

Vergaderjaar 2010–2011

**29 911**

## **Bestrijding georganiseerde criminaliteit**

**Nr. 53**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2011

#### **1. Inleiding**

In het Algemeen Overleg van 27 april 2011 met uw Kamer spraken wij over de aanpak van de financieel-economische criminaliteit en over de noodzaak van een krachtige bestrijding van de risico's van verwevenheid van onderwereld en bovenwereld. In dit kader zal ook de bestrijding van vastgoedgerelateerde criminaliteit de komende jaren hoge prioriteit hebben. Een daadkrachtige en effectieve aanpak vereist een langdurige en geïntegreerde, overheidsbrede inzet, waarbij alle beschikbare instrumenten, zowel strafrechtelijke, bestuurlijke als fiscale ten volle worden benut. Omdat het hier gaat om primair winstgedreven vormen van criminaliteit, vormt het afnemen van het financieel voordeel, alsmede het zo veel mogelijk schadeloos stellen van de slachtoffers, een essentieel onderdeel van de aanpak.

In deze context dienen de beslissingen van het Openbaar Ministerie in individuele zaken om aan rechtspersonen of natuurlijke personen een (hoge) transactie of schikking aan te bieden, te worden beoordeeld. In de publieke discussie over dit onderwerp wordt soms de indruk gewekt dat verdachten van zware fraudemisdrijven eenvoudig «hun straf ontlopen door deze af te kopen». Dat is een onvolledig en onjuist beeld.

In deze brief ga ik, conform mijn toezegging in het algemeen overleg van 27 april 2011, nader in op het beleid inzake (hoge) transacties en schikkingen. Ik voldoe met deze brief tevens aan mijn toezegging in het begrotingsdebat van 25 november 2010.

#### **2. Transacties en schikkingen in het sanctiestelsel**

Voor een goed begrip van het beleid ter zake van (hoge) transacties in concrete gevallen schets ik kort de plaats van de transactie in het sanctiestelsel.

Op strafbare feiten zijn verschillende overheidsreacties mogelijk. Op het terrein van de ordeningswetgeving (bijvoorbeeld sociale zekerheid, belastingheffing, milieu) zijn in de meeste gevallen zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties mogelijk. Of voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving wordt gekozen, hangt af van de aard en ernst van de normschending. Het strafrecht wordt op het terrein van de ordeningswetgeving in beginsel gereserveerd voor het zwaarste segment zaken.<sup>1</sup> De keuze wordt mede aan de hand van richtlijnen gemaakt.

De klassieke overheidsreactie op een gepleegd misdrijf is het bij de rechter aanbrengen van een zaak door het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie zal een zaak seponeren als er onvoldoende bewijs is om tot een veroordeling te komen. Wanneer er voldoende bewijs is maar een vervolging niet opportuun wordt geacht, kan het Openbaar Ministerie er ook voor kiezen een zaak niet voor de rechter te brengen, maar te seponeren en daaraan eventueel voorwaarden te verbinden (opportuiniteitsbeginsel).

In de loop der tijd zijn er verschillende instrumenten bijgekomen die een afdoening van een bewijsbare zaak buiten de rechter om mogelijk maken. De transactie is er daar één van. Vrij recent zijn daar de bestuurlijke boete en de strafbeschikking bijgekomen. Inmiddels wordt in een deel van de zaken die tot voor kort met een transactie werden afgedaan een strafbeschikking opgelegd. Dit wordt de komende jaren verder uitgebreid. Van de transactie dient te worden onderscheiden de in het Wetboek van strafvordering voor de procedure van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel opgenomen schikking als buitengerechtelijke modaliteit van voordeelsontneming (art. 511c WvSv). Op deze ontnemingschikking kom ik hierna nog terug.

### **3. Transacties algemeen**

De transactie is een in de wet<sup>2</sup> geregelde mogelijkheid om misdrijven af te doen buiten de rechter om bij feiten waarop naar de wettelijke omschrijving niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. De daarbij te stellen voorwaarden zijn limitatief in de wet omschreven. In de praktijk zijn met name de volgende voorwaarden van belang: betaling van een geldsom tot ten hoogste het maximum van de geldboete die op het strafbare feit is gesteld, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, vergoeding van door het strafbare feit veroorzaakte schade aan slachtoffers en het verrichten van een werkstraf voor ten hoogste 120 uren. Een transactie kan slechts worden aangeboden als er inhoudelijk voldoende grond is om de zaak aan de strafrechter voor te leggen. Daarom betekent het niet accepteren van een transactieaanbod dat dan een dagvaarding volgt. Een schuldbekentenis is noch voor transactieaanbod door het Openbaar Ministerie, noch voor de strafoplegging door de rechter een vereiste.

Het Wetboek van strafvordering voorziet in de mogelijkheid voor een belanghebbende om beklag te doen tegen het afdoen van een zaak met een transactie. Het gerechtshof beslist op een dergelijk beklag. Voor het aanbieden van hoge en bijzondere transacties geldt een afzonderlijke regeling die is neergelegd in Aanwijzing hoge transactie en bijzondere transacties.

### **4. Hoge en bijzondere transacties**

In 2001 en 2002 is door de toenmalige minister van Justitie intensief met de Kamer overlegd over hoge transacties. Aanleiding waren toen onder meer transacties in de zaak van de fraude bij de bouw van de Schiphol-

<sup>1</sup> Zie hierover ook de «Kabinetsnota uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel» (TK 2008/2009, 31 700 VI, nr. 69).

<sup>2</sup> Onder meer in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht, artikel 36 Wet op de Economische Delicten en artikel 76 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

tunnel. Dit heeft begin 2002 geleid tot een nieuwe Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties. Deze aanwijzing hield een aanzienlijke aanscherping in van de tot dan toe geldende Aanwijzing hoge transacties.<sup>1</sup> De belangrijkste nieuwe elementen betroffen het uitgangspunt «voor de rechter brengen, tenzij» en de zware procedure met de verplichte instemming van de Minister.

Hoge transacties onderscheiden zich van reguliere transacties door de hoogte van kort gezegd het boetebedrag (meer dan € 50 000,-) of het totaal van het boetebedrag en betalingen uit hoofde van schadevergoeding en/of ontneming (meer dan € 500 000,-). Bij bijzondere transacties gaat het in het algemeen om zaken waarin afdoening met een transactie op voorhand niet de meest logische mogelijkheid lijkt en/of op onbegrip kan stuiten. Daarbij worden twee categorieën onderscheiden. Ten eerste de categorie zaken waarin sprake is van grote nationale maatschappelijke bezorgdheid of onrust vanwege de ernst van de inbreuk op de algemene veiligheid en gezondheid van personen en goederen of op het algemene functioneren van belangrijke sectoren van de samenleving, waardoor afdoening van de strafzaak met een transactie op maatschappelijk onbegrip kan stuiten. De tweede categorie betreft de zaken die principieel liggen omdat er gewichtige vragen van moraal en fatsoen spelen of omdat het gaat om een juridisch principieel punt, waarbij het van belang kan zijn jurisprudentie te ontwikkelen. Door het aanbieden van een transactie blijft immers een rechterlijke toetsing uit.

Dit soort hoge en bijzondere transacties zijn een uitzondering en moeten dat ook blijven. Dit is ook verwoord in het uitgangspunt van de aanwijzing, namelijk niet transigeren in dergelijke zaken (maar voorleggen aan de rechter) tenzij daar een zeer goede reden voor is. Deze beoordeling is in eerste instantie aan het OM.

Een hoge of bijzondere transactie moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd. In de aanwijzing is voorzien in een zware toetsingsprocedure binnen het Openbaar Ministerie (via de parketleiding en de hoofdadvocaat-generaal en het College van Procureurs-Generaal). De aanwijzing schrijft voor dat het College een hoge of bijzondere transactie vooraf schriftelijk aan mij voorlegt. Dit stelt mij in staat volledige verantwoordelijkheid te dragen voor deze beslissingen van het OM. Deze extra zorgvuldigheidseis is in de aanwijzing opgenomen als resultaat van overleg met uw kamer naar aanleiding van de discussie die ontstond na enkele hoge transacties in 2001. In de procedure staat de toetsing van de reden om te transigeren centraal: is dat een verantwoorde beslissing gezien de aard en ernst van de gevolgen van het strafbare feit en de omstandigheden waaronder dit is gepleegd, alsmede de strafprocessuele consequenties van een transactie dan wel van een eventueel aanbrenge bij de rechter.

Mijn toets beperkt zich tot een oordeel of het Openbaar Ministerie in redelijkheid kon komen tot het standpunt dat de zaak met een transactie kon worden afgedaan. De Minister van Veiligheid en Justitie past immers terughoudendheid bij bemoeienis met individuele strafzaken.

De aanwijzing schrijft voor dat bij een hoge of bijzondere transactie een persbericht wordt uitgebracht. Dit persbericht bevat de naam van de verdachte met wie en een omschrijving van de strafbare feiten ter zake waarvan wordt getransigeerd. Daarnaast wordt in het persbericht summier aangegeven waarom is gekozen voor een transactie. Dit persbericht beoogt het uitblijven van eventuele publiciteit naar aanleiding van een openbare behandeling ter terechtzitting en een in het openbaar uitgesproken rechterlijke uitspraak en de generaal preventieve werking die daarvan uitgaat, te compenseren. Een transactie wordt aangetekend in de justitiële documentatie en kan een rol spelen bij bijvoorbeeld het

<sup>1</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 27 februari 2001, TK 2001/2002, 28 216, nr. 8. Zie voorts de brief van de Minister van Justitie van 10 december 2001, TK 2001/2002, 28 093, nr. 20.

aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag of bij afweging omtrent vervolging bij recidive.

## **5. Hoge transacties in de praktijk**

Ernstige commune strafbare feiten, zoals gewelds- en zedendelicten, lenen zich in beginsel niet voor een afdoening met een hoge transactie en zijn daar gelet op de wettelijke strafbedreiging ook grotendeels van uitgesloten. In het merendeel van de zaken waarin een hoge transactie wordt aangeboden gaat het om zaken op het gebied van milieu, economie en fraude. Het gaat veelal om complexe onderzoeken bij het Functioneel Parket in onderzoek waarin rechtspersonen een belangrijke rol spelen. Zo ook het grote vastgoedfraude onderzoek onder de naam Klimop.

Voor alle transacties geldt dat op zichzelf sprake moet zijn van een passende afdoening. Voor hoge transacties geldt deze eis des te sterker. In de Aanwijzing hoge en bijzondere transacties is het uitgangspunt «dagvaarden, tenzij» opgenomen. De gedachte daarachter is dat indien zaken om een zodanige zware sanctie als een «hoge» transactie» vragen, het gaat om zaken die in beginsel aan de strafrechter moeten worden voorgelegd.

Door verschillende omstandigheden kan evenwel een hoge transactie een passende afdoening vormen. In alle gevallen is sprake van maatwerk. Hieronder worden enkele aspecten geschetst die bij de keuze voor het aanbieden van een hoge transactie aan de orde kunnen komen. Daarbij dient bedacht te worden dat het veelal om een combinatie van factoren gaat.

Ten eerste – meer op macroniveau – kan een buitengerechtelijke afdoening onderdeel uitmaken van de processtrategie van een grote(re) zaak. Een deel van de verdachten – veelal de hoofdverdachten op wie het onderzoek primair gericht was – wordt gedagvaard, terwijl de zaken tegen verdachten aan wie een geringer verwijt kan worden gemaakt, buitengerechtelijk worden afgedaan. Door een dergelijke strategie te hanteren, worden laatstgenoemde verdachten die anders vanwege onontkoombare capaciteitskeuzes wellicht buiten schot zouden blijven, toch strafrechtelijk aangepakt. Het gaat om het juiste evenwicht tussen de te bereiken maatschappelijke effecten bij de aanpak van bepaalde soorten misdrijven en de inzet van beperkte opsporings-, vervolgings- en zittingscapaciteit. Dit is een aspect dat bijvoorbeeld in de Klimopzaak een rol speelt. Omdat een hoge transactie alleen wordt aangeboden als daarmee sprake is van een passende afdoening, correspondeert de transactie met wat de eis van het Openbaar Ministerie ter terechtzitting zou zijn geweest. Het betekent ook dat wanneer naar het oordeel van het Openbaar Ministerie een zaak, gelet op alle omstandigheden van het geval, een gevangenisstraf passend is en deze naar verwachting ook door de rechter zal worden opgelegd, de zaak niet in aanmerking komt voor een hoge transactie.

