

Vergaderjaar 2005–2006

29 849

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 januari 2006

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Uit het voorlopig verslag blijkt van waardering voor het streven de doelmatigheid van de strafrechtsketen te vergroten. Tegelijk stelden de leden van de verschillende fracties fundamentele en diepgravende vragen over centrale onderdelen van het wetsvoorstel en de onderliggende argumentatie. Ik hoop aan aard en strekking van deze vragen recht te doen door niet enkel in de volgorde van het verslag antwoord te geven, doch daaraan een meer algemene inleiding te doen voorafgaan. Daarin ga ik naar aanleiding van de gestelde vragen in op enkele van deze centrale onderdelen; ik noem daarbij in het bijzonder de uitvoerige voorbereiding van het wetsvoorstel, de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht, en de systematische verankering van de strafbeschikking als een daad van vervolging in het Wetboek van Strafvordering.

Met de voorbereiding van het wetsvoorstel zoals het thans voorligt, is stellig niet over één nacht ijs gegaan. Van bijzonder belang voor dit wetsvoorstel is geweest het rapport dat een commissie onder voorzitterschap van mr. Korthals Altes halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw heeft uitgebracht, getiteld «Het recht ten uitvoer gelegd: oude en nieuwe instrumenten van de rechtshandhaving». In dat rapport wordt voorgesteld dat de transactie na een zekere tijd van rechtswege zou moeten worden omgezet in een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing, tenzij de verdachte binnen die tijd verzet aantekent en de zaak aan de rechter voorlegt. Het toenmalige kabinet gaf aan, gevolg te willen geven aan deze gedachte.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is voorts gebruik gemaakt van werk verricht in het kader van het grondslagenproject Strafvordering 2001, uitgevoerd onder leiding van prof. mr. M.S. Groenhuijsen, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg, en prof. mr. G. Knigge, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, en Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad. Kerngedachte van het door de onderzoekers voorgestelde «derde spoor» van strafvordering is, dat buitengerechtelijk een straf wordt opgelegd waartegen beroep openstaat bij de strafrechter. De onderzoekers van

Strafvordering 2001 hebben op hun beurt ook gebruik gemaakt van voorstellen in dezelfde richting die eerder waren gedaan. Uit de bijdrage van de hand van mr. A.R. Hartmann, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, getiteld «Buitengerechtelijke afdoening», opgenomen in het eerste interim-rapport Strafvordering 2001, blijkt dat bijdragen van onder andere de volgende auteurs in ogenschouw zijn genomen. Mr. P. Mostert bepleitte in 1968 in een preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging dat het openbaar ministerie strafrechtelijke geldboetes zou moeten mogen opleggen. Mr. A. Mulder deed in verschillende artikelen in de jaren tachtig van de vorige eeuw vergelijkbare voorstellen. Ten tijde van de totstandkoming van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) heeft prof. mr. D.H. de Jong, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, in een preadvies en in meerdere artikelen voorstellen gedaan om beboeting door het openbaar ministerie strafrechtelijk in te kaderen. Professor Knigge gaf tevens een belangrijke voorzet in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging van 1994 over de grondslagen van het Wetboek van Strafvordering.

Ten slotte is voortgebouwd op een rapport van een ambtelijke werkgroep over de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, waaraan ook door het openbaar ministerie is deelgenomen. Dat rapport is besproken op een expertmeeting onder leiding van mr. J.W. Fokkens, destijds Advocaat-Generaal, bij de Hoge Raad. Het concept-wetsvoorstel is vervolgens begin 2003 in consultatie gegeven bij het openbaar ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. In een later stadium is aan de Raad van Hoofdd commissarissen nog gelegenheid gegeven het concept-wetsvoorstel te beoordelen op consequenties voor de politie.

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden dat het wetsvoorstel terdege is voorbereid. De leden van de **VVD**-fractie stelden vast dat het wetsvoorstel in de details redelijk goed is uitgewerkt. Deze vaststellingen verheugen mij, en komen mij tegen de geschetste achtergrond terecht voor.

Een kernpunt van het wetsvoorstel is, dat het bestraffingsmonopolie van de rechter in het strafrecht wordt opgeheven. De leden van de **CDA**-fractie kwalificeerden dit als een principiële uitgangspunt. De leden van de **D66**-fractie spraken van het klassieke uitgangspunt van een rechterlijk bestraffingsmonopolie.

