

Vergaderjaar 2018–2019

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 478**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2018

Met deze brief bied ik uw Kamer de beleidsreactie op het rapport «Evaluatie Wet OM-afdoening» aan. Dit rapport is op 18 juni 2018 aangeboden aan uw Kamer (Kamerstuk 29 279, nr. 440). Uit de evaluatie volgt dat de strafbeschikking een blijvende plek heeft veroverd in het Nederlandse sanctiebestel. De strafbeschikking draagt naar het oordeel van de onderzoekers bij aan de hoofdoelstellingen die ten grondslag lagen aan de Wet OM-afdoening, waaronder het vergroten van de doelmatigheid en het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening.

Gelijktijdig stuur ik uw Kamer een brief toe waar ik in algemene zin in ga op het media-bericht «OM deelde ten onrechte straffen uit» over de toepassing van de strafbeschikking (NRC 4 december 2018) (Kamerstuk 29 279, nr. 479). In die brief ga ik uitvoerig in op de in het media-bericht genoemde meting van het openbaar ministerie. Op de schriftelijk gestelde Kamervragen van de fracties van SP en D66 naar aanleiding van de media-berichtgeving over de toepassing van de strafbeschikking ontvangt uw Kamer op de gebruikelijke wijze nog separate beantwoording.

In het vervolg staat de beleidsreactie op het rapport «Evaluatie Wet OM-afdoening» centraal.

## **1. Inleiding**

De Wet OM-afdoening maakt het mogelijk om in een strafrechtelijk kader buiten de rechter om straffen op te leggen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. Hierna in paragraaf 3.2 onder «Versterking juridische grondslag» sta ik kort stil bij de wettelijke normering van de strafbeschikking ten opzichte van die van de transactie. De wet is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd ingevoerd. Daar zijn jaren van voorbereidingen aan vooraf gegaan. Bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening is voorts nadrukkelijk aandacht besteed aan de eerdere voorstellen om de

buitengerechtelijke afdoening van strafzaken te hervormen.<sup>1</sup> Op grond van artikel XXIA van de Wet OM-afdoening moet aan de Staten-Generaal verslag worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam deze evaluatie uitgevoerd tussen de zomer van 2016 en april 2018.

In het navolgende sta ik – zoals eerder door mij aangekondigd (Kamerstuk 29 279, nr. 399) – stil bij de effecten van de maatregelen die het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie al in gang heeft gezet naar aanleiding van de rapporten die de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden heeft uitgebracht over de praktijk van de Wet OM-afdoening (Kamerstuk 29 279, nr. 225 en Kamerstuk 29 279, nr. 399). Daarna ga ik in op het evaluatierapport van de Wet OM-afdoening. Aan de orde komen de bevindingen van de onderzoekers, mijn reactie op deze bevindingen en de maatregelen die ik naar aanleiding van de conclusies van de onderzoekers voornemens ben te nemen. Waar deze conclusies aanleiding geven tot wetswijziging worden deze betrokken bij het wetgevingsprogramma in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstuk 29 279, nrs. 395 en 402). In verband met de regeling van de buitengerechtelijke afdoening in Boek 3 van het nieuwe wetboek ga ik in deze brief eveneens in op de wettelijke regeling van de transactie, in het bijzonder de hoge en bijzondere transacties (Kamerstuk 29 297, nr. 440). Ook behandel ik de aanbeveling van de onderzoekscommissie ontnemingsschikking om te bezien of een rechterlijke toets van ontnemingsschikkingen wenselijk is (Kamerstuk 34 362, nr. 2).