Ten tweede kunnen de voordelen van een buitengerechtelijke afdoening er aan bijdragen dat een hoge transactie een passende afdoening is. Als gevolg van de wilsovereenstemming – de verdachte verklaart zich voorafgaand aan het voorleggen aan de minister akkoord met de voorwaarden van de transactie – is sprake van een finale afdoening van de zaak. Daarmee wordt een langdurige rechtsgang, veelal in meerdere instanties, voorkomen. Dat levert onder meer capaciteitsvoordelen op. Vervolgings en zittingscapaciteit, en soms ook opsporingscapaciteit, hoeven niet (verder) voor de betreffende strafzaak te worden aangewend en kunnen aan andere zaken worden besteed. Door strafzaken (deels) buitengerechtelijk af te doen, kan het OM ook (beter) afdwingen dat

benadeelde partijen schadeloos worden gesteld. Doordat via de buitengerechtelijke afdoening ook een relatief snelle en finale beslechting van de zaak plaatsvindt ontstaat ook voor de benadeelde partijen snel duidelijkheid. Bovendien is dan sprake van een snelle, daadkrachtige interventie waarmee aan de samenleving, of aan bepaalde maatschappelijke sectoren, wordt duidelijk gemaakt dat het Openbaar Ministerie optreedt tegen strafbaar gedrag.

Tot slot kunnen de aard en de ernst van het feit en persoonlijke omstandigheden van de verdachte meewegen in de afweging die leidt tot een buitengerechtelijke afdoening. Wat betreft de aard en de ernst kan relevant zijn dat bijvoorbeeld sprake is van fraude met hoge bedragen, maar er desondanks een geringer verwijt kan worden gemaakt en nauwelijks persoonlijk voordeel is behaald. Ook is daarbij te denken aan een bedrijf dat als gevolg van een ongeluk milieugevaarlijke stoffen loost, terwijl dat bedrijf nadien zelfstandig de nodige aanpassingen in de bedrijfsvoering heeft gedaan en heeft ingestaan voor de reinigingskosten. Dergelijke feitelijke omstandigheden kunnen voor de rechter ook aanleiding zijn in een concreet geval geen gevangenisstraf op te leggen. Het Openbaar Ministerie houdt daar rekening mee bij de keuze voor een bepaalde afdoening van een strafzaak. Daarnaast is wat betreft de persoon van de verdachte van belang dat aan een rechtspersoon slechts een geldboete kan worden opgelegd. In dat geval zal ter terechtzitting in de regel een geldboete worden opgelegd. Met een hoge transactie, inclusief het uitbrengen van een persbericht daarover, kan dezelfde uitkomst worden bereikt als bij een – langdurige – behandeling ter zitting. Ook houdt het Openbaar Ministerie rekening met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Ook in het geval van een natuurlijke persoon zal niet altijd een gevangenisstraf in de rede liggen. Als factoren die daarbij van belang zijn kunnen genoemd worden een blanco strafblad, een ernstige ziekte, een betrekkelijk gering aandeel in het strafbare feit of dat het feit eenmalig is gepleegd. Ook het schadeloos stellen van de benadeelde partijen kan daarbij een rol spelen. Dat kan betekenen dat een financiële sanctie, al dan niet in combinatie met een taakstraf, passend is.

Een inventarisatie op mijn departement leert dat in de periode 2002 tot heden in ruim 20 zaken, zo'n 35 hoge transacties zijn aangeboden. In het Klimoponderzoek zijn tot nog toe zaken tegen 13 verdachten, waarvan 4 natuurlijke personen, met een hoge transactie afgedaan. Daarbij is voor bijna 10 miljoen euro aan boetes opgelegd, zijn taakstraffen opgelegd, is voor ruim 13 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen en voor ongeveer 120 miljoen euro aan schadevergoeding aan de benadeelde partijen betaald. De Klimop-zaak is in aantallen hoge transacties en de financiële omvang daarvan zeer uitzonderlijk te noemen.

## **6. Ontnemingschikking**

Voor de volledigheid ga ik in deze brief ook nog kort in op de ontnemingschikking. Anders dan de transactie is de regeling van de ontnemingschikking opgenomen in het Wetboek van strafvordering (art. 511c). Dit heeft ermee te maken dat onderliggende strafbare feiten ondanks de schikking vervolgbaar en strafbaar blijven in de hoofdprocedure. Een ontnemingschikking kan slechts worden aangegaan als al sprake is (geweest) van een strafvervolgving of veroordeling en is een reparatoire maatregel. De onderliggende strafzaak is dus aanhangig of aanhangig geweest bij de rechter.

Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel is geen bestraffende maatregel en kan dus nadrukkelijk niet inhouden dat wordt afgezien van (verdere) strafvervolgving. De wijze waarop door het Openbaar

Ministerie met ontnemingsschikkingen wordt omgegaan is neergelegd in de Aanwijzing ontneming.

Deze figuur dient zoals hiervoor aangegeven te worden onderscheiden van de transactie waarvan een ontnemingsbedrag deel uitmaakt. Dan is betaling van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wel mede een voorwaarde voor niet (verder) vervolgen.

Voor (hoge) ontnemingsschikkingen geldt overigens voor een deel ook hetgeen hiervoor is gesteld over (hoge) transacties. Ook in deze vorm van afdoening is immers sprake van maatwerk en dient er sprake te zijn van een passende afdoening, met dat verschil dat het bij een ontneming niet gaat om een bestraffende sanctie maar om een maatregel die beoogd onrechtmatig voordeel te ontnemen (reparatoir). Indien tot overeenstemming kan worden gekomen over een ontnemingsschikking die recht doet aan dat reparatoire karakter, dan levert dat ook capaciteitsvoordelen op indien een langdurige rechtsgang kan worden voorkomen. Ook kan dit in een aantal gevallen voorkomen dat langdurig opsporingscapaciteit dient te worden ingezet.

## **7. Slotsom**

Hoge en bijzondere transacties zijn nu en in de toekomst een uitzondering en dienen dat te blijven. Tegelijkertijd stel ik vast dat de mogelijkheid dit soort zaken bij uitzondering buitengerechtelijk af te doen een onmisbaar instrument blijft met het oog op een effectieve, doelmatige en daadkrachtige afdoening daarvan. Het gaat om het juiste evenwicht tussen de te bereiken maatschappelijke effecten en de inzet van beperkte opsporings-, vervolgings- en zittingscapaciteit. Juist ook bij financieel-economische criminaliteit is het van groot belang dat aan benadeelden zo snel mogelijk herstel van schade kan worden geboden, dat wederrechtelijk verkregen voordeel wordt ontnomen en dat een serieuze sanctie in de vorm van een hoge geldboete en voor natuurlijke personen een hoge boete al dan niet in combinatie met een werkstraf snel volgt.

Daarbij dient ook te worden meegewogen dat aan rechtspersonen geen vrijheidsbenemende sanctie kan worden opgelegd. Ik sta dan ook achter de keuzes die in het Klimoponderzoek zijn gemaakt om tot een gedifferentieerde afdoening te komen, waarbij de hoofdverdachten, voornamelijk natuurlijke personen, voor de rechter worden gedagvaard en een aantal andere zaken buitengerechtelijk, door middel van transacties, wordt afgedaan.

Ik heb begrip voor de zorgen die in de Kamer leven over hoge transacties en ben mij daar terdege van bewust, telkens wanneer mij een hoge transactie wordt voorgelegd.

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