Met dit punt is in wezen tevens de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht aan de orde. In het bestuursrecht is van een bestraffingsmonopolie van de rechter geen sprake. Het bestuursorgaan legt een boete op. De rechter beoordeelt of het bestuur deze boete terecht heeft opgelegd. De leden van de fractie van het **CDA** vroegen of niet wordt miskend dat op goede gronden het terrein van het strafrecht altijd zijn eigen kenmerken heeft gehad. De leden van de fractie van **D66** refereerden aan principiële vragen betreffende de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht. De leden van de fractie van de **VVD** vroegen in verband met artikel 113 Grondwet of wel een vergelijking kan worden getrokken tussen de WAHV en de strafbeschikking. En de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** noemden als hoofdbezwaar de vervaging van de grenzen tussen bestuursrecht en strafrecht.

Een beoordeling van de actuele verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht begint bij de bestuurlijke boete. Een bestuurlijk boetesysteem is thans in ongeveer zestig wetten aan te treffen. Het meest bekende voorbeeld is de WAHV. Daarin is aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ambtenaren de bevoegdheid gegeven ter zake van de in de bijlage bij deze wet omschreven gedragingen een administratieve sanctie op te leggen (vgl. de artikelen 1 en 2 WAHV). Voor de inwerkingtreding van de WAHV, in 1990, werden deze feiten strafrechtelijk afgedaan. Gedragingen waarbij letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is

ontstaan, worden nog steeds strafrechtelijk afgedaan (vgl. artikel 1, tweede lid, WAHV). Dit betekent dat dezelfde gedraging een bestuurlijk beboetbaar feit kan zijn of een strafbaar feit. Dit illustreert – zoals in paragraaf II van deze memorie, in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD, nog nader zal worden geadstrueerd – dat het onderscheid tussen bestuurlijk beboetbare feiten en strafbare feiten in het verkeersrecht betrekkelijk is.

Dat beeld rijst ook bij andere bestuurlijke boetes. De leden van de **CDA**-fractie stelden vragen over de afdoening van fiscale delicten. Daar is sprake van een belangrijke overlap tussen bestuurlijk beboetbare feiten en strafbare feiten. Zo kan ingevolge artikel 67d van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) een vergrijpboete worden opgelegd indien het aan opzet van de belastingplichtige te wijten is dat met betrekking tot een belasting welke bij aanslag wordt geheven, de aangifte niet, dan wel onjuist of onvolledig is gedaan (vgl. ook de artikelen 67e en 67f AWR). Artikel 69 AWR omschrijft als strafbaar feit onder meer het opzettelijk een bij de belastingwet voorziene aangifte niet of onjuist doen. Artikel 69a AWR bepaalt, tegen de achtergrond van deze belangrijke overlap: «Het recht tot strafvordering op de voet van artikel 69 met betrekking tot een vergrijp als bedoeld in artikel 67d of 67e vervalt, indien de inspecteur aan een belastingplichtige ter zake reeds een boete heeft opgelegd.» Sinds 2001 zijn tussen belastingdienst en openbaar ministerie afspraken gemaakt die zijn neergelegd in gepubliceerd beleid over de aanpak van strafbare én beboetbare feiten. Deze functioneren goed in de praktijk. Een derde voorbeeld betreft artikel 33 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. In het eerste en tweede lid worden beboetbare feiten aangewezen. Het derde lid bepaalt vervolgens: «Een beboetbaar feit als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt aangemerkt als een strafbaar feit, indien tweemaal binnen een daaraan voorafgaande periode van 48 maanden, met respectievelijke tussenliggende perioden van 24 maanden, voor een zelfde feit, een bestuurlijke boete is opgelegd die onherroepelijk is geworden.» Elk van deze voorbeelden, die met vele andere kunnen worden aangevuld, maakt duidelijk dat van een principiële grens tussen strafbare feiten en beboetbare feiten, en daarmee op dit punt tussen strafrecht en bestuursrecht, in ieder geval bij de huidige stand van zaken niet meer kan worden gesproken. Een nieuwe illustratie van die stelling vormt het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlapt in de openbare ruimte, dat naast de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving, die behouden blijft, een mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting introduceert (Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 2). Dat wetsvoorstel stelt voor bestuurlijke beboeting zelfs als voorwaarde dat de te beboeten feiten zijn strafbaar gesteld.

Deze stand van zaken is van belang bij de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel. Zolang het toepassingsgebied van strafrecht en bestuursrecht strikt gescheiden is, bestaat er minder bezwaar tegen wanneer beide zich langs eigen lijnen en op basis van geheel verschillende uitgangspunten ontwikkelen. Maar dat ligt minder voor de hand nu van een strikte scheiding geen sprake meer is. Kan, bij die stand van zaken, een uitgangspunt dat bij buitengerechtelijke afdoening in het ene rechtsgebied in het geheel niet geldt, zoals het rechterlijk monopolie op bestraffing, in het andere voor principieel worden gehouden? Grote verschillen in benadering kunnen op gespannen voet komen met eisen van rechtsgelijkheid en rechtseenheid. Mede tegen deze achtergrond is in de strafrechtswetenschap de benadering van het strafrecht als een sterk autonoom rechtsgebied grotendeels verlaten. Dat geldt voor de onderzoekers van *Strafvordering 2001*. Professor Knigge heeft in het derde interim-rapport – voortbouwend op twee artikelen, «De bestuurlijke boete als teken aan de wand» in het tijdschrift voor milieu en recht 1998 en «De verkalking voorbij: over de verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht» in *RM Themis 2001* – laten zien dat het strafrecht en het

bestuursrecht wat betreft de rechtshandhaving naar elkaar zijn toegevoegd. In beide rechtsgebieden is sprake van bestraffend optreden van bestuursorganen en van de mogelijkheid van inschakeling van de rechter als waarborg tegen willekeur. De conclusie van deze auteur is dat het, gelet op de overeenkomsten tussen punitieve handhaving in bestuursrecht en strafrecht, voor de hand ligt in het Wetboek van Strafvordering een regeling van buitengerechtelijke afdoening op te nemen waarin het openbaar ministerie en, binnen grenzen, bestuursorganen, een geldboete kunnen opleggen waarbij beroep op de strafrechter openstaat. Dit wetsvoorstel behelst zo'n regeling.

Maar ook andere strafrechtswetenschappers relativeren het onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht als het gaat om de rechtshandhaving. Prof. mr. P.A.M. Mevis, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, stelt in een door de leden van de **CDA**-fractie in het voorlopig verslag aangehaald artikel in het tijdschrift *Delikt en Delinkwent* dat het, vanuit het perspectief van de reeds wijd verspreide bestuurlijke boete, opmerkelijk is dat uiteenlopende ambtenaren op tal van terreinen de bevoegdheid hebben een bestuurlijke boete op te leggen, terwijl, aldus Mevis, «de hoogopgeleide ambtenaren van het openbaar ministerie (...) zich moeten blijven behelpen met de transactie, niet meer dan een *voorstel* aan de verdachte een strafvervolgning te ontgaan. Tegen die achtergrond heeft het voorstel omtrent de OM-strafbeschikking eerder iets weg van een inhaalslag» (cursivering origineel). De analyse die professor Mevis op dit punt gaf, wordt door mij uitdrukkelijk gedeeld.

Tegen deze achtergrond kan ook de discussie over artikel 113 Grondwet worden geplaatst. De leden van de fractie van het **CDA** citeerden de letterlijke tekst van artikel 113, eerste lid, Grondwet: «Aan de rechterlijke macht is voorts opgedragen de berechting van strafbare feiten». Zij hadden de indruk dat aan de gewone burger nauwelijks uit te leggen is dat deze zinsnede er niet aan in de weg zou staan dat het openbaar ministerie strafbare feiten kan afdoen met een strafbeschikking die vergelijkbaar is met een strafvonnis.

De vraag van deze leden laat zich met de volgende tegenvraag beantwoorden. De gewone burger is vooral bekend met de WAHV. Het aantal afdoeningen onder de WAHV is een veelvoud van het aantal strafrechtelijke transacties. Uit het jaarverslag van het Centraal Justitieel Incassobureau over het jaar 2004 blijkt dat meer dan tien miljoen (10.372.709) WAHV-boetes zijn opgelegd. Ter vergelijking: in datzelfde jaar werden blijkens dat jaarverslag 643.052 transacties aangeboden. De burger is derhalve vertrouwd met een systeem waarin een bestuursorgaan een boete oplegt, waartegen beroep op de rechter openstaat. Zou het aan de burger uit te leggen zijn dat zo'n systeem in het bestuursrecht het uitgangspunt zou mogen vormen, doch in het strafrecht om grondwettelijke redenen uit den boze zou zijn? Het antwoord moet naar mijn mening ontkennend luiden; zeker bij de huidige stand van zaken waarin de grenzen tussen bestuurlijke boete en strafrecht vervagen.

In paragraaf II van deze memorie zal ik nog nader ingaan op de vragen die zijn gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt in verband met artikel 113 Grondwet.

Voor een beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel is verder van belang dat de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht geen statisch gegeven is. De zestig wetten waarin de bestuurlijke boete een plaats heeft gekregen dateren grotendeels van na de inwerkingtreding van de WAHV in 1990. De bestuurlijke boete was, kortom, het laatste decennium in opmars, het strafrecht verliest meer en meer terrein. Mr. G.J.M. Corstens, thans raadsheer in de Hoge Raad, kwalificeerde destijds de opkomst van

de bestuurlijke boete als een «stille revolutie in het strafrecht» in zijn afscheidsrede als hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (1995).

De leden van de **CDA**-fractie refereerden aan de waarborgen waarmee hantering van bevoegdheden op strafrechtelijk terrein is omgeven. Inderdaad kunnen straf- en strafprocesrecht worden gekenschetst als de rechtsgebieden waar de waarborgen inzake bestraffing en hantering van bevoegdheden tot waarheidsvinding het meest uitgekristalliseerd zijn. Dit wetsvoorstel strekt er niet toe aan die waarborgen af te doen. Het wil juist bevorderen dat deze waarborgen daadwerkelijk van toepassing blijven door de buitengerechtigde afdoening van strafbare feiten beter te normeren en bij de tijd te brengen. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vormt het enkele argument van grotere efficiëntie van bestuurlijke beboeting geen reden meer om strafzaken naar het bestuursrecht over te hevelen. In mijn aan de Tweede Kamer gezonden notitie over «de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor», waarnaar de leden van de **CDA**-fractie vroegen, ben ik onder meer ingegaan op de indicatoren die een rol kunnen spelen bij de afweging of een bepaald feit of een bepaalde categorie van feiten via het strafrecht en de OM-afdoening dan wel via het bestuursrecht worden gehandhaafd (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30). Deze notitie, die in het onderstaande in antwoord op vragen van de leden van verschillende fracties nog aan de orde zal worden gesteld, is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

Verschillende leden stelden vragen over de verhoogde doelmatigheid van de strafrechtelijke handhaving die dit wetsvoorstel wil bewerkstelligen. De vaste commissie voor Justitie gaf ook aan, prijs te stellen op een gedegen, onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid van de beoogde OM-afdoening.

Graag stel ik in antwoord op deze vragen allereerst voorop dat met het openbaar ministerie op gedegen wijze is onderzocht hoeveel zaken bij hantering van het beoogde systeem in 2002 minder voor de rechter zouden zijn gekomen. In paragraaf VI van deze memorie zal ik ingaan op de vragen van verschillende fracties met betrekking tot de resultaten van dat onderzoek dat samen met het openbaar ministerie is verricht. Daarbij zal worden uiteengezet dat een recente doorrekening van de effecten van het wetsvoorstel op de strafrechtsketen, die in het kader van de voorbereiding van de implementatie van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden, ten opzichte van dat onderzoek een beeld dat zien geeft dat daarvan niet veel afwijkt.

De beoogde capaciteitseffecten zijn, gegeven de druk op de strafrechtsketen, van wezenlijk belang. Het wetsvoorstel is, tegen deze achtergrond, een speerpunt van het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» waarin meer en executabele afdoeningen door openbaar ministerie en opsporingsambtenaren werden aangekondigd: «Het effect is dat meer delicten van een passende en tijdige reactie kunnen worden voorzien. Dit ontlast ook de zittingscapaciteit bij de strafrechter». Ook het regeerakkoord preludeert op dit wetsvoorstel: «De rechterlijke macht moet in haar algemeenheid ontlast worden van minder zware zaken (door afdoening buiten rechte door politie en openbaar ministerie, bestuurlijke handhaving, mediation, arbitrage, klachtencommissies en dergelijke).» De aandacht voor deze capaciteitseffecten bij de voorbereiding van het wetsvoorstel kan evenwel gemakkelijk de indruk wekken dat deze effecten de enige of zelfs de belangrijkste reden voor het onderhavige wetsvoorstel zouden vormen. Als die indruk is gewekt, wil ik die graag wegnemen. Het is niet zo dat dit wetsvoorstel uit financiële motieven een om principiële redenen minder gewenst voorstel doet. Het wetsvoorstel is om principiële redenen gewenst. De rechtsgelijkheid en rechtseenheid zijn ermee gediend. En voorkomen wordt dat het bereik van het strafrecht, met de

daarin geregelde waarborgen, louter om efficiencyredenen wordt teruggedrongen. De capacitaire effecten zijn een zeker niet onbelangrijk, maar bijkomend voordeel. Ook tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer heb ik dit benadrukt.

De leden van de **PvdA**-fractie stelden, onder verwijzing naar de gebeurtenissen rondom de Schiedammer parkmoord, dat binnen het openbaar ministerie de bedrijfscultuur verkeerd is, de werkdruk te hoog en de mogelijkheid voor reflectie te gering. Verder zouden er te weinig checks en balances in de werkwijze zijn overgebleven. Zij wilden weten of bij minder ernstige criminaliteit die onder de OM-afdoening gaat vallen, voorkomen kan worden dat er ernstige fouten worden gemaakt. Graag wil ik deze vragen in verband brengen met de voorziene capaciteitseffecten. De onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 hebben de wens tot een evenwichtige benutting van de zittingscapaciteit zwaar laten wegen bij hun voorstel voor een differentiatie in procedures, waarbij het «derde spoor» de procedure van buitengerechtelijke afdoening van eenvoudige zaken betreft waarvoor geen procesverplichting geldt. Een belangrijk oogmerk van de onderzoekers bij het ontwikkelen van het derde spoor was, capaciteit en tijd vrij te maken voor de afdoening van ernstiger strafzaken. Door strafzaken waarin geen vrijheidsstraffen aan de orde zijn in ruimere mate bij de rechter weg te houden, krijgt de rechter meer tijd voor zwaardere strafzaken. Maar eenzelfde overweging geldt bij het openbaar ministerie. In het kader van buitengerechtelijke afdoening wordt thans veel overgelaten aan parketsecretarissen. Onder de OM-afdoening wordt dat niet anders. In standaardzaken kunnen parketsecretarissen aan de hand van Bos/Polaris volgens een vast stramien de straffen bepalen. Grote druk vanuit media en samenleving om met resultaten te komen, is in deze zaken niet aan de orde. Daarin verschillen zij fundamenteel van zaken als de Schiedammer parkmoord, welke zaak heeft geleid tot het Programma versterking opsporing en vervolging (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI bijlage I) dat in de Tweede Kamer wordt behandeld. Bij de zaken die buitengerechtelijk worden afgedaan is, anders dan bij zaken als de Schiedammer Parkmoord, geen sprake van een grootscheeps opsporingsonderzoek of een complexe bewijsvoering. Mochten er bij de buitengerechtelijke afdoening onverhoopt toch fouten worden gemaakt, dan hebben deze fouten minder ernstige gevolgen. Immers bij buitengerechtelijke afdoening gaat het om zaken waarbij het opleggen van een vrijheidsstraf niet aan de orde is. Dat veel minder lichte strafzaken dan thans uiteindelijk op de terechtzitting zullen komen, is ook voor de omvang van de werkzaamheden van het openbaar ministerie op het gebied van de zwaardere strafzaken relevant. Het wetsvoorstel levert voor het openbaar ministerie naast extra inspanningen ook werkbesparingen op. Dit zal ik in paragraaf VI van deze memorie in antwoord op vragen van de fractie van **D66** nader met voorbeelden adstrueren.

Met het voorgaande heb ik allerm minst beoogd te zeggen dat ik de analyse van de leden van de **PvdA**-fractie op het punt van de bedrijfscultuur en werkdruk binnen het openbaar ministerie zou delen. Aangegeven is slechts dat, in het geval deze leden daadwerkelijk van mening zijn dat de werkdruk binnen het openbaar ministerie te hoog is en de mogelijkheid voor reflectie te gering, zulks des te meer reden moet vormen om het voorliggende wetsvoorstel te steunen.

I. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie gaven aan om een aantal redenen met enige twijfel van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Zij noemden in dat verband het doorbreken van het bestraffingsmonopolie van de strafrechter. En zij achtten het een voor kritische beoordeling vatbaar gegeven

dat het voorgestelde stelsel de verschillende strafrechtelijke taken (leidinggeven aan het opsporingsonderzoek, vervolging, bestraffing en executie) in één hand legt.

In het voorgaande ben ik reeds ingegaan op het doorbreken van het bestraffingsmonopolie van de rechter; graag verwijs ik daarnaar. Vermelding verdient nog dat het wetsvoorstel in dit opzicht aansluit bij een gegroeide realiteit. In die zin laat ook de heer Hartmann zich uit in diens door deze leden in paragraaf IV van het voorlopig verslag aangehaalde artikel in de bundel «Het straffende bestuur». Deze auteur schrijft in diens bijdrage aan deze bundel dat het wetsvoorstel de jure een grote verandering behelst maar dat het de facto een aanpassing vormt van de huidige wettelijke stand van zaken aan de gegroeide praktijk. De gemiddelde burger ervaart een transactieaanbod als strafvervolging. De erin aangeboden voorwaarde ervaart hij als een straf. Dit wetsvoorstel brengt de buitengerechtelijke afdoening meer met dit algemene gevoel in overeenstemming. Dat wordt ook door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak een gelukkige keuze geacht.

De door deze leden genoemde functies worden door het openbaar ministerie ook thans vervuld, met uitzondering van die van bestraffing. Maar deze functiecumulatie bestaat al wel bij bestuursorganen die bevoegd zijn tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Bij wijze van voorbeeld noem ik de fiscale boetes. Daarbij is deze functiecumulatie in zoverre niet nieuw, dat het takenpakket van het openbaar ministerie ook thans de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken omvat.

In de inleiding van deze memorie ben ik reeds kort ingegaan op de vraag van deze leden of niet wordt miskend dat het terrein van het strafrecht altijd zijn eigen kenmerken heeft gehad en de hantering van bevoegdheden op dit terrein steeds met verhoogde waarborgen is omgeven. Aangegeven is dat de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken bij de huidige stand van zaken niet op een sterk van bestuurlijke beboeting afgegrensd terrein ziet. Juist het daadwerkelijk tot gelding komen van strafrechtelijke en strafvorderlijke waarborgen is bij aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gebaat. Verder blijft volledige toegang tot de strafrechter gewaarborgd, en berecht de rechter de zaak in volle omvang. Daarbij wordt de regeling van de buitengerechtelijke afdoening van zwaardere zaken met extra waarborgen omkleed, zoals de hoorplicht en verplichte rechtsbijstand. Deze waarborgen, die voor een deel in de transactiepraktijk tot ontwikkeling zijn gekomen, ontbreken in de wettelijke regeling van de transactie.

Ik wijs er nog met nadruk op dat het wetsvoorstel niets afdoet aan de bestaande taakverdeling bij ernstiger strafbare feiten, waarbij vrijheidsstraffen in het geding zijn. Vrijheidsstraffen kunnen – nu en in de toekomst – alleen door de strafrechter worden opgelegd.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van het **CDA** is nader onderzoek gedaan naar de wijze van afdoening van bulkzaken in het Duitse Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), welk systeem van buitengerechtelijke afdoening, naar de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 aangeven, model heeft gestaan voor de systemen van buitengerechtelijke afdoening in verschillende andere Europese landen zoals Oostenrijk, Spanje, Portugal, Zwitserland, Italië en Griekenland. Het Ordnungswidrigkeitengesetz, dat buitengerechtelijke oplegging van hoge boetes mogelijk maakt, is bedoeld voor alle feiten die in bijzondere wetten met een «Geldbuße» zijn bedreigd (§ 1 OWiG). Een Geldbuße is formeel niet hