrechtelijke middelen. Als het wenselijk is een bestuursorgaan vanwege de daarvoor handen deskundigheid of de daar aanwezige menskracht een rol te geven in de rechtshandhaving, dan staan twee wegen open: als een rol voor het openbaar ministerie daarbij niet nodig is, en er ook overigens geen reden is voor de inzet van het strafrecht, kan voor bestuursrechtelijke handhaving worden gekozen. Als daarentegen strafrechtstoepassing in de rede ligt, bestaat een aantal mogelijkheden om bestuursorganen daarbij een rol te geven, waarbij afspraken met het openbaar ministerie kunnen worden gemaakt. Deze mogelijkheden worden aan het slot van deze memorie, in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de **VVD**, nog nader uitgewerkt. Op deze plaats wijs ik op het voorgestelde artikel 257ba Sv. Krachtens dat artikel kan, binnen bij algemene maatregel van bestuur bepaalde grenzen, de bevoegdheid worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen aan daarbij aan te wijzen bestuursorganen. Deze bestuursorganen dienen van de hun verleende bevoegdheid gebruik te maken binnen de grenzen van de richtlijnen van het openbaar ministerie, welke richtlijnen na overleg met deze bestuursorganen worden vastgesteld. Daardoor kunnen bestuursorganen in het strafrecht een eigen positie krijgen, die ook beleidsvorming mogelijk maakt, terwijl tegelijkertijd toezicht van het openbaar ministerie behouden blijft. De in de bestuurlijke strafbeschikking opgelegde geldboete wordt, indien de verdachte geen verzet doet, vatbaar voor tenuitvoerlegging. Een bestuurlijke strafbeschikking waarin een geldboete wordt opgelegd, is in wezen een in het strafrecht ingekaderde bestuurlijke boete, begrepen als een door het bestuur opgelegde strafrechtelijke geldboete. Met dit wetsvoorstel is gewaarborgd dat de oplegging van punitieve sancties door bestuursorganen onder auspiciën van het openbaar ministerie kan plaatsvinden in die gevallen waarin het aangewezen is dat het openbaar ministerie daarbij een rol speelt. Dit ligt overigens in de lijn van de conclusies van het door deze leden besproken rapport van de commissie-Korthals Altes, waarin de

gedachte werd opgeworpen een centraal orgaan, bijvoorbeeld het openbaar ministerie, een rol in de bestuurlijke handhaving te geven. Die rol krijgt in dit wetsvoorstel vorm doordat het betrokken bestuursorgaan een bestuurlijke strafbeschikking kan uitvoeren onder toezicht en binnen de richtlijnen van het openbaar ministerie.

De leden van de fracties van **CDA**, **PvdA** en **VVD** gaven aan van mening te zijn dat dit wetsvoorstel tenminste tien jaar geleden al ingediend had moeten worden. De weging van argumenten die pleiten voor de een of andere vorm van sanctionering zou tot andere resultaten hebben kunnen leiden dan thans in de praktijk zijn opgetreden, aldus deze leden. Ik vat de overwegingen van de aan het woord zijnde leden aldus op, dat zij het wetsvoorstel verwelkomen als een noodzakelijke en wenselijke verandering in de wetgeving als gevolg waarvan meer eenheid in die wetgeving wordt bereikt. Ik onderschrijf daarbij het standpunt van deze leden dat het in theorie denkbaar zou zijn geweest dat toentertijd op bepaalde terreinen, waarop nu een bestuurlijke boetesysteem geldt, zou kunnen zijn overwogen voor strafrechtelijke handhaving te kiezen indien de OM-afdoening er toen al zou zijn geweest. De opkomst van de vele bestuurlijke boeteregelingen is nu eenmaal een ontwikkeling die aan dit wetsvoorstel vooraf is gegaan. Dit wetsvoorstel kan, zoals ik in de memorie van antwoord aangaf, worden gezien als een antwoord op die ontwikkeling.

Deze leden gaven aan te betreuren dat ik voornemens ben om direct na inwerkingtreding van de OM-afdoening de bestaande boetesystemen structureel te gaan herzien. Zij zijn van mening dat alle bestuurlijkeboeteregelingen in bijzondere wetten «op termijn» zouden moeten worden gesteld. Aan die regelingen zou volgens deze leden een horizonbepaling moeten worden verbonden, als gevolg waarvan die regelingen na ommekomst van een bepaalde periode zouden moeten vervallen, tenzij de evaluatie van de OM-afdoening en een fundamentele beoordeling van het algehele systeem van boetemogelijkheden zou uitwijzen dat die regelingen de voorkeur zouden verdienen boven het systeem van de OM-afdoening. Graag antwoord ik deze leden dat ik voornemens ben de nieuwe mogelijkheden die de OM-afdoening zal gaan bieden aan de hand van mijn notitie-sanctiestelsels mee te wegen bij nieuwe beleidsvoornemens en bij specifieke vragen inzake de handhaving. Tevens breng ik mijn voornemen in herinnering de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) op termijn in de OM-afdoening te integreren. Zoals ik in de memorie van antwoord aangaf, geeft dit wetsvoorstel aanleiding de mogelijkheden daartoe te bezien, nu bij aanvaarding en inwerkingtreding daarvan binnen het strafrecht een systeem ontstaat dat, omdat het procesinitiatief bij de burger wordt gelegd, meer op dat van de WAHV gaat lijken. Bovendien krijgt de burger in zowel het systeem van de WAHV als dat van de strafbeschikking met het openbaar ministerie te maken. Voor een structurele herziening van de boetesystemen als door deze leden voorgesteld, zie ik thans onvoldoende grond. Het ligt in de rede eerst de geplande evaluatie van de OM-afdoening af te wachten. Daarna kan worden beoordeeld of voor een structurele herziening van bestaande wetgeving voldoende aanleiding bestaat.