## **2. Maatregelen op basis van rapporten procureur-generaal bij de Hoge Raad**

De Wet OM-afdoening is – mede naar aanleiding van de in de inleiding genoemde rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van zijn toezichthoudende taak – door het College aangemerkt als kritisch proces. In dat kader is het openbaar ministerie het Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM2020 gestart. Dit meerjarige programma is gericht op het beter uitvoeren van kritische strafrechtelijke processen, zoals de OM-strafbeschikking. Als gevolg daarvan wordt er forse inzet vrijgemaakt voor de verbeteringen en wordt de voortgang van die verbeteringen bewaakt met metingen en audits. Naar aanleiding van het eerste rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad «Beschikt en gewogen», dat de resultaten bevat van een onderzoek naar de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvoeren van strafbeschikkingen door het openbaar ministerie, heeft het College verschillende maatregelen getroffen (Kamerstuk 29 279, nr. 225). Bij het vervolgrapport «Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen» geeft de procureur-generaal onder andere aan dat de belangrijkste conclusie is dat het openbaar ministerie met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan zijn eerdere bevindingen. Op zowel het gebied van de schuldvaststelling, als de kwaliteit van de dossiers en de doorlooptijden, constateert hij dat duidelijk vooruitgang is geboekt (Kamerstuk 29 279, nr. 399). Daarmee kent het openbaar ministerie prioriteit toe aan de kritiekpunten waarop in het eerste rapport het accent lag. De door het College genomen maatregelen onderschrijf ik volledig. Deze maatregelen raken voor een groot deel ook

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 29 849, nr. 3, p. 3, Knigge, G., Strafvordering in het geding, preadvies betreffende het onderwerp Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering, HNJV 1994-I en Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechts-handhaving, Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving, (Den Haag 1995).

aan de aandachtspunten die voortvloeien uit het evaluatieonderzoek van de Wet OM-afdoening. In het navolgende ga ik nader in op de actuele stand van zaken bij de metingen en audits die door het openbaar ministerie in gang zijn gezet en op de effecten van de genomen maatregelen betreffende de toepassing van de strafbeschikking.

De uitkomsten van de metingen en de meest recente cijfers in het kader van het kwaliteitsprogramma Strafvordering OM2020 laten een verbetering zien van de geleverde juridische kwaliteit in de toepassing van de OM-strafbeschikkingen. De verbeterde kwaliteit van de schuldvaststelling en hiermee samenhangende dossiervorming zorgt voor een verkorting van de doorlooptijden. Dit leidt er toe dat de herbeoordeling zich steeds meer beperkt tot de verzetsgronden. Het aantal zaken dat op de parketten nog volledig wordt beoordeeld, neemt hierdoor af. Een andere ontwikkeling met een positief effect op de doorlooptijden betreft de zogeheten «fast lanes» bij het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie die zijn ingevoerd voor diverse zaakstromen. Uitgangspunt daarbij is dat alle zaken die instromen meteen worden beoordeeld, zodat in deze zaakstromen geen voorraden meer ontstaan. De nieuwe werkwijzen hebben elk een positieve invloed op de doorlooptijden. In de eerste negen maanden van 2018 werd 62% van de verzetszaken binnen drie maanden na de registratie van het verzet beoordeeld. In 2016 was dat nog 45%.

In het rapport «Beproefd verzet» deed de procureur-generaal bij de Hoge Raad het openbaar ministerie de aanbeveling bij de straftoemeting meer rekening te houden met de straf die rechters in voorkomende gevallen opleggen. Zoals ik in de volgende paragraaf zal beschrijven, komen de onderzoekers in hun evaluatierapport tot een vergelijkbare conclusie. Zowel het College als ik onderschrijven deze aanbeveling. Het College heeft reeds de Aanwijzing OM- strafbeschikking (Stcrt. 2018, nr. 67767) aangepast zodat meer rekening kan worden gehouden met de straffen die rechters opleggen. De kwaliteit van de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen is voorts verbeterd door specifieke maatregelen van het openbaar ministerie gericht op de kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline. Naar aanleiding van de vaststelling uit het eerste rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat de OM-strafbeschikking bij feitgecodeerde zaken met een vast boetebedrag op geheel geautomatiseerde wijze door het Centraal Justitieel Incassobureau werden verzonden, merk ik op dat de werkprocessen zijn aangepast opdat te allen tijde voorafgaand aan het uitvoeren van een OM-strafbeschikking schuldvaststelling zal plaatsvinden door een daartoe bevoegde functionaris.

De bovengenoemde onderwerpen hebben de blijvende aandacht van het College en maken onderdeel uit van het Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM2020 waarin borging van de strafvorderlijke kwaliteit in de kritische werkprocessen van het OM centraal staat. Wat betreft het wegwerken van oude zaken en voorraden kan ik uw Kamer ten slotte melden dat het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak op dit moment onderzoek doen naar de omvang van de problematiek en de benodigde maatregelen om (verdere) voorraadvorming tegen te gaan. Daarbij wordt eveneens de beschikbare zittingscapaciteit betrokken. Dit onderzoek zal naar verwachting eind 2018 gereed zijn. Na ontvangst van het onderzoek zal ik uw Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de bevindingen.

### 3. Evaluatierapport Wet OM-afdoening

#### 3.1 Hoofdpijnen en belangrijkste bevindingen

In het onderstaande ga ik in op de hoofdpijnen van het evaluatierapport en de belangrijkste bevindingen. Dit betreft een verkorte weergave van het hoofdstuk met aanbevelingen (p. 263 – 267 van het rapport).

De probleemstelling van het evaluatieonderzoek was tweeledig:

1. Wat heeft de wetgever beoogd met de Wet OM-afdoening?
2. Hoe wordt de Wet OM-afdoening in de praktijk uitgevoerd, en is dit volgens de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever?

De onderzoekers hebben de vragen die volgen uit deze probleemstelling beantwoord met toepassing van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Eerst is aan de hand van bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur, en interviews de beleidstheorie gereconstrueerd. Met het overzicht van verwachtingen en aannames dat hieruit volgde is vervolgens het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening gedaan.

Bij de Wet OM-afdoening is niet langer sprake van het voorkomen van strafvervolgning door te voldoen aan door het openbaar ministerie gestelde voorwaarden zoals bij de transactie het geval is, maar van vervolging en bestraffing door – of onder de verantwoordelijkheid van – de officier van justitie. Uit de gereconstrueerde beleidstheorie komen drie hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening naar voren:

- i) het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening;
- ii) het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening;
- iii) het vergroten van de capaciteit bij de zittende magistratuur.

Aan de hand van de drie bovengenoemde hoofddoelstellingen komen de onderzoekers tot de hierna weer te geven conclusies:

##### *i) Vergroten van de doelmatigheid*

In lijn met de beleidstheorie zijn doelmatigheidsvoordelen bereikt door een strafbeschikking uit te vaardigen in zogenaamde bulkzaken waarbij een geldboete wordt opgelegd die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter ten uitvoer kan worden gelegd. Conform de verwachtingen blijkt uit de analyse van registratiegegevens over 2014 dat er aanzienlijk minder vaak wordt gedagvaard dan ten tijde van de transactiepraktijk. De onderzoekers vragen zich wel af of dat (geheel) is toe te schrijven aan de doelstelling van een doelmatige afdoening. De onderzoekers vinden voorts het aantal verzetszaken niet gering. Bij de veronderstelling dat de inning van de niet-betaalde geldboete minder problematisch zou zijn dan bij de niet-betaalde transactie plaatsen de onderzoekers eveneens kanttekeningen: in 36% van de OM-strafbeschikkingen en 23% van de politiestrafbeschikkingen mislukte de tenuitvoerlegging. Ten slotte bleek de verwachting dat driekwart van de strafbeschikkingen direct na de uitvaardiging zal worden voldaan niet uitgekomen. In de praktijk bleek dit gemiddeld voor alle strafbeschikkingsmodaliteiten in 2014 uit te komen op 61%.

### *ii) Versterken van de juridische grondslag*

De juridische grondslag van de strafbeschikking is naar het oordeel van de onderzoekers versterkt ten opzichte van de transactie. Door schuld vast te stellen volgens een procedure die in de wet is neergelegd en – afhankelijk van de aard van de voorgenomen sanctie – de verplichting tot het horen van de verdachte en de mogelijkheid van rechtsbijstand, wordt meer rechtsbescherming geboden dan bij de transactie.

### *iii) Vergroten capaciteit van de zittende magistratuur*

Met de strafbeschikking is volgens de onderzoekers meer capaciteit beschikbaar gekomen bij de rechtspraak voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. De zaken die na verzet aan de rechter worden voorgelegd hebben meer om het lijf: de meeste verdachten die verzet hebben gedaan, verschijnen namelijk ter terechtzitting en hebben bovendien een verhaal. Daarmee wordt een belangrijke doelstelling van de wet gerealiseerd; de schaarse zittingscapaciteit wordt besteed aan zaken die daartoe aanleiding geven omdat er kennelijk een verschil van opvatting bestaat tussen het openbaar ministerie en de verdachte.

De slotconclusie van de onderzoekers is dat de strafbeschikking een blijvende plek heeft veroverd in het Nederlandse sanctiebestel.

## **3.2 Beleidsreactie**

### Algemeen

Al ruim voor de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening is begonnen aan de voorbereiding van de implementatie van de daarmee beoogde stelselwijziging in de buitengerechtelijke afdoening. In de jaren na de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening op 1 februari 2008 is de transactie – stapsgewijs, maar nog niet geheel – vervangen door de strafbeschikking. Hieronder ga ik in op de drie hoofddoelstellingen die de onderzoekers op basis van de wetsgeschiedenis benoemen en de mate waarin deze zijn bereikt. Waar nodig benoem ik op basis van de uitkomsten van het onderzoek de concrete maatregelen die ik van plan ben te nemen om de doelstellingen van de wetgever beter te bereiken.

### Vergroten doelmatigheid

Onderzoekers concluderen dat met de strafbeschikking doelmatigheidsvoordelen zijn bereikt in de zogenaamde bulkzaken. Dit stemt tot tevredenheid en is in overeenstemming met de doelstellingen van de wet. Bij de politiestrafbeschikking is het verzetpercentage slechts 11% tegenover 39% van politietransacties die naar zitting moesten omdat er door de verdachte niet aan de gestelde transactievoorwaarden werd voldaan. Ook bij de OM-strafbeschikkingen acht ik het verzetpercentage (15%) aanvaardbaar. Het gaat hier om relatief zwaardere en ingewikkeldere zaken en daarom is eerder te verwachten dat er grond is voor discussie over de schuldvaststelling of de straf. De genoemde verzetpercentages bij de politiestrafbeschikking en de OM-strafbeschikking verschillen dan ook niet wezenlijk van de hoger beroepspercentages bij een rechterlijk vonnis. Ten aanzien van de bestuurlijke strafbeschikkingen prijzen de onderzoekers – op basis van het dossieronderzoek – de grote zorgvuldigheid waarmee deze strafbeschikkingen in de praktijk tot stand komen. Wel merk ik op dat het aanzienlijk hogere verzetpercentage bij bestuurlijke strafbeschikkingen (29%) – hoewel het beperkte aantallen

betreft – reden is voor nader onderzoek. Hierop kom ik bij de beschrijving van de uit de evaluatie volgende maatregelen terug.

Uit het onderzoek en uit de rapporten van de procureur-generaal blijkt dat de rechter in veel gevallen lager straft dan het openbaar ministerie in de strafbeschikking. Dit kan het instellen van verzet stimuleren en de doelmatigheid van de strafbeschikking inperken. Door het College zijn maatregelen getroffen om te bevorderen dat de straftoemeting door het openbaar ministerie en de strafoplegging door rechters dichter bij elkaar komen. Dit zal naar verwachting bijdragen aan het terugdringen van verzetszaken (althans die zaken waarin voor het verzet geen aanleiding is op grond van de vastgestelde schuld). Met betrekking tot de strafoplegging is daarom de Aanwijzing OM-strafbeschikking aangepast (Stcrt. 2018, nr. 67767). De strekking van de wijziging is dat het openbaar ministerie bij het opleggen van een strafbeschikking als uitgangspunt hanteert dat de strafoplegging voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting. De officier van justitie houdt daarbij rekening met de rechterlijke straftoemetingpraktijk.

De doelmatigheid van de tenuitvoerlegging van in strafbeschikkingen opgelegde sancties kan – zo blijkt uit de door de onderzoekers gepresenteerde cijfers – voorts worden verbeterd. Een mislukte tenuitvoerlegging van 36% van de OM-strafbeschikkingen en 23% van de politiestrafbeschikkingen acht ik in het licht van de beoogde doelmatigheid (te) hoog. De onderzoekers dragen hiervoor de mogelijke verklaring aan dat het dwangmiddel gijzeling nauwelijks wordt ingezet teneinde de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten. De bevinding vormt voor mij evenwel geen aanleiding het gijzelingsbeleid aan te passen teneinde daarmee te bereiken dat het dwangmiddel wel wordt toegepast. Ik wijs in dit verband op de brief aan uw Kamer van 22 mei 2018 (Kamerstuk 24 515, nr. 431, «actielijn 3») waarin wordt ingegaan op de ontwikkelingen naar meer maatschappelijk verantwoord incasseren en meer maatwerk.

In het licht van de doelmatigheid merken de onderzoekers ten slotte op dat in de gehouden interviews meermalen de suggestie is gedaan een voorwaardelijke sanctiemodaliteit bij de strafbeschikking mogelijk te maken. Volgens geïnterviewden zou dit kunnen leiden tot hogere slagingspercentages en tot lagere aantallen verzet en mislukte executie. Hierbij wijzen zij vooral op de ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen (OBM) te besturen, die thans in een strafbeschikking alleen in geheel onvoorwaardelijke vorm kan worden opgelegd, terwijl de rechter die ontzegging doorgaans op zijn minst voor een deel voorwaardelijk oplegt. Door het ontbreken van een voorwaardelijke modaliteit wordt daarom in voorkomende gevallen geen strafbeschikking opgelegd en aanstonds overgegaan tot dagvaarding van de verdachte. Zoals blijkt uit de in de wettelijke regeling opgenomen mogelijkheid om in een strafbeschikking een OBM op te leggen was dit niet wat de wetgever voor ogen stond. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal ik het gesignaleerde gemis in de praktijk van een voorwaardelijke modaliteit van een strafbeschikking en de uitvoerbaarheid daarvan nader onderzoeken met de betrokken strafrechtelijke ketenpartners. Dit geldt ook voor het gemis dat uit de evaluatie naar voren kwam van de mogelijkheid van verbeurdverklaring als sanctie in een strafbeschikking.

## Versterken juridische grondslag

In het strafrecht kunnen strafbare feiten buiten de rechter om worden afgedaan. De belangrijkste vorm van buitengerechtelijke afdoening die het strafrecht tot 2008 kende was de transactie. Door te voldoen aan de voorwaarden die aan een transactieaanbod zijn verbonden, vervalt het recht tot strafvordering. De Wet OM-afdoening vormt de transactie om tot een strafbeschikking. Met de strafbeschikking heeft de wetgever het mogelijk gemaakt om buiten de rechter om straffen op te leggen door het uitvoeren van een strafbeschikking die qua rechtsgevolgen gelijk is gesteld met een rechterlijke uitspraak. Dit is alleen mogelijk indien daaraan een schuldvaststelling vooraf is gegaan (artikel 257a, eerste lid, Sv). In het verlengde daarvan heeft de wetgever procedurele waarborgen gerealiseerd die voor de transactie niet gelden. Te denken valt aan verplichte rechtsbijstand, voorgeschreven betrokkenheid van een officier van justitie en de hoorplicht. Wanneer door de verdachte na een dergelijke schuldvaststelling in de strafbeschikking wordt berust, is voorzien in een betere rechtsgrondslag. Als de bestrafte het niet eens is met een door het OM uitgevaardigde strafbeschikking kan deze – kosteloos – tegen de strafbeschikking in verzet. Dan wordt de hele zaak opnieuw, door de strafrechter beoordeeld, daarmee blijft de positie van de strafrechter behouden.

Met instemming las ik dan ook de conclusies van de onderzoekers dat de juridische grondslag van de strafbeschikking is verstrekt ten opzichte van de transactie. Door de schuld vast te stellen volgens een procedure die in de wet is neergelegd en – afhankelijk van de aard van de sanctie – de verplichting tot het horen van de verdachte en de mogelijkheid van rechtsbijstand, wordt meer rechtsbescherming geboden dan bij de transactie, aldus de onderzoekers. Zij brengen ook in beeld in welke zaken nog gebruik wordt gemaakt van de transactie. Deels komt dit doordat het implementatietraject van de Wet OM-afdoening nog niet is afgerond en nog niet alle modaliteiten die het wettelijk kader biedt, worden benut. Zo blijkt nog te moeten worden uitgeweken naar de transactie bij het opleggen van taakstraffen aan jeugdigen en het geven van een aanwijzing strekkende tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Zodra de implementatie met betrekking tot deze sancties is gerealiseerd, zullen alle in artikel 257a Sv genoemde sancties kunnen worden uitgevaardigd met een strafbeschikking.

## Hoge en bijzondere transacties & ontnemingsschikkingen

Zoals in de inleiding aangekondigd grijp ik deze beleidsreactie ook aan om samenhangend in te gaan op de regeling en toepassing van de zogeheten hoge en bijzondere transacties (Aanwijzing hoge en bijzondere transacties, Stcrt. 2008, nr. 209). De afgelopen jaren is onder meer naar aanleiding van opmerkingen vanuit de Raad voor de rechtspraak<sup>2</sup> en Transparency International<sup>3</sup>, wetenschappelijke publicaties<sup>4</sup>, en een Zembla-uitzending over dit onderwerp<sup>5</sup>, door uw Kamer meermaals aandacht gevraagd voor verschillende aspecten van buitengerechtelijke afdoeningsvormen (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nrs. 1872, 2207, 2208 en 2209, en Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 413). Dit betrof

<sup>2</sup> [https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechter-moet-megaschikkingen-kunnen-toetsen.aspx?pk\\_campaign=rssfeed&pk\\_medium=rssfeed&pk\\_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten/](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechter-moet-megaschikkingen-kunnen-toetsen.aspx?pk_campaign=rssfeed&pk_medium=rssfeed&pk_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten/).

<sup>3</sup> <https://www.transparency.nl/nieuws/2018/02/schikken-is-schuld-bekennen/>.

<sup>4</sup> Trema 2015/7, «Beschikt en gecheckt: de OM-afdoening en de strafvorderlijke machtenscheiding» en Delikt en Delinkwent 2014/71, «Strafrechter en consensualiteit».

<sup>5</sup> <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/komende-uitzending-zakendoen-met-justitie>.

onder andere de controle op het proces dat voorafgaat aan de totstandkoming van een hoge of bijzondere transactie, de rechtsbescherming waaronder begrepen rechterlijke betrokkenheid bij de afdoening, de vergroting van de transparantie en twijfels bij het gebruik van bijzondere transacties met natuurlijke personen.

Hierboven heb ik enkele gevallen gecategoriseerd waarin de transactie nog wordt gehanteerd als gevolg van een nog niet volledige implementatie van het wettelijk kader. Dit zijn gevallen waarin de toepassing van de transactie in beginsel eindig is. Voor de hoge transacties zie ik een blijvende plek. Deze bieden de mogelijkheid om in omvangrijke en complexe zaken een passende reactie te geven als alternatief voor strafvervolging. Daarbij streeft het openbaar ministerie naar het verhogen van de transparantie over de wijze waarop deze transactievoorstellen tot stand komen en wat deze inhouden. De elementen die leiden tot een hoge transactie worden uitgelegd in een uitgebreid persbericht van het openbaar ministerie. Recentelijk is ook de inhoud van een transactieovereenkomst openbaar gemaakt.<sup>6</sup>

De totstandkoming van een hoge transactie speelt zich af buiten de openbaarheid. Of een dergelijke transactie rechtmatig en passend/proportioneel is wordt thans niet getoetst door een rechter. Gelet hierop en de onlangs aangenomen motie ten aanzien van het ontbreken van een rechterlijke toets op hoge en bijzondere transacties (Kamerstuk 35 000 VI, nr. 51), zie ik aanleiding om de regeling van die rechterlijke betrokkenheid bij het proces van deze transacties te overwegen. De contouren van deze beoogde regeling schets ik hieronder bij de maatregelen. Zoals opgemerkt in de inleiding ziet een van de aanbevelingen van de onderzoekscmissie ontnemingsschikking op het bezien of een rechterlijke toets van ontnemingsschikkingen wenselijk is (Kamerstuk 34 362, nr. 2). In het licht van de overeenkomsten tussen een hoge transactie met een grote ontnemingscomponent en de ontnemingsschikking – voor wat betreft de externe controle op de totstandkoming daarvan – heeft het voorkeur de toetsingsprocedure voor beide instrumenten zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

### Vergroten van de capaciteit bij de rechtspraak

De conclusie dat met de strafbeschikking daadwerkelijk meer capaciteit beschikbaar is gekomen bij de rechtspraak voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen, is positief. Dat geldt ook voor de conclusie dat de zaken die na verzet aan de rechter worden voorgelegd meer om het lijf hebben doordat de meeste verdachten die verzet hebben gedaan, op de terechtzitting verschijnen en een verhaal hebben. Zoals de onderzoekers melden wordt hiermee een belangrijke doelstelling van de wet bereikt.

### **3.3 Maatregelen**

In paragraaf 2 heb ik uitgebreid aandacht besteed aan de maatregelen – onder andere ten aanzien van het verhogen rechtmatigheid en het verkorten van doorlooptijden – die zijn genomen door het College naar aanleiding van de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze maatregelen onderschrijf ik.

Daarnaast steun ik van harte de beslissing van het College om het strafvorderingsbeleid voor in strafbeschikkingen op te leggen straffen beter te laten aansluiten bij de rechterlijke straftoemingspraktijk. De

<sup>6</sup> <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@103953/ing-betaalt-775/>.



daartoe met mijn instemming aangepaste Aanwijzing OM-straftbeschiikking treedt in werking per 1 januari 2019.

Uit de evaluatie blijkt dat het verzetspercentage bij bestuurlijke strafbeschiikkingen aanzienlijk hoger is dan bij de overige strafbeschiikkingmodaliteiten, alsook dat de juist bij de uitvaardiging van de bestuurlijke strafbeschiikking bijzondere zorgvuldigheid wordt betracht. Onderzoekers komen tot de bevinding dat de rechters bij de bestuurlijke strafbeschiikking vaker dan bij de andere strafbeschiikkingmodaliteiten een lagere straf opleggen na verzet. Een helder beeld van de oorzaken van deze bevinding ontbreekt. Daarom is het mijn voornemen alvorens eventueel maatregelen te nemen, hiernaar nader onderzoek te doen verrichten. In dit onderzoek – in de vorm van dossieronderzoek – zal in elk geval aandacht zijn voor de boetehoogtes van de bestuurlijke strafbeschiikking, het verzetspercentage, de beoogde doelstellingen van de bestuurlijke strafbeschiikking en de wijze waarop een bestuurlijke strafbeschiikking tot stand komt.

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een voorwaardelijke strafrechtelijke sanctiemodaliteit van de strafbeschiikking en naar de mogelijkheid van verbeurdverklaring met een OM-straftbeschiikking bij daadwerkelijk inbeslaggenomen voorwerpen. In verband met de regeling van de buitengerechtelijke afdoening in Boek 3 van het nieuwe wetboek zal voorts worden gezien of in dat wetstraject nog andere wijzigingen nodig zijn ter bevordering van de doelmatigheid naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM2020.

Het implementatietraject voor de Wet OM-afdoening wordt binnen afzienbare termijn afgerond. Zo streeft het openbaar ministerie ernaar dat uiterlijk per 1 januari 2021 alle in artikel 257a, derde lid, Sv genoemde aanwijzingen kunnen worden opgelegd door het uitvaardigen van een strafbeschiikking. Ook taakstraffen aan jeugdigen kunnen dan in de vorm van een strafbeschiikking worden opgelegd. Het openbaar ministerie ziet erop toe dat de transactie niet meer wordt toegepast in gevallen waarin de strafbeschiikking voor deze strafbare feiten beschikbaar is en ook ten uitvoer kunnen worden gelegd.

De wetgever creëert duidelijkheid door op het niveau van de wet de toepassing van de transactiemodaliteit verder te beperken. Een bijzondere plaats is hierbij ingeruimd voor de hoge transacties, deze krijgt in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering een expliciete regeling in dat wetboek. Onderdeel van dat voorstel zal rechterlijke betrokkenheid bij de buitengerechtelijke afdoening zijn. In samenspraak met het openbaar ministerie en de rechtspraak ga ik hiervoor bij de hoge transacties de komende periode een regeling uitwerken. In het navolgende geef ik alvast enkele contouren aan die van belang zijn bij het vormgeven van een rechterlijke toets bij hoge transacties.

Een rechterlijke toets zal worden uitgewerkt in enkel zaken waarin het openbaar ministerie – met inachtneming van de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties – een hoge transactie treft. Voor die rechterlijke toetsing kan een besloten raadkamerprocedure worden geïntroduceerd waarbij de partijen (het openbaar ministerie en de verdachte) worden gehoord. Voor deze procedure zou verplichte rechtsbijstand moeten gelden. De rechter toetst de transactie marginaal naar onder andere aanwezigheid van voldoende bewijs, het proces van de

totstandkoming van de transactie en de conformiteit met de voorwaarden aan een hoge transactie. Van belang is dat de rechter over voldoende informatie beschikt om uitvoering te kunnen geven aan zijn toets. Dit zou kunnen betekenen dat de rechter marginaal toetst op basis van de informatie die door het openbaar ministerie is aangeleverd, en dat hij daarbij zelf geen nader onderzoek verricht. Het ligt in de rede dat het eindresultaat van de rechterlijke toets wordt gepubliceerd. Daarbij kan worden gedacht aan publicatie voor welke feiten er na rechterlijke toetsing is getransigeerd.

Ten aanzien van de ontnemingsschikking kan een vergelijkbare procedure worden ingericht. De vormgeving van een dergelijke procedure zal ik meenemen bij de totstandkoming van de beschreven rechterlijke toets. Vooruitlopend op deze wettelijke regeling zal de Aanwijzing hoge en bijzondere transacties door het openbaar ministerie in lijn worden gebracht met de staande praktijk op het gebied van transparantie (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2208).

#### **4. Tot slot**

De modaliteit van de strafbeschikking heeft een blijvende plek veroverd. Met de in deze brief genoemde maatregelen geef ik uitvoering aan de bevindingen die de onderzoekers hebben gedaan aan de hand van de drie hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening. Een deel van de bevindingen maken al onderdeel uit van het Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM 2020. De overige maatregelen die ik naar aanleiding van de evaluatie voornemens ben te treffen – in samenspraak met de betrokken strafrechtelijke ketenpartners – worden uitgewerkt in de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Van de voortgang van dit traject wordt uw Kamer periodiek op de hoogte houden via de voortgangsrapportages modernisering.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus