

Vergaderjaar 2014–2015

34 126

**Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken)**

Nr. 5 HERDRUK<sup>1</sup>**VERSLAG**

Vastgesteld 16 maart 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

<b>I.</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
1.	Inleiding	2
2.	Het bestaande wettelijke stelsel	4
3.	Hoofdpijnen wetsvoorstel	4
3.1	<i>Strafmaximum bij meerdaadse samenloop</i>	4
3.2	<i>Ongelijktijdige berechting</i>	6
4.	Het onderzoek naar de regeling van de meerdaadse samenloop	7
4.1	<i>Grondslag van de regeling: vergelding en preventie</i>	7
4.2	<i>Karakter van meerdaadse samenloop</i>	7
5.	Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek	8
5.1	<i>Uitsplitsing van de straf</i>	8
5.2	<i>Meerdaadse samenloop bij overtredingen</i>	9
5.3	<i>Ongelijktijdige berechting I</i>	9
5.4	<i>Ongelijktijdige berechting II</i>	10
6.	Voorgestelde aanpassingen	11
6.1	<i>Artikel 63 Sr</i>	11
<b>II.</b>	<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>13</b>

<sup>1</sup> I.v.m. nieuwe versie

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

Licht enthousiast, maar met een grote mate van interesse hebben de leden van de VVD-fractie het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken) (hierna: het wetsvoorstel) bestudeerd. Zij zijn met de regering van mening dat het onverteerbaar is dat de rechterlijke macht zich beperkt voelt in haar straftoemettingsvrijheid door bij veroordeling van meerdere ernstige delicten gebonden te zijn aan een maximale strafoplegging volgend uit de artikelen 57 tot en met 63 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Om die reden vroegen deze leden al bij het mondelinge vragenuur van 15 november 2011 om aanpassing van de wet. Ook hebben zij in hun verkiezingsprogramma van 2012 opgenomen dat zij willen dat de rechter bij meerdere strafbare feiten de vrijheid krijgt een passende straf op te leggen tot een maximum van een levenslange gevangenisstraf. In het regeerakkoord «Bruggen slaan» is over dit onderwerp opgenomen dat de rechter in het geval van meerdaadse samenloop ruimere mogelijkheden krijgt om een passende straf te bepalen. Het voorliggende wetsvoorstel is hiervan een uitwerking. Over het uitgangspunt zijn de aan het woord zijnde leden dan ook enthousiast.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is een uitwerking van de in het regeerakkoord gemaakte afspraken over het aanpassen van de meerdaadse samenloopregeling. Het doel van die aanpassing moet resulteren in meer ruimte voor de rechter om een passende straf op te leggen in geval van meerdaadse samenloop. Dit wetsvoorstel voldoet aan die afspraak en deze leden kunnen zich dan ook vinden in de strekking daarvan. Zij hebben echter enkele vragen over de onderbouwing van het wetsvoorstel en willen van deze gelegenheid gebruik maken om daarover en op andere punten vragen te stellen en opmerkingen te maken. De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in het voorstel refereert naar een vonnis van de rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2011:BT7651) en het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) «Meerdaadse samenloop in het strafrecht», om te motiveren waarom de meerdaadse samenloop aanpassing behoeft.

Deze leden merken op dat de Minister van Veiligheid en Justitie in een brief van 8 december 2011 (Kamerstuk 29 279, nr. 129) heeft aangekondigd nader onderzoek te laten doen naar de meerdaadse samenloop. Daarbij werd tevens bericht dat nadrukkelijk ook de behoeften uit de rechtspraak zouden worden betrokken bij de discussie over de modernisering van de meerdaadse samenloop. In hoeverre heeft de regering de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) actief betrokken bij het tot stand komen van dit wetsvoorstel, anders dan de gebruikelijke consultatieronde? Kan de regering het antwoord toelichten?

De leden van de PvdA-fractie stellen allereerst vast dat de aanbevelingen uit het genoemde rapport van het WODC niet zijn overgenomen. Het WODC doet vier aanbevelingen die volgens deze leden weldoordacht zijn, maar waar de regering uiteindelijk geen gebruik van maakt en andere keuzes aan de Kamer voorlegt. Tevens constateert het WODC dat het aantal gevallen waarin het huidige maximum bij meerdaadse samenloop in de praktijk niet afdoende, zeer beperkt is. Bij hoeveel zaken is gebleken dat de huidige samenloopregeling de rechter heeft beperkt in het opleggen van een passende straf? In hoeveel gevallen betreft het een ongelijktijdige berechting?

Voornoemde leden merken voorts op dat geconstateerd wordt dat de huidige regeling van de meerdaadse samenloop in het algemeen niet als problematisch wordt ervaren. Deze leden zijn van mening dat de regering aan deze constatering van het WODC te weinig aandacht besteedt in relatie tot het besluit van de regering om de meerdaadse samenloop wel te wijzigen. Kan dat alsnog gebeuren?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog wel veel kritische vragen en opmerkingen en dan met name over de wijziging van artikel 63 Sr. Verder vragen deze leden in hoeverre de regering kan inschatten of onderhavig wetsvoorstel in de toekomst daadwerkelijk een verschil zal gaan maken.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven het voornemen van de regering om met de voorgestelde regeling uiteindelijk te effectueren dat de strafrechter een ruimere straftoemingsvrijheid krijgt toebedeeld. Hoewel het aantal gevallen in de huidige praktijk schaars is waarbij deze ruimte te beperkt lijkt, achten deze leden dit van groot belang, gelet op de belangen van de samenleving in het algemeen maar bovenal die van slachtoffers en nabestaande in het bijzonder, bij de afdoening van reeds eerder gepleegde misdrijven. Deze ruimte zou in toenemende mate kunnen gaan knellen volgens deze leden, mede gelet op de ontwikkeling van cold case teams en de afschaffing van de verjaringstermijnen, waardoor misdrijven ook na lange tijd kunnen worden opgelost en daders gestraft kunnen worden. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan hebben zij enige vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het uitgangspunt dat de rechter voldoende straftoemingsvrijheid behoeft om in alle gevallen een passende straf op te kunnen leggen. Niettemin hebben deze leden een aantal vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

Voornoemde leden constateren dat uit onderzoek blijkt dat de huidige regeling van meerdaadse samenloop over het algemeen niet als problematisch wordt ervaren. De onderzoekers geven in hun aanbeveling aan dat artikel 63 Sr in beginsel niet hoeft te worden gewijzigd. Niettemin ziet de regering aanleiding de regeling toch te wijzigen. In hoeverre komt de voorgestelde wijziging voort uit een directe behoefte van de rechtspraktijk zelf?

In het wetsvoorstel wordt het huidige stelsel van gematigde cumulatie van vrijheidsstraffen bij meerdaadse samenloop gehandhaafd. Niettemin wordt het strafplafond verhoogd van een derde naar de helft boven het hoogste strafmaximum. Volgens het onderzoek zijn de gevallen waarin het huidige maximum niet volstaat, zeer beperkt. Dat betekent dat ook de meerwaarde van de voorgestelde verhoging tot de helft, zeer beperkt zal zijn. Volgens de Rvdr is het huidige strafmaximum bij meerdaadse samenloop bijna altijd toereikend. Hoe uitzonderlijk zijn de gevallen waar het voorstel een herziene regeling voor wil bieden en welke directe aanleiding is er voor de regering om het plafond te verhogen? Op grond waarvan meent de regering dat rechters in de huidige regeling tegen het strafmaximumplafond aanlopen en niet uit de voeten kunnen met een derde boven het hoogste strafmaximum?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij willen graag een aantal vragen ter beantwoording aan de regering voorleggen.

Deze leden vragen een nadere onderbouwing voor de aanleiding van het wetsvoorstel, aangezien in het genoemde onderzoek van de Universiteit Leiden werd geconcludeerd dat het huidige artikel 63 Sr in beginsel niet hoeft te worden gewijzigd en de regering in haar onderbouwing verwijst naar maar één gerechtelijke uitspraak.

Voornoemde leden stellen vast dat de rechter bij een ongelijktijdige berechting van strafbare feiten voortaan niet meer alle veroordelingen maar alleen de eerste onherroepelijke veroordeling betreft. Kan de regering aangeven op welke wijze rekening wordt gehouden met het gegeven dat de volgorde waarin strafzaken tegen een verdachte worden afgedaan niet altijd volgtijdig is? Deze leden willen weten hoe wordt voorkomen dat hierdoor in de praktijk tussen gelijkwaardige mededaders van hetzelfde ernstige strafbare feit zeer uiteenlopende uitkomsten ontstaan. Kan de regering nader onderbouwen waarom zij deze zorg niet deelt? Waarom vindt de regering de mogelijke verschillen die zo ontstaan rechtvaardig?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het voor-nemen heeft om de effecten van de voorgestelde wijzigingen te evalueren. Zo ja, wanneer zal deze evaluatie plaatsvinden?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de regeling voor meerdaadse samenloop aanpast. Zij vinden het een goede zaak dat er zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de ernst van begane strafbare feiten.

## **2. Het bestaande wettelijke stelsel**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een overzicht te geven van het aantal zaken van de afgelopen vijf jaar waarin de rechter vanuit de ratio dat de op te leggen straf tot een matiging zou leiden, heeft afgezien van toepassing van artikel 63 Sr. Deze leden vragen voorts een overzicht van het aantal zaken in de afgelopen vijf jaar waarin de op te leggen straf met toepassing van artikel 63 Sr het maximum van een derde boven het hoogste strafmaximum van eerder opgelegde straffen heeft bereikt en aldus met recht gesproken kan worden van een concrete beperking van de straftoemingsvrijheid.

## **3. Hoofdpijnen wetsvoorstel**

### *3.1 Strafmaximum bij meerdaadse samenloop*

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd wat in 1886 de reden was om te bepalen dat bij meerdaadse samenloop de straf maar een derde van het maximum mag bedragen. Waarom een derde en waarom wordt op dit moment voorgesteld om hier de helft van te maken? Waarom niet meer of waarom niet minder?

Het valt deze leden op dat de regering stelt dat niet bewezen is dat veroordeelden een straf als zwaarder ervaren naarmate de duur hiervan toeneemt. Is dat niet juist een belangrijke reden voor deze regering om de rechter meer ruimte te bieden om hogere straffen op te leggen?

In hoeverre zullen er daadwerkelijk hogere straffen opgelegd gaan worden? Dat gaat zowel over de meerdaadse samenloop als de toepassing van artikel 63 Sr. Het eerder genoemde onderzoek heeft immers uitgewezen dat de meerdaadse samenloop doorgaans niet als problematisch wordt ervaren en dat aan wijziging van artikel 63 Sr geen behoefte lijkt. Voor de meerdaadse samenloop geldt dat het huidige maximum in de meeste gevallen afdoende blijkt.

Voornoemde leden willen een reactie van de regering op de kritiek van de Rvdr over de gevolgen voor zaken op grond van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) en de Wet Wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS). Klopt het dat door de verhoging van het strafmaximum bij meerdaadse samenloop in een groter aantal gevallen een straf moeten worden overgenomen die voor Nederlandse begrippen al zeer hoog tot excessief is? Welke conclusies verbindt de regering hieraan?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor een regeling waarbij de eerste veroordeling waarin voor het misdrijf of de overtreding, indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald bij een latere strafoplegging. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen te kiezen voor een regeling waarbij de veroordeling die heeft geleid tot de laagst opgelegde vrijheidsstraf, als maatstaf wordt bij de oplegging van een latere straf. Is het niet zo dan op die wijze geëffectueerd kan worden dat een hoger strafmaximum toegepast kan worden, hoger dus dan bij de voorgestelde regeling? Graag vernemen deze leden hierop een reactie.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de wetgever in 1886 aangaf dat indien men sterk hecht aan vergelding als doel van de straf, dat daaruit dan niet volgt dat bij het plegen van tien strafbare feiten een straf moet worden opgelegd die moet bestaan uit de som van de tien straffen voor elk feit. Waaruit blijkt immers dat juist met die straf het aangerichte onrecht wordt vergolden? De regering vindt dit argument echter nog steeds overtuigend. Voornoemde leden vragen waaruit dan blijkt dat het aangerichte onrecht wordt vergolden met een straf die gebonden is aan een plafond zoals dat wordt voorgesteld in het wetsvoorstel. Een stelsel waarin onbeperkte cumulatie mogelijk is, leidt tot een onnodige vergroting van de ruimte voor straftoemeting die redelijkerwijs niet zal worden benut. Er bestaat binnen de Nederlandse strafrechtpleging geen behoefte aan het opleggen van irreële straffen van 80 jaar of tweemaal levenslang. Indien zuivere cumulatie mogelijk is en rechters dus niet meer gebonden zijn aan een plafond, betekent dat niet dat rechters direct alle maximumstraffen bij elkaar gaan optellen en opleggen. De rechter heeft hiertoe dan wel alle vrijheid. Vertrouwt de regering er niet op dat rechters prima met deze vrijheid om kunnen gaan en zeker rekening zullen houden met de proportionaliteit van de totale duur van de vrijheidsstraf? Of ziet zij de rechters er voor aan dat zij irreële straffen zullen opleggen?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het doel van de samenloopregeling is dat een «onbeperkte en ongerechtvaardigde cumulatie van de mogelijk op te leggen straffen wordt voorkomen». Zij vragen of uitvoeriger uit de doeken kan worden gedaan wat precies het systeem van beperkte cumulatie rechtvaardiger maakt, dan volledige cumulatie. Waarom is bij boetes cumulatie wel geoorloofd en bij gevangenisstraffen niet? Als voorbeeld noemen deze leden iemand die twee keer eenzelfde misdrijf heeft gepleegd, terwijl voor het eerste misdrijf de gevangenisstraf reeds is uitgezeten en het tweede delict pas na die tijd heeft plaatsgevonden. Waarom zou in dat geval wel het normale strafmaximum gerechtvaardigd zijn en bij precies dezelfde daden die tegelijkertijd berecht worden niet gerechtvaardigd? Waarom zou in dat tweede geval een korting op de strafmaat gerechtvaardigd zijn?

Voornoemde leden merken op dat de regering aangeeft dat een stelsel van onbeperkte cumulatie tot onnodige vergroting van de strafvrijheid leidt die redelijkerwijs niet zal worden benut. Deze leden vragen waarom de regeling dan nodig is als er geen concrete behoefte aan is. Kan dan niet volstaan worden met de regeling voor eendaadse samenloop en de

oplegging van de straffen verder aan de rechter overgelaten worden? Waarom is een beperking van de rechterlijke mogelijkheden voor het opleggen van straffen dan toch nog nodig als er in de praktijk geen problemen optreden?

### *3.2 Ongelijktijdige berechting*

De leden van de SP-fractie concluderen dat het voornamelijk regering van opvatting is dat het huidige artikel 63 Sr te ver voert. De Rvdr, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de de onderzoekers van de Universiteit Leiden hebben geen van allen deze conclusie getrokken. Rechters passen in de praktijk reeds maatwerk toe, wat ertoe kan leiden dat artikel 63 Sr beperkt buiten toepassing wordt gelaten. De Hoge Raad heeft dit toegestaan. Wat is dan nog de noodzaak van deze wetswijziging indien de jurisprudentie maatwerk reeds mogelijk maakt? Bovendien vragen deze leden of de wijziging, en dus de beperking tot het meewegen van de eerste veroordeling, niet leidt tot willekeur of zelfs minder ruimte om maatwerk toe te passen. De NVvR geeft in dit licht bijvoorbeeld aan dat rechtvaardige toepassing van een samenloopregeling vereist dat de rechters (en de officier van justitie) het totaal aan opgelegde straffen sinds het plegen van het delict kunnen betrekken bij het bepalen van de straf(eis) in de later alsnog te berechten strafzaak. Graag ontvangen zij een uitgebreide reactie hierop.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Rvdr wijst op de staande praktijk bij de toepassing van artikel 63 Sr, waarbij in de nieuwe zaak als vertrekpunt wordt genomen welke straf in totaal zou zijn opgelegd als de feiten tegelijkertijd zijn berecht. Waarom acht de regering deze toepassing onvoldoende en is in dit licht aanpassing van artikel 63 Sr een meerwaarde? Zal het er niet toe leiden dat rechters de strafmaat naar beneden bijstellen als de aftrek van eerdere veroordelingen wordt beperkt?

De aan het woord zijnde leden lezen in het advies van de NVvR dat absorptie van oude straffen zal betekenen dat zowel officier van justitie als de rechters oude zaken hernieuwd dienen te wegen, willen zij deze betrekken bij de nieuwe straf. Hoe ziet de regering dit?

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel beoogt tevens artikel 63 Sr te wijzigen. De regering spreekt over grote nadelen die kleven aan de huidige regeling waarbij reeds opgelegde straffen in evenredige vermindering van de op te leggen straf worden gebracht. Hoe verhoudt de opmerking van de regering dat sprake is van grote nadelen zich tot de constatering van de onderzoekers dat de huidige regeling van artikel 63 Sr slechts in een bepaalde categorie van uitzonderlijke gevallen een beletsel kan vormen voor een passende bestraffing?

Deze leden merken op dat de regering verwijst naar personen met een criminele carrière waarbij soms onvoldoende ruimte is voor passende bestraffing. Hoe vaak komt dat in het kader van meerdaadse samenloop voor, anders dan alleen de twee voorbeelden van de rechtbank Oost-Brabant die in het wetsvoorstel worden aangehaald? Is dit ook een signaal afkomstig uit de rechtspraak?

De aan het woord zijnde leden delen het uitgangspunt dat het niet in de rede ligt een regeling te handhaven die de rechterlijke straftoemingsvrijheid beperkt naarmate het aantal tussenliggende veroordelingen toeneemt. Niettemin vragen zij de regering hoe het voorliggende voorstel rekening houdt met het gegeven dat het tijdstip van berechting van feiten voor een belangrijk deel een kwestie van toeval is zoals tevens in een aantal wetgevingsadviezen naar voren is gebracht. De regering schrijft in reactie hierop dat die stellingname kan worden onderschreven. De voorgestelde vergroting van de straftoemingsvrijheid staat aan deze praktijk niet in de weg. Kan de regering nader toelichten welke ruimte de

rechter straks heeft om ook relevante feiten in latere veroordelingen mee te wegen?

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering ten aanzien van artikel 63 Sr kiest voor een regeling naar Duits model. Daarbij mag alleen de eerstvolgende (eerdere) veroordeling bij het te berechten feit in rekening worden gebracht teneinde dubbele begunstiging tegen te gaan. Wat zijn de ervaringen van de Duitsers zelf met hun regeling van de meerdaadse samenloop? Bestaat een evaluatie van de Duitse regeling en welke aandachtspunten kwamen daaruit naar voren?

Voornoemde leden merken op dat de onderzoekers stellen dat artikel 63 Sr in de praktijk een verschillende uitwerking kent. Er wordt rekening gehouden met de eerder opgelegde straf wanneer feiten gelijktijdig hadden kunnen worden berecht. Wanneer feiten niet gelijktijdig hadden kunnen worden berecht, dan is de strafmatigende invloed van artikel 63 Sr beperkt. De Hoge Raad respecteert deze beperkte toepassing door de feitenrechter zolang de verdachte niet in zijn belangen is geschaad. Zodoende vragen deze leden in hoeverre de door de regering voorgestelde wijziging van artikel 63 Sr dan in de praktijk noodzakelijk is.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de precieze consequentie is van de voorgestelde nieuwe regeling voor ongelijktijdige berechting. In het nieuwe voorstel wordt alleen rekening gehouden met de als eerste opgelegde straf. Blijft er dan niet nog steeds een mogelijke ongelijkheid bestaan tussen personen bij wie de eerste veroordeling een vergrijp was met een lage straf, terwijl zijn collega als eerste veroordeeld is voor een zwaar vergrijp, terwijl ze verder een vergelijkbare criminele carrière hebben doorlopen. Wordt hiermee de toevallige omstandigheid welk delict als eerste behandeld is niet veel groter?

Voorts vragen deze leden welke datum leidend wordt voor de vaststelling of het gaat om een mee te rekenen eerdere veroordeling. Is die datum voor geen enkele twijfel vatbaar?

Deze leden veronderstellen dat de nieuw voorgestelde regeling betekent dat een eerdere toetsdatum wordt meegenomen dan de bestaande regeling. Betekent dat dat in principe sneller bij nieuwere feiten tot een volledige strafoplegging zonder strafkorting kan worden overgegaan?

#### **4. Het onderzoek naar de regeling van de meerdaadse samenloop**

##### *4.1 Grondslag van de regeling: vergelding en preventie*

De leden van de PVV-fractie merken op dat de wetgever als uitgangspunt koos dat bij meerdaadse samenloop de schuld niet verdubbelt, maar wel verhoogt. In het kader voor de strafvordering van het Openbaar Ministerie (OM) geldt als vertrekpunt bij lichte feiten wel een verdubbeling van schuld. Deze leden vragen of de verhoging, zoals genoemd in het wetsvoorstel ook een verdubbeling of zelfs meer dan een verdubbeling kan zijn. Zo nee, waarom wordt een verdubbeling van de schuld wel rechtvaardig gevonden bij lichte delicten en niet bij zware? Deze leden vinden dit juist krom.

##### *4.2 Karakter van meerdaadse samenloop*

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de rechtspraak blijkt dat bij een gering aantal lichte feiten de straffen tot op zekere hoogte worden opgeteld. Kunnen deze leden hieruit concluderen dat de regering het blijkbaar logisch vindt dat hoe erger de misdrijven zijn, hoe meer strafmatiging er blijkbaar plaatsvindt?



Voornoemde leden merken op dat artikel 63 Sr ertoe leidt dat de straf-ruimte voor het te berechten feit wordt beperkt door de aftrek van eerder opgelegde straffen. Bij recidive mag de straf juist een derde hoger zijn en wordt de reeds eerder opgelegde straf daarvan niet afgetrokken. De rechtvaardiging van dit onderscheid zou volgens de leden van de zittende magistratuur moeten liggen in het feit dat bij recidive de verdachte reeds, bij wege van een onherroepelijk vonnis, door een rechter op de vingers is getikt maar hij die veroordeling aan zijn laars heeft gelapt. Bij toepassing van artikel 63 Sr is dat niet het geval. De aan het woord zijnde leden willen aangeven dat er in het geval van artikel 63 Sr rekening wordt gehouden met een eerder opgelegde straf en dat deze dus bij veroordeling is opgelegd. Het kan daarom ook bij de toepassing van artikel 63 Sr om een recidivist gaan die een veroordeling aan zijn laars heeft gelapt. Deze krijgt dan matiging in plaat van verhoging.

## **5. Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek**

### *5.1 Uitsplitsing van de straf*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het oorspronkelijke voorstel de regering ook voorstellen heeft gedaan om de rechter in geval van meerdaadse samenloop in de strafmotivering de ruimte te geven in bepaalde gevallen, de straf per feit (of per groep van feiten) uit te kunnen splitsen. Deze leden begrijpen dat dit artikel is geschrapt omdat rechters al de ruimte nemen om in de strafmotivering de straf op te splitsen. Is dit staande praktijk of gebeurt dit slechts sporadisch? Deze leden wil hier benadrukken dat zij het van belang achten dat, daar waar slachtoffers direct betrokken zijn bij het strafproces, zij inzicht krijgen in de straf die wordt opgelegd voor het delict waar zij slachtoffers van zijn geworden. Kan de regering toezeggen dat dat op dit moment niet tot problemen of ontevredenheid bij de slachtoffers leidt?

De leden van de PVV-fractie merken op dat ervan is afgezien in het wetsvoorstel een uitsplitsing van de straf te regelen. Het is niet altijd de bedoeling dat de straf in de strafmotivering wordt uitgesplitst. Hiervoor kan bijvoorbeeld wel aanleiding zijn indien slachtoffers gebruik hebben gemaakt van hun spreekrecht of als de rechtsorde ernstig is geschokt. Zaken die zich minder goed voor uitsplitsing lenen zijn de ernstige misdrijfzaken waarbij een tbs-maatregel of een maatregel Inrichting Stelselmatige Daders wordt opgelegd als deze een zeer wezenlijk onderdeel van de totale strafrechtelijke reactie vormt. Deze leden vragen waarom een uitsplitsing van de straffen in de strafoplegging in deze laatste gevallen niet wenselijk is. Wellicht ontstaat er juist dan meer begrip voor het opleggen van de maatregelen.

Voornoemde leden merken op dat het oorspronkelijk voorstel een rechterlijke bevoegdheid tot het uitsplitsen van de straf per feit bevatte. Bij nader inzien laat de regering de precieze invulling van een beleid gericht op het uitsplitsen van straffen in de strafmotivering bij meerdaadse samenloop over aan de rechtspraak. Het kan nu namelijk ook al in het kader van de strafmotivering. Hoe wordt ervoor gezorgd dat hiervan ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt?

De leden van de SGP-fractie vragen wat de voornemens van de regering zijn ten aanzien van het uitsplitsen van de straf per feit. Laat de regering deze ontwikkeling volledig aan de rechtspraak over?



## *5.2 Meerdaadse samenloop bij overtredingen*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting aandacht wordt besteed aan het draagkrachtbeginsel bij samenloop bij overtredingen. Het WODC vraagt hier aandacht voor om te voorkomen dat cumulatie van geldboetes tot onevenredig hoge boetes zullen leiden die niet te betalen zijn. In die zin zien deze leden graag dat de rechters meer maatwerk leveren en kijken naar de haalbaarheid van de executie van de boete. Als de draagkracht van betrokkene niet voldoende is, kan het opleggen van te hoge boetes een averechte werking hebben. Deelt de regering die mening? Kan de regering toezeggen dat, ondanks het aanbod van de Rvdr om zich te buigen over dit vraagstuk, zich zal (blijven) inspannen om het draagkrachtbeginsel een duidelijker plek te geven bij het opleggen van een geldboete?

De leden van de SP-fractie vinden het goed dat de Rvdr heeft geadviseerd om te kijken of en hoe invulling kan worden gegeven aan het draagkrachtbeginsel. Op welke manier gebeurt dit nu in de praktijk? Wanneer wordt verwacht dat hier onderzoek naar wordt gedaan en wanneer dit onderzoek klaar kan zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het onderzoek naar het draagkrachtbeginsel bij meerdaadse samenloop met betrekking tot geldboetes voortvloeiend uit overtredingen vorm krijgt. Wordt dit onderzoek vormgegeven door de Rvdr of ligt het initiatief hiertoe bij de regering zelf? Wat is precies de doelstelling van het onderzoek en wanneer kan de Kamer de resultaten hiervan tegemoet zien? Is dit onderzoek ook van belang met het oog op de invoering van onderhavig wetsvoorstel? Zo ja, op welke wijze? Dezelfde vragen leggen deze leden de regering voor ten aanzien van het onderzoek naar het nader onderzoek over oriëntatiepunten voor meerdaadse samenloop voor de cumulatie van geldboetes.

De leden van de PVV-fractie merken op dat er door de onderzoekers wordt getwijfeld aan het nut van zuivere cumulatie bij overtredingen. Daarom zal de Rvdr onderzoek doen naar het meer concreet inhoud geven aan het draagkrachtbeginsel. Aangegeven wordt dat het bij dit wetsvoorstel gaat om de praktijk van de straftoemeting en een dergelijk onderzoek daarom los staat van dit wetsvoorstel, maar tegelijkertijd steunt de regering dit onderzoek. Deze leden vragen waarom er nog meer rekening zou moeten worden gehouden met de financiële belastbaarheid van een notoire overtreder. Is het niet zo dat deze persoon gewoon geen overtredingen moet begaan?

De leden van de SGP-fractie betwijfelen of een geformaliseerd draagkrachtprincipe bij overtredingen wenselijk is. Zij vragen of hierdoor geen ongelijkheid in de behandeling zou ontstaan bij personen die dezelfde overtreding hebben begaan, maar qua draagkracht van elkaar verschillen. Zou de consequentie daarvan zijn dat de een veel strenger bestraft wordt dan de ander? Is die draagkracht wel altijd goed te bepalen?

## *5.3 Ongelijkzijdige berechting I*

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat een belangrijk deel van de partijen die een advies hebben uitgebracht op het wetsvoorstel niet overwegend enthousiast is over met name de wijziging van artikel 63 Sr. De geconsulteerde organisaties nodigen de regering uit om haar beslissing om artikel 63 Sr te wijzigen nader toe te lichten. Deze leden zijn van mening dat de regering daar niet naar behoren in is geslaagd. Zij willen nogmaals een oproep doen aan de

regering om deze wijziging toe te lichten en met name in te gaan op het verschil van inzicht tussen het WODC en de regering. Het WODC ziet geen noodzaak om artikel 63 Sr te wijzigen. Dit heeft de regering echter gemeend wel te moeten voorstellen, maar onderbouwt, naar de mening van deze leden, niet voldoende waarom afgeweken wordt van het advies van het WODC op dit punt.

De leden van de SP-fractie lezen dat artikel 63 Sr een ruimere werking heeft dan in enkele van de ons omringende landen. Wat is de reactie van de regering op deze conclusie van de onderzoekers van de Universiteit Leiden?

De leden van de SGP-fractie vinden een goede motivering van groot belang. Zij vragen of de toepassing van artikel 63 Sr niet in alle gevallen gemotiveerd dient te worden. Waarom wordt dit niet standaard gedaan? Zou dat niet meer duidelijkheid bieden over de hoogte van een bepaalde straf als er sprake is van verrekening, terwijl een ander die een vergelijkbaar delict heeft gepleegd voor het oog een hogere straf krijgt opgelegd? Zou dat ook niet meer duidelijkheid kunnen bieden over de vraag in hoeveel gevallen deze regeling gebruikt wordt?

#### *5.4 Ongelijkzijdige berechting II*

De leden van de SP-fractie constateren dat de onderzoekers aangeven dat bij de berechting van cold cases een zekere spanning kan ontstaan met artikel 63 Sr. Klopt het dat dit een puur hypothetische situatie betreft en dit niet daadwerkelijk is voorgekomen? Ook hier de vraag of wijziging dan wel noodzakelijk is, als uit jurisprudentie is gebleken dat er geen spanning is ontstaan omdat rechters er rekening mee kunnen en mogen houden? Waarom wordt anders door de regering geen gehoor gegeven aan de aanbeveling van de onderzoekers om artikel 63 Sr slechts te wijzigen als het gaat om cold cases?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in welke van de twee mogelijkheden, de voorgestelde regeling of de door NVvR geopperde wettelijke mogelijkheid om bij een cold case af te wijken van artikel 63 Sr, de straftoematingsruimte voor de rechter het meest verruimd zou worden, dat wil zeggen een zo hoog mogelijk straf kan worden opgelegd bij de berechting van deze cold case.

Deze leden vragen de regering in te gaan op het mogelijke risico dat verbonden kan zijn aan de keuze voor een onherroepelijke veroordeling. De Rvdr wijst op mogelijkheid dat in de praktijk hoger beroep en/of cassatie wordt ingesteld om zo lang mogelijk te voorkomen dat een vonnis in kracht van gewijsde gaat om een ruimere toepassing van de samenloopregeling te bewerkstelligen, althans dat dit als argument wordt aangevoerd. Voornoemde leden vernemen hierop graag een reactie van de regering, alsmede legt zij de vraag voor hoe de regering dit ongewenste effect in de praktijk wil tegengaan.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in reactie op het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) de regering aangeeft dat onderhavig wetsvoorstel niet strekt tot strafverhoging maar wel een einde wil maken aan de in de praktijk ervaren situaties waarin de dader na een zeer ernstig misdrijf geen of nauwelijks straf wordt opgelegd omdat aan de verdachte na het plegen van dat feit in het kader van een criminele carrière veel veroordelingen tot straf zijn opgelegd. Deze leden vragen de regering of dit laatstgenoemde voornemen niet op hetzelfde (strafverhoging) neerkomt en dit ook (naar de tevredenheid van deze leden) in andere bewoordingen ook als zodanig wordt erkend in de memorie van toelichting bij de opmerkingen over de huidige straftoematingsbeperking.

## 6. Voorgestelde aanpassingen

### 6.1 Artikel 63 Sr

De leden van de VVD-fractie merken op dat toepassing van de relevante artikelen van het Wetboek van Strafrecht tot gevolg heeft dat slechts één straf wordt opgelegd indien meerdere strafbare feiten tegelijkertijd worden berecht. De maximumstraf die staat voor het zwaarste delict, vermeerderd met een derde van die straf, is de hoogste straf die kan worden opgelegd. In 2011 heeft de rechtbank Amsterdam in een zaak waarin een persoon werd veroordeeld voor diverse zedendelicten en gijzeling werd veroordeeld, overwogen dat toepassing van voornoemde artikelen tot een zeer onbevredigend straftoemeting zou leiden. Zij oordeelde dan ook dat artikel 63 Sr buiten toepassing diende te worden gelaten. Naar aanleiding van dit vonnis werd een vordering tot cassatie in het belang van de wet ingesteld bij de Hoge Raad. Op 19 februari 2013 heeft de Hoge Raad dit vonnis vernietigd. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat de maximaal op te leggen straf bij meerdadse samenloop dient te worden verhoogd. Slachtoffers van ernstige delicten geven aan dat het op hen overkomt alsof strafvermindering wordt toegepast bij het begaan van meerdere zware strafbare feiten. Zij vragen wat nog de waarde is van een mensenleven. Dit is volgens voornoemde leden zeer onwenselijk. Degene die ervoor kiest zware delicten te plegen, dient voor al de door hem begane strafbare feiten te worden bestraft. Deelt de regering dit standpunt? Vindt zij dat aan dit standpunt met voorgestelde wijzing van het Wetboek van Strafrecht in voldoende mate invulling wordt gegeven? Zoals gezegd is al in 2011 tijdens het mondelinge vragenuur deze kwestie aan de orde gesteld. Het destijds door hem ingenomen standpunt dat het aan de samenleving heel lastig is uit te leggen dat iemand die zeven zware misdrijven pleegt maar een derde boven op de straf kan krijgen, onderschrijven de aan het woord zijnde leden nog immer. Deze leden bepleiten echter, anders dan wat in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld, dat de rechter de mogelijkheid zou krijgen om bij het berechten en bestraffen van meerdere strafbare feiten maximaal een levenslange gevangenisstraf op te leggen. Dit doet naar hun oordeel meer recht aan de aard van de gepleegde strafbare feiten en de gevolgen die deze strafbare feiten voor de slachtoffers ervan hebben gehad. Hoe kijkt de regering hiertegen aan? Is zij bereid deze suggestie van deze leden over te nemen? Zo nee, waarom niet? Op welke wijze wordt met deze problematiek in het buitenland omgegaan? Op welke gronden hebben andere landen gekozen voor een ander systeem dan het (voorgestelde) Nederlandse?

Artikel 63 Sr bepaalt dat als een persoon is veroordeeld voor een misdrijf en later blijkt dat deze veroordeelde daarvoor ook nog een ander misdrijf heeft begaan, hij niet kan worden veroordeeld tot een hogere straf dan er totaal staat voor het laatste misdrijf waarvoor de veroordeelde is veroordeeld. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat, gegeven het feit dat moderne opsporingstechnieken ervoor zorgen dat daders van oude(re) strafbare feiten alsnog kunnen worden opgespoord en tegen hen vervolging kan worden ingesteld, het mogelijk moet worden gemaakt hogere straffen op te leggen dan nu mogelijk is. Daartoe wordt voorgesteld dat de rechter voortaan bij het bepalen van het strafmaximum slechts met één onherroepelijke veroordeling rekening behoeft te houden. Dat is de eerste veroordeling waarin voor het strafbare feit, indien het in die zaak ten laste was gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald. Ten aanzien van de voorgestelde mogelijkheid een gezamenlijke straf op te leggen waarin de eerder opgelegde straf oplost, vragen de leden van de VVD-fractie welke situaties zich volgens de regering voor toepassing van deze mogelijkheid lenen. In de memorie van toelichting staat dat de rechter hiervoor kan kiezen indien hij dat in het

belang van een goede rechtsbedeling wenselijk acht. Welke situaties worden hier onder verstaan? De aan het woord zijnde leden vrezen dat rechters niet snel van de geschapen mogelijkheid gebruik zullen maken indien deze niet voldoende precies en helder is omschreven. Dit zouden zij een gemiste kans vinden. Hoe groot schat de regering dit risico in? Is zij bereid meer duidelijkheid te verschaffen teneinde te bewerkstelligen dat deze nieuwe mogelijkheid daadwerkelijk in de praktijk door de rechterlijke macht zal worden toegepast? Ook merken de aan het woord zijnde leden op dat de voorgestelde mogelijkheid van het opleggen van een gezamenlijke straf niet verplicht is. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat er op het eerste gezicht in de wijze waarop de bestraffing wordt gepresenteerd onverklaarbare verschillen ontstaan tussen vergelijkbare gevallen. Hoe kijkt de regering hiertegen aan? Hoe kan dit gevaar worden voorkomen? Voorts is in de memorie van toelichting bij het nieuw voorgestelde artikel 63 te lezen dat het strafmaximum van de gezamenlijke straf ten hoogste de helft boven het hoogste strafmaximum kan bedragen. Ook ten aanzien van dit punt zijn de aan het woord zijnde leden van oordeel dat de rechter de mogelijkheid zou moeten hebben om maximaal een levenslange gevangenisstraf op te leggen. Hoe kijkt de regering aan tegen deze verruiming? Deelt zij het oordeel dat deze mogelijkheid, zonder dat dit een verplichting wordt, de door de rechterlijke macht gewenste ruimte biedt om gepaste straffen op te leggen in het geval een persoon zich schuldig (heeft ge)maakt aan meerdere ernstige strafbare feiten? In het artikel «Kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel meerdaadse samenloop in strafzaken» (M. Duker en F. de Graaf, Delikt en Delinkwent, 2014/33) wordt gesuggereerd dat het nieuw voorgestelde artikel 63 Sr niet zal zorgen voor een daadwerkelijk effect op de hoogte van de straf of de duur van de tenuitvoerlegging. Kan de regering een reactie geven op deze suggestie? Op welke punten en waarom klopt deze wel of niet? Ten slotte wensen de leden van de VVD-fractie een uiteenzetting van de wijzen waarop door andere landen wordt gewaarborgd dat daders van zware strafbare feiten een passende straf ondergaan, ook al is diegene reeds veroordeeld voor andere (ernstige) strafbare feiten. Kan de regering met name ingaan op de regel van Zäsurwirkung als toegepast in Duitsland?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering voorstelt om de meerdaadse samenloopregeling bij ongelijktijdige berechting in die zin aan te passen dat de rechter bij het te berechten feit alleen rekening behoeft te houden met de eerstvolgende onherroepelijke veroordeling. Kan de regering de meerdaadse samenloopregeling bij ongelijktijdige berechting met (meer) voorbeelden toelichten en daarbij in ieder geval een cold case-zaak betrekken?

Tevens hebben deze leden behoefte aan een toelichting op de passage: «Tegen deze achtergrond stel ik een andere opzet .... Indien ten laste gelegd en bewezen verklaard, een straf had kunnen worden bepaald.»

De leden van de PVV-fractie merken op dat bij het voorgestelde artikel 63 Sr de rechter twee mogelijkheden heeft. Hij kijkt welke straf hij nog op kan leggen nadat hij de bij eerdere veroordeling opgelegde straf van het strafmaximum heeft afgetrokken of hij legt een gezamenlijke straf op. Feit blijft dat de rechter gebonden blijft aan een strafmaximum. Met de tweede optie lijkt het op papier een bevredigender straf maar dat is het in werkelijkheid niet. In beide gevallen is de rechter immers gebonden aan het strafplafond. De wijze van berekening is dan wel anders, onder de streep maakt het geen verschil.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering voorstelt een bestraffing mogelijk te maken tot de helft boven het hoogste maximum. Deze leden merken daarbij op dat er dan nog steeds sprake kan zijn van

een sterk matigende werking van deze regeling. Weliswaar maakt de nieuwe regeling een hogere straf mogelijk, maar kan dan niet nog steeds sprake zijn van de wens om hierboven uit te gaan? Is daarvoor geen enkele mogelijkheid in het voorliggende wetsvoorstel, ook niet in heel bijzondere gevallen?

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel A*

De leden van de PVV-fractie merken op dat wordt aangegeven dat de redenen die ten grondslag liggen aan de verhoging van een derde tot de helft van het hoogste maximum reeds in een eerdere paragraaf zijn toegelicht. Deze leden constateren dat de redenen voor een verhoging inderdaad zijn toegelicht, maar dat de onderbouwing voor de verhoging tot de helft ontbreekt. Hiermee doet de regering hetzelfde als de wetgever in 1886. Kan worden aangegeven welke redenen ten grondslag liggen aan de keuze voor een verhoging van 50 procent?

#### *Onderdeel E*

De leden van de SGP-fractie vragen of de term «eerste veroordeling» geen nadere toelichting in de wettekst nodig heeft. Moet hierbij niet worden gesproken over de eerste veroordeling na het begaan van het feit dat nu bij de rechter in behandeling is?

Verder vragen deze leden waarom in dit artikel wordt gesproken over «een straf had kunnen worden bepaald»? Wat wordt hiermee precies bedoeld? Had bijvoorbeeld een straf opgelegd kunnen worden als de betrokken persoon tussen de behandeling van zijn zaak en zijn daadwerkelijke veroordeling een misdrijf zou hebben gepleegd?

Kan ook nog nader toegelicht worden of het moment van onherroepelijke veroordeling precies hetzelfde moment is als dat van de strafoplegging?

### **ARTIKEL III**

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering doelt op onherroepelijke veroordelingen die geleid hebben tot strafoplegging die voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel kunnen worden meegenomen in het kader van het overgangsrecht. Deze leden vragen of indien dit het geval is, de regering heeft overwogen dit vereiste van onherroepelijkheid te laten vervallen, zodat veroordelingen in hoger beroep die uitgesproken zijn na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, wel nog meegenomen zouden kunnen worden. Kan de regering ten slotte de voordelen ten behoeve van de hoogte van de op te leggen strafmaat weergeven bij toepassing van laatstgenoemde constructie?

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag bij het overgangsrecht. Het wordt hen niet volledig duidelijk in wat voor gevallen de nieuwe regeling al wel meteen opgaat. Is de nieuwe regeling, waarbij slechts één zaak in aanmerking genomen wordt, alleen van toepassing in die gevallen waarbij de al deze feiten na de inwerkingtreding van de wet hebben plaatsgevonden?

Betekent deze overgangsregeling verder dat er nog gedurende lange tijd sprake kan zijn van de onmogelijkheid om over te gaan tot het opleggen van een passende straf als er sprake is van veel eerdere veroordelingen. Is dat wel gewenst?

Ook vragen deze leden wat de precieze betekenis van artikel 1 Sr voor dit wetsvoorstel is. Gaat het hierbij niet meer om een verandering die vergelijkbaar is met een langere verjaringstermijn dan om een verandering die de strafbaarheid zelf wijzigt?

De voorzitter van de commissie,  
Ypma

De griffier van de commissie,  
Hessing-Puts