De leden van de fractie van de **PvdA** gaven aan dat in de memorie van antwoord terecht is beklemtoond dat juist door dit wetsvoorstel een bijdrage wordt geleverd aan rechtsgelijkheid en rechtseenheid. Dat riep bij deze leden de vraag op waarom deze kwaliteitsverbetering alleen aan de kant van het strafrecht wordt nagestreefd en niet aan de kant van het bestuursrecht. Graag antwoord ik deze leden dat overzichtelijkheid en coherentie van de verschillende boetesystemen ook in het bestuursrecht wordt nagestreefd. Het is mede om die reden dat bij de Tweede Kamer het

wetsvoorstel inzake de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht is ingediend (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2), waarin een algemene regeling voor bestuurlijke boeten is opgenomen. Het is daarbij de bedoeling dat de bestaande bestuurlijke boete-regelingen in de bijzondere wetten aan die algemene regeling worden aangepast. Vooruitlopend op de totstandkoming van de Vierde Tranche zijn veel boeteregelingen in bijzondere wetten reeds op de leest van die voorgestelde, algemene regeling geschoeid.

Deze leden wezen op de door aanneming van amendement 18 in het wetsvoorstel opgenomen regeling volgens welke bestuursorganen de bevoegdheid kan worden verleend een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Zij vreesden dat deze regeling een nog verdere proliferatie van bestuurlijke boetesystemen mogelijk maakt. Ik onderschrijf dat de regeling waarnaar deze leden verwezen inderdaad een nieuwe mogelijkheid biedt voor bestuursorganen om punitief te handhaven. Deze mogelijkheid sluit in zoverre aan bij de bestaande mogelijkheden, dat reeds thans aan buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van bestuursorganen de bevoegdheid is of kan worden verleend een strafrechtelijke transactie aan te bieden, terwijl op enkele terreinen aan bepaalde bestuursorganen de bevoegdheid is verleend een bestuurlijke transactie uit te vaardigen. Ik meen dat een proliferatie van boetesystemen door deze regeling naar verwachting veeleer wordt afgeremd. Deze regeling brengt met zich dat niet langer louter en alleen om doelmatigheidsredenen, of om de reden een bestuursorgaan een zekere beleidsruimte te geven, voor de in het bestuursrecht ingekaderde bestuurlijke boete behoefte te worden gekozen. Het wetsvoorstel kan er daardoor aan bijdragen dat, indien vaker dan voorheen voor strafrechtelijke handhaving wordt gekozen, het aantal boetesystemen zal verminderen.

De leden van de fractie van de **VVD** gaven aan dat uit het wetsvoorstel een grote verwevenheid van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving voortvloeit. Zij vroegen hoe ik mij voorstel een onderscheid tussen beide aan te brengen en hoe dit onderscheid voor de burger inzichtelijk kan worden gemaakt of gehouden. Graag stel ik voorop dat de ontwikkeling waarin de werkings sfeer van punitieve sanctionering in bestuursrecht en strafrecht verweven is geraakt, aan dit wetsvoorstel vooraf ging. Dit wetsvoorstel is niet de bron waaruit deze verwevenheid voortspruit. Het wetsvoorstel vormt op de toegenomen verwevenheid een antwoord, doordat het de verschillen tussen buitengerechtelijke afdoening in het bestuursrecht en in het strafrecht vermindert. Dat komt de inzichtelijkheid en coherentie van de buitenrechtelijke afdoening ten goede. Daar komt bij dat het wetsvoorstel strafrecht en bestuursrecht niet met elkaar verweeft. De strafbeschikking is een strafrechtelijk genormeerde beschikking. Een overeenkomst tussen de buitenrechtelijke afdoening waarin dit wetsvoorstel voorziet en een bestuursrechtelijke afdoening door middel van een bestuurlijke boete is dat in beide gevallen een bestuursorgaan een beschikking uitvaardigt die in beginsel voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Bij dit kenmerk van het bestuursrecht is in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht. Voor het overige overheersen vooral de verschillen met het bestuursrecht. Een belangrijk verschil ten opzichte van het bestuursrecht is gelegen in de wijze waarop de rechter kan worden ingeschakeld, en de rol die deze in dat geval vervult. De strafzaak kan door het openbaar ministerie alsnog voor de strafrechter worden gebracht, indien de strafbeschikking niet ten uitvoer kan worden gelegd. In dat opzicht verandert er niets wezenlijks ten opzichte van de transactie aan welke voorwaarden de verdachte niet voldoet. Een tweede verschil met het bestuursrecht treedt aan het licht in het geval van verzet tegen de strafbeschikking. De strafrechter beperkt zich dan niet tot een beoordeling van de strafbeschikking, maar berecht de strafzaak op dezelfde wijze als wanneer geen strafbeschikking zou zijn voorafgegaan.

De leden van de fractie van de **VVD** wezen er voorts op dat de strafbeschikking een daad van vervolging is. Zij vroegen of dat ook voor de bestuurlijke boete geldt. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat de strafbeschikking in de structuur van het Wetboek van Strafvordering als een daad van vervolging wordt gepositioneerd. Het Wetboek van Strafvordering, en het in de structuur daarvan vervatte vervolgingsbegrip, is formeel niet van toepassing op de, in het bestuursrecht ingekaderde, bestuurlijke boete. Meer in het algemeen geldt dat de regels van het strafprocesrecht niet op de bestuurlijke boete van toepassing zijn, zoals andersom overigens ook geldt dat de regels die zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, niet van toepassing zijn op het strafrecht (zie artikel 1:6 Awb). Dit neemt niet weg dat de oplegging van de bestuurlijke boete materieel als een daad van vervolging kan worden gezien. Illustratief is het in het wetsvoorstel inzake de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht voorgestelde wijziging van artikel 243 Sv (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2, artikel II). De wijziging houdt in dat indien ter zake van een feit aan de verdachte een bestuurlijke boete is opgelegd, of indien deze boete na het horen van de verdachte is aangekondigd, dit dezelfde rechtsgevolgen heeft als een kennisgeving van niet-verdere vervolging. Op grond van artikel 255 Sv heeft een kennisgeving van niet-verdere vervolging, behoudens nieuwe bezwaren en behoudens het geval dat het gerechtshof ingevolge artikel 12 Sv op het beklag van de rechtstreeks belanghebbende een bevel tot vervolging geeft, tot gevolg dat het vervolgingsrecht vervalt. Bij aanvaarding en inwerkingtreding van de Vierde Tranche zal de bestuurlijke boete, behalve in de genoemde uitzonderingsgevallen, leiden tot verval van het vervolgingsrecht. Omgekeerd kan daaruit worden afgeleid dat een bestuurlijke boete materieel een daad van vervolging is. Daarbij kan worden opgemerkt dat de oplegging van een bestuurlijke boete en de daartoe voerende procedure, een «criminal charge» opleveren in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en dus moeten voldoen aan de minimumvoorwaarden die in dat verdragsartikel zijn neergelegd. Ook in zoverre staat de bestuurlijke boete materieel gelijk aan een strafvervolging.

Vorderen van een hogere straf

De leden van de fracties van **CDA**, **VVD** en **PvdA** vroegen naar de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet. Zij vroegen of het onder de OM-afdoening continueren van de praktijk waarin ter terechtzitting een wat hogere straf wordt gevorderd dan in het transactieaanbod was opgenomen, gezien het karakter van de strafbeschikking wel verenigbaar is met het EVRM. Graag antwoord ik deze leden als volgt.

Uit de jurisprudentie van het Europees Hof tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EHRM) over artikel 6, eerste lid, EVRM volgt dat het recht op toegang tot de rechter niet absoluut is en mag worden onderworpen aan beperkingen. Om die reden staat het EVRM, zoals de leden van de fracties van **CDA** en **VVD** met recht opmerkten, niet in de weg aan het opwerpen van een drempel, bijvoorbeeld in de vorm van betaling van een griffierecht. De op het recht op toegang tot de rechter aangebrachte beperkingen mogen niet zodanig zijn dat zij de kern van dat recht in gevaar brengen. Beperkingen zijn ontoelaatbaar als zij geen gerechtvaardigd doel dienen of disproportioneel zijn (EHRM 21 september 1991, NJ 1995, 463 (Fayed)). In EHRM 27 februari 1980, NJ 1980, 561 (Deweer) oordeelde het EHRM dat het recht op toegang tot de rechter ontoelaatbaar was beperkt doordat de verdachte sluiting van zijn winkel als een soort voorlopige maatregel in het vooruitzicht was gesteld als hij niet akkoord zou gaan met de transactie-

voorwaarde van betaling van een geldsom. In die zaak stond de feitelijk opgeworpen beperking van het recht op toegang tot de rechter in geen verhouding tot het transactieaanbod. Het ligt in de lijn van deze jurisprudentie dat ook het vorderen van een wat hogere straf op de terechtzitting een gerechtvaardigde drempel is, indien die drempel een legitiem doel dient en proportioneel is. Dat het EVRM zelfs geen blokkade vormt voor een drempel die een wat langere vrijheidsstraf betreft, kan worden afgeleid uit het arrest Monnell en Morris tegen het Verenigd Koninkrijk (EHRM 2 maart 1987, NJ 1991, 165). In dat arrest vroegen twee zich in voorarrest bevindende veroordeelden bij de Engelse Court of Appeal verlof om hoger beroep in te stellen. Deze veroordeelden waren ervan op de hoogte dat als zij geen gegronde redenen zouden aanvoeren waarom het verlof zou moeten worden verleend, dit gevolgen zou kunnen hebben voor de duur van hun vrijheidsbeneming. De Court of Appeal verleende geen verlof, en maakte van zijn bevoegdheid gebruik om te bepalen dat de tijd die met de verloffprocedure was gemoeid niet in aanmerking mag worden genomen bij het bepalen van de totale duur van de vrijheidsbeneming. De vrijheidsbeneming van de verdachten duurde daardoor een respectievelijk twee maanden langer dan het geval zou zijn geweest indien zij geen verlof zouden hebben gevraagd om in hoger beroep te komen tegen hun veroordelingen. De aldus omschreven bevoegdheid houdt, volgens het EHRM, verband met de doelstelling om «clearly unmeritorious» aanvragen voor verlof te ontmoedigen. Deze doelstelling oordeelde het EHRM een «legitimate one in the interest of the proper administration of justice». Hieruit kan worden afgeleid dat de omstandigheid dat de verdachte door een rechtsmiddel aan te wenden de facto een zwaardere straf riskeert, indien hij geen gegronde inhoudelijke bezwaren heeft, niet onverenigbaar is met artikel 6 EVRM.

De leden van de fracties van **CDA** en **VVD** wezen in dit verband bij wijze van alternatief op de mogelijkheid van betaling van een griffierecht. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, had in de overgang van de transactie naar een strafbeschikking, tegen de achtergrond van bijvoorbeeld het in artikel 8:41 Awb vervatte systeem, aanleiding gevonden kunnen worden om een stelsel van griffierechten in te voeren. Daar is in dit wetsvoorstel van afgezien: de toegang tot de strafrechter zou bij een stelsel van griffierechten naar verwachting meer gevaar lopen dan bij het voorgestelde, waarin het telkenmale aan de rechter is om in de concrete strafzaak te beoordelen of, en zo ja in welke mate, er aanleiding is om tot een hogere straf te komen dan in de strafbeschikking was opgenomen, waartoe geen aanleiding is als de verdachte op de terechtzitting verschijnt en daar een reëel verweer voert.

Ook kan in dit verband worden gewezen op de notie dat de strafrechter aan de opstelling van de verdachte consequenties mag verbinden voor de op te leggen straf. Daarbij kan worden gewezen op algemeen aanvaarde doelstellingen van strafrechtstoepassing als generale en speciale preventie. Het komt wenselijk en gerechtvaardigd voor dat een verdachte die verzet aantekent, maar niets van zich laat horen en ter terechtzitting verstek laat gaan, danwel verschijnt maar wat betreft feitenvaststelling of strafoplegging geen inhoudelijke bezwaren heeft, met het oog op speciale preventie in beginsel een wat hogere straf krijgt dan de verdachte die ter terechtzitting verschijnt, daar zijn verdediging voert, en uit wiens opstelling blijkt dat hij gevoelig is voor een strafrechtelijke correctie. En ook uit oogpunt van generale preventie is het wenselijk en gerechtvaardigd dat een verdachte die na ingesteld verzet zonder nader bericht verstek laat gaan, of verschijnt maar geen inhoudelijke bezwaren heeft, een hogere straf riskeert. Het instellen van verzet is niet geheel vrijblijvend. Generale preventie is een concreet aan straffen en maatregelen verbonden doel, dat bij een efficiënte en snelle strafrechtspleging gebaat is. Straftoemeting die in de aangegeven gevallen, waarin geen inhoudelijke bezwaren zijn

aangevoerd, leidt tot een strafverhoging waar de verdachte tevoren op is geattendeerd, draagt daar aan bij.

Het voorgaande voert naar mijn mening tot de conclusie dat het wenselijk en verantwoord is onder de OM-afdoening de praktijk waarin in de hier-voor omschreven gevallen een hogere straf op de terechtzitting wordt gevorderd, voort te zetten.

Verandering werklast

De leden van de fractie van de **PvdA** vonden het wenselijk dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werklast van het openbaar ministerie extern worden onderzocht. Deze leden wezen er daarbij op dat de uitkomsten van het interne onderzoek in de memorie van antwoord niet zijn meegedeeld. Zij vroegen of het niet ook in de rede zou liggen extern onderzoek te entameren naar de werklast die voor het openbaar ministerie zou kunnen voortspruiten uit de bestuurlijke strafbeschikking. Graag antwoord ik deze leden als volgt. Zoals ik in de memorie van antwoord aangaf, zie ik in het licht van de daar aangegeven bevindingen, en in het licht van de aandacht voor de capacitaire effecten bij de implementatie van het wetsvoorstel, onvoldoende aanleiding om de effecten van het wetsvoorstel te laten onderzoeken door een extern bureau. Graag wil ik op deze plaats nader ingaan op het interne onderzoek naar de capacitaire effecten van het wetsvoorstel.

Binnen mijn ministerie wordt gewerkt met een rekenmodel waarin de werking van de strafrechtsketen wordt gesimuleerd. Dit simulatiemodel voor de strafrechtsketen kan voor verschillende doeleinden worden ingezet om te bezien wat bij nieuwe wetgeving en/of beleid het effect is van veranderingen in de instroom en doorstroom van zaken op het geheel van de strafrechtsketen. Met behulp van dit model zijn de effecten van het wetsvoorstel, zoals het door nota's van wijziging en aangenomen amendementen is gewijzigd, doorgerekend. Het model geeft de meest waarschijnlijke uitkomst op basis van de op dat moment bestaande gegevens. Het spreekt voor zich dat ook met dit gedetailleerde model niet met zekerheid kan worden voorspeld hoe groot de effecten zijn die optreden. Bij de doorrekening van het model is assistentie verleend door een extern bureau. Voorts hebben de direct betrokken organisaties – openbaar ministerie, zittende magistratuur, Centraal Justitieel Incassobureau en politie – aan de doorrekening meegewerkt. De experts van de direct betrokken organisaties hebben voor onderdelen waarvoor geen (historische) gegevens beschikbaar waren aannames aangeleverd op basis waarvan het model rekent. Bovendien zijn de uitkomsten van het model samen met hen vastgesteld. De aannames zijn gedaan op basis van vergelijking met nauw verwante processen en op grond van de expertise van de medewerkers van de betrokken organisaties. Nog los van de vraag of het in de rede ligt het rekenmodel zonder meer ter beschikking te stellen aan een ander extern bureau dat onafhankelijk onderzoek verricht, zal het toch vooral gaan om de validiteit van de aannames op grond waarvan bepaalde variabelen in het model zijn ingevoerd. Voor die aannames zou het externe bureau een beroep moeten doen op degenen die eerder die aannames hebben geformuleerd. Van het enkele narekenen van de werking van het rekenmodel valt in redelijkheid niet in te zien wat een dergelijke exercitie aan het inzicht van de Eerste Kamer op de te verwachten werklasteffecten voor het openbaar ministerie zal kunnen bijdragen.

Bij de berekeningen zijn ook de effecten meegenomen van de bestuurlijke strafbeschikking. Met de leden van de fractie van de **PvdA** kan worden vastgesteld dat de effecten van de bestuurlijke strafbeschikking niet uitsluitend en alleen kunnen worden bepaald met informatie uit de strafrechtsketen. Wat betreft de aantallen instromende bestuurlijke straf-

beschikkingen moet worden uitgegaan van aannames. Met deze aannames als uitgangspunt kan vervolgens worden gezien hoe die instroom in de strafrechtsketen uitwerkt. Bij de bestuurlijke strafbeschikking is ervan uitgegaan dat het aantal daarvan bij aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelijk is aan het aantal bestuurlijke transacties voor milieudelicten, feiten uit de waterschapskeuren en fiscale delicten, vermeerderd met de aantallen politietransacties voor overlastgevende feiten, aangeboden door (in de regel) buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van de gemeente. Er zijn echter onzekere factoren die niet in het model konden worden meegenomen. De mate waarin voor de overlast in de openbare ruimte een bestuurlijke boete zal worden doorgevoerd, en in hoeveel gemeenten dat het geval zal zijn, is zo een factor. Effecten op de strafrechtsketen van een toename van het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen op de langere termijn zijn evenzeer onzeker. Deze onzekerheid zou ook voor een extern onderzoeksbureau een gegeven zijn, zo kan daaraan worden toegevoegd.

Bij het rekenen met een simulatiemodel is het onvermijdelijk om daarbij niet alleen uit te gaan van bepaalde aannames over het aantal instromende zaken, maar ook van aannames over bijvoorbeeld het aantal verzetszaken en de betalingspercentages in iedere stap van de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen waarin een geldboete is opgelegd. Welke aantallen zaken en welke aantallen verzetten zich daadwerkelijk zullen gaan voordoen kan tevoren nu eenmaal niet met zekerheid worden gezegd.

Uit de doorrekening met behulp van het model blijken de volgende resultaten. De instroom van het aantal niet-geïnde politiestrafbeschikkingen neemt, in vergelijking met het huidige aantal niet-betaalde politietransacties, bij het openbaar ministerie af. De reden is dat er ten opzichte van de politietransactie bij het Centraal Justitieel Incassobureau meer mogelijkheden komen om de geldboete te innen.

Doordat het openbaar ministerie ruimere mogelijkheden heeft om zaken met een strafbeschikking af te doen dan thans onder de werking van de transactie het geval is, produceert het openbaar ministerie meer strafbeschikkingen dan het thans transacties aanbiedt. Hierdoor daalt het aantal zaken dat door het openbaar ministerie voor de rechter wordt gebracht.

De productie van het openbaar ministerie neemt toe. De toename van de productie is te verklaren door het feit dat de verwerking van een strafbeschikking naar verwachting minder tijd kost dan verwerking van een dagvaarding. Daarnaast zijn er bij strafbeschikkingen minder gevallen waarin de tenuitvoerlegging is mislukt dan bij transacties. Bij deze doorrekening is rekening gehouden met het feit dat het openbaar ministerie bij mislukte tenuitvoerlegging alsnog tot dagvaarding kan overgaan en alsdan (ook) een dagvaarding moet produceren.

De rechters worden ontlast doordat de instroom van zaken waarin de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking is mislukt, flink lager is dan de instroom van het aantal zaken na een mislukte transactie. De instroom bij de zittende magistratuur van het aantal lichte zaken neemt af, waardoor de resterende instroom gemiddeld zwaardere zaken betreft. De gemiddelde zaaksvoorraad daalt, maar de gemiddelde zwaarte van de zaken neemt toe. Door de afname in het aantal lichte zaken hebben de rechters meer tijd voor het behandelen van zwaardere zaken.

Op basis van deze doorrekening komt de doelmatigheidswinst na implementatie van het wetsvoorstel, met inachtneming van een zekere overgangperiode, neer op een besparing van een vergelijkbaar aantal politierechterzaken per jaar als was geschat in het in de memorie van toelichting vermelde onderzoek dat samen met het openbaar ministerie is verricht. Het aantal kantonrechterzaken dat door het wetsvoorstel wordt

uitgespaard, is moeilijker te schatten, omdat hier twee tegengestelde effecten optreden: afname van het aantal zaken dat resteert na mislukte inning en verhaal, maar toename van het aantal gijzelingszaken. Ten aanzien van de zaken waarin bij de kantonrechter gijzeling zal worden gevorderd, moeten nog beleidskeuzes worden gemaakt. Het ligt immers niet in de rede om in alle zaken gijzeling te vorderen. Vorderen van gijzeling ligt bijvoorbeeld minder voor de hand in zaken waarin het een strafbeschikking betreft die is uitgevaardigd jegens personen van wie op voorhand buiten redelijke twijfel is dat zij niet over de middelen beschikken om ooit de geldboete te kunnen betalen. Voor de nog te maken beleidskeuzes zijn aannames gedaan en uitgaande van die aannames valt de besparing voor de kantonrechter, zoals eerder in de memorie van antwoord al was aangegeven, iets minder gunstig uit.

Op deze uitkomsten van het met het simulatiemodel voor de strafrechtsketen verrichte onderzoek zijn vervolgens verschillende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Gekeken is onder andere naar veranderingen in aantallen verzetten en in aantallen bestuurlijke strafbeschikkingen. Bij het aantal verzetszaken is gekeken wat het effect zou zijn als dat aantal vijftientig procent hoger of vijftientig procent lager zou liggen dan de daaromtrent gedane aanname. Die aanname is dat het aantal verzetten gelijk is aan het aantal zaken waarin de aangeboden kale geldsom-transactie niet is betaald, vervolgens wordt gedagvaard en de verdachte op de terechtzitting verschijnt. Het effect van het hogere verzetspercentage is niet bijzonder groot. De instroom van misdrijfzaken bij de rechter zou met ongeveer één procent veranderen. Dat komt onder andere omdat bij een toename van het aantal verzetszaken tevens het aantal zaken waarin na een mislukte tenuitvoerlegging alsnog moet worden gedagvaard, afneemt. Bij dat hogere verzetspercentage is de instroom van overtredingszaken bij het openbaar ministerie en kantonrechter minder groot dan alleen op basis van dat verzetspercentage kan worden verwacht. De reden is dat een hoger verzetspercentage tevens tot gevolg heeft dat er minder zaken na een mislukte tenuitvoerlegging bij het openbaar ministerie, en bijgevolg na dagvaarding bij de kantonrechter, (terug)komen. Ook het aantal in het tenuitvoerleggingstraject bij de kantonrechter te vorderen gijzelingen neemt af. De conclusie die uit deze gevoeligheidsanalyse kan worden getrokken, is dat het simulatiemodel voor de strafrechtsketen gevoelig is voor veranderingen in het aantal verzetten, maar niet zo gevoelig als men zou verwachten, hetgeen wordt verklaard door de omstandigheid dat een verandering in het aantal verzetten elders in de keten compenserende effecten teweeg brengt. Bij de bestuurlijke strafbeschikking in handen van de gemeente voor overlastgevende feiten is, als gezegd, uitgegaan van het aantal zaken betreffende overlast in de openbare ruimte dat thans met een transactie worden afgedaan. Indien men dit aantal zaken zou verdrievoudigen, zou de toename van het totaal aantal zaken voor openbaar ministerie, Centraal Justitieel Incassobureau en rechter beperkt blijven. Voorspellingen van de te verwachten aantallen bestuurlijke strafbeschikking zijn evenwel moeilijk te doen.

Tenslotte wijs ik de leden van de fractie van de **PvdA** er, vooruitlopend op een hieronder nog te beantwoorden vraag van de commissie, op dat indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, bij de evaluatie van de wet mede zal worden betrokken de vraag wat het effect op de strafrechtsketen is geweest en of de verwachte doelmatigheidswinst daadwerkelijk is gerealiseerd.

Rol openbaar ministerie

De leden van de fractie van de **PvdA** behielden hun zorg ten aanzien van de rol van het openbaar ministerie. Zij gaven aan van mening te zijn, onder verwijzing naar een artikel van de hand van de heren Groenhuijsen en Simmelink in de bundel «Praktisch strafrecht», dat de bevoegdheid van de officier van justitie een strafbeschikking uit te vaardigen zodanig ingrijpend is dat deze niet binnen het parket zou moeten mogen worden gemandateerd. Deze leden dachten daarbij vooral aan die strafbeschikkingen waarin sancties worden opgelegd die een afweging vereisen, zoals de langere taakstraffen, een rijontzegging van meer dan drie maanden of de aanwijzingen. Ook de leden van de fractie van de **VVD** gaven aan van mening te zijn dat het niet juist is om de strafbeschikkingsbevoegdheid van de officier van justitie aan parketsecretarissen te mandateren. Graag antwoord ik de leden van beide fracties als volgt. Het leeuwendeel van de officierstransacties wordt in standaardzaken in mandaat aangeboden door bij het parket werkzame functionarissen die daarbij gebruik maken van de vastgestelde en gepubliceerde richtlijnen voor strafvordering. Deze werkwijze kan, zoals ik in de memorie van antwoord aangaf, onder de werking van de OM-afdoening worden voortgezet. Artikel 126 van de Wet op de rechterlijke organisatie biedt daarvoor een wettelijke basis. Het artikel bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden van de officier van justitie kan worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar voorzover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd. Mandaat is ingevolge het derde lid slechts uitgesloten indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, zal bij de implementatie van het wetsvoorstel nader worden bekeken in hoeverre de strafbeschikkingsbevoegdheid van de officier van justitie in de middelzware categorie van zaken, waarop de leden van de fractie van de **PvdA** doelden, zal kunnen worden gemandateerd aan parketsecretarissen. De grens voor het mandaat bij de taakstraf zal, zo is het voornemen, bij honderdtwintig uren worden gelegd. Deze grens zal worden vastgelegd in het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket, welk besluit zijn wettelijke basis vindt in de Wet op de rechterlijke organisatie. Graag wil ik de leden van de fracties van **PvdA** en **VVD** toezeggen te bezien op welke wijze in dat Besluit meer in het algemeen kan worden voorzien in een transparant mandateringssysteem van officiersbevoegdheden. Daarbij zal ook de rechtspraak van de Hoge Raad worden betrokken waarin aan mandatering van officiersbevoegdheden aan andere bij het parket werkzame medewerkers nadere voorwaarden worden verbonden.

De leden van de fractie van de **VVD** menen dat mandateren niet zou moeten worden toegestaan in het licht van het gegeven dat de strafbeschikking op een schuldvaststelling berust. In dit verband kan erop worden gewezen dat ook de transactie materieel veelal op een schuldvaststelling berust. Het vaststellen van schuld, in termen van het geven van een oordeel over de bewijsbaarheid van het feit en de strafbaarheid van de verdachte, maakt daardoor reeds thans in belangrijke mate onderdeel uit van het takenpakket van parketsecretarissen die in mandaat van de transactiebevoegdheid gebruik maken. Hetzelfde geldt voor bestuursorganen en opsporingsambtenaren aan wie thans transactiebevoegdheid toekomt.

Artikel 113 Grondwet «berechting»

De leden van de fractie van de **VVD** stelden artikel 113 van de Grondwet aan de orde volgens hetwelk de «berechting» van strafbare feiten wordt opgedragen aan de rechterlijke macht. Zij gaven aan van mening te zijn

dat het opleggen van een strafbeschikking toch een vorm van berechting oplevert, omdat de strafbeschikking berust op een schuldvaststelling. Ik kan dat standpunt van deze leden niet onderschrijven, om redenen die in de memorie van antwoord zijn uiteengezet, welke redenen er in de kern op neerkomen, dat «berechten» slaat op een behandeling van de zaak op een openbare terechtzitting door een onafhankelijke, tot de rechterlijke macht behorende, rechter. Daarvan is bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen geen sprake. Niet in te zien valt waarom de enkele omstandigheid dat een strafbeschikking op een schuldvaststelling berust, dat anders zou maken. Daarbij kan worden opgemerkt dat ook de bestuurlijke boete, waarvan de wettelijke regeling verenigbaar is geoordeeld met artikel 113 van de Grondwet, op een schuldvaststelling berust.

Overige vragen

De leden van de fractie van de **VVD** wezen op mijn in de memorie van antwoord gemaakte opmerking dat de capaciteitseffecten niet de enige of zelfs de belangrijkste reden voor het wetsvoorstel zijn, en dat het wetsvoorstel om principiële redenen gewenst is, omdat de rechtsgelijkheid en de rechtseenheid ermee zijn gediend. Deze leden vroegen of ik dit nader kan toelichten. Graag voldoe ik aan hun verzoek. Aan het wetsvoorstel liggen zowel principiële redenen als doelmatigheidsredenen ten grondslag. Het wetsvoorstel is om principiële redenen gewenst, omdat het de regeling van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten moderniseert en – ten opzichte van de bestaande transactieregeling – nader normeert. Het wetsvoorstel brengt meer eenheid aan in het geheel van regelingen waarin zonder tussenkomst van de rechter straffen worden opgelegd in bestuursrecht en strafrecht, hetgeen de rechtsgelijkheid ten goede komt, omdat de burger niet langer met een geheel ander (buitengerechtelijk) afdoeningssysteem wordt geconfronteerd al naar gelang bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het wetsvoorstel is tegelijk om doelmatigheidsredenen gewenst, omdat het ertoe leidt dat minder lichte strafzaken door de rechter hoeven te worden afgedaan dan in de bestaande situatie het geval is.

Deze leden memoreerden dat ik over eventuele voorstellen tot uitbreiding van de regeling van de OM-afdoening heb gezegd dat deze de steun zouden moeten verwerven van een meerderheid in beide kamers van de Staten-Generaal. Mijn standpunt dat voor zulke voorstellen thans geen aanleiding is, had betrekking op een uitbreiding van de OM-afdoening in die zin dat het uitvaardigen van een strafbeschikking ook mogelijk zou worden bij misdrijven waarop meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, of in die zin dat nieuwe, bij strafbeschikking op te leggen, straffen en maatregelen zouden worden voorgesteld, dan wel in die zin dat in een politiestrafbeschikking ook andere straffen of maatregelen zouden kunnen worden opgelegd dan alleen een geldboete. Deze leden vroegen of ik niet uitsluit dat zulke voorstellen in de toekomst zullen worden gedaan en vroegen welke betekenis de evaluatie van het wetsvoorstel te dezen heeft. In reactie daarop stel ik nog eens voorop dat ik thans geen aanleiding zie voor een, laat staan meer, van dergelijke voorstellen tot uitbreiding. Niet te voorspellen valt evenwel welke voorstellen tot wetswijziging in de toekomst wenselijk zullen worden geoordeeld. Denkbaar is dat de evaluatie van het wetsvoorstel aanleiding zou kunnen geven de voorgestelde regeling op onderdelen bij te stellen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie vroegen om een gedegen onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid van de OM-afdoening. Naar aanleiding van mijn opvatting dat daarvoor onvoldoende aanleiding bestaat, vroegen deze leden of het niet zinvol zou zijn om een dergelijk onderzoek te doen plaatsvinden omstreeks de tijd van de evaluatie en ten

behoefte daarvan. Graag kom ik deze leden tegemoet door bij de evaluatie van het wetsvoorstel te bezien welke effecten de OM-afdoening op de keten heeft gehad, en te bezien of de verwachte doelmatigheidswinst daadwerkelijk is gerealiseerd. Ik ben overigens van oordeel dat uitvoering van het onderzoek door of onder auspiciën van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een meer dan voldoende garantie voor kwaliteit en onafhankelijkheid biedt.

De leden van de fractie van de **VVD** wezen op mijn opmerking dat het mij niet wenselijk voorkomt elke mogelijkheid uit te sluiten om bestuursorganen, waar dat verantwoord is, binnen het strafrecht zelfstandige bevoegdheden te geven. Zij vroegen welke criteria bepalen wanneer zulks verantwoord is. Graag antwoord ik deze leden als volgt. In mijn notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor wordt nader aandacht geschonken aan het verlenen van strafbeschikkingsbevoegdheid aan bestuursorganen. Als bij de keuze tussen verschillende sanctiestelsels voor de handhaving van regels op een bepaald terrein aan de hand van verschillende in deze notitie omschreven indicatoren wordt gekozen voor strafrechtelijke handhaving, en ervoor wordt gekozen een op dat terrein werkzaam bestuursorgaan daarbij een rol te laten vervullen, dan kan deze bevoegdheid in drie modaliteiten worden verleend.

De eerste mogelijkheid is dat aan de buitengewoon opsporingsambtenaren die in dienst zijn van het desbetreffende bestuursorgaan de bevoegdheid wordt verleend om een strafbeschikking uit te vaardigen op grond van het voorgestelde artikel 257b Sv. Deze weg is aan de orde indien er aanleiding is het openbaar ministerie in concrete gevallen bij de (buitengerechtelijke) afdoening te betrekken, en indien er geen redenen bestaan om het desbetreffende bestuursorgaan een (beperkte) beleidsruimte te geven.

De tweede mogelijkheid is aan het desbetreffende bestuursorgaan op grond van het voorgestelde artikel 257ba Sv bij algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid te verlenen een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. De aldus verleende bevoegdheid wordt in die algemene maatregel van bestuur aan nadere voorwaarden gebonden en beperkt tot een aantal uitdrukkelijk aangewezen strafbare feiten. Het zal daarbij gaan om strafbare feiten op het terrein waarop het desbetreffende bestuursorgaan werkzaam is. De bevoegdheid moet worden uitgeoefend binnen de richtlijnen van het openbaar ministerie. Deze mogelijkheid komt in beeld indien toezicht van het openbaar ministerie op de buitengerechtelijke afdoening is geïndiceerd, en het tegelijk wenselijk is dat aan het bestuursorgaan in kwestie een beperkte beleidsruimte wordt toegekend. De derde mogelijkheid is het desbetreffende bestuursorgaan de zelfstandige wettelijke bevoegdheid te geven een strafbeschikking uit te vaardigen. Deze mogelijkheid vergt, anders dan de twee hiervoor genoemde mogelijkheden, een afzonderlijk wetsvoorstel, en is aan de orde indien toezicht door het openbaar ministerie op de buitengerechtelijke afdoening niet geïndiceerd is. Bepalend voor de vraag of dit toezicht niet is geïndiceerd zijn onder meer de volgende factoren waarop deze leden in het nader voorlopig verslag doelden: de kwaliteitswaarborgen die in de inrichting en het functioneren van het bestuursorgaan besloten liggen, de verbondenheid van de aan het bestuursorgaan toe te delen strafbare feiten met andere vormen van criminaliteit, de normering van de buitengerechtelijke afdoening en de mate waarin het openbaar ministerie aan de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening door het desbetreffende bestuursorgaan zou kunnen bijdragen.

Deze leden vonden de bij de derde mogelijkheid genoemde factoren nogal vaag en weinig bruikbaar. Dat oordeel van deze leden kan ik niet onderschrijven. Ik meen dat met deze benadering op een afgewogen wijze kan worden beoordeeld of attributie van strafbeschikkingsbevoegdheid aan

een bestuursorgaan in de rede ligt. Ik wil daarbij benadrukken dat het bij de derde mogelijkheid alleen gaat om het uitvaardigen van een strafbeschikking. Het openbaar ministerie blijft bij de inzet van dwangmiddelen het gezag over de opsporing behouden, blijft de toegang tot de strafrechter beheersen, en rechterlijke beoordeling van de zaak in volle omvang blijft mogelijk.

Tenslotte merk ik op dat binnen mijn ministerie met het oog op de voorbereiding van de implementatie van het wetsvoorstel een samenhangend beleidsplan wordt uitgewerkt dat op de bestuurlijke strafbeschikking als vervat in het voorgestelde artikel 257ba Sv betrekking heeft. Op basis van dit beleidsplan zal in samenspraak met de meest betrokken departementen worden gezien hoe invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden die het voorgestelde artikel 257ba Sv geeft.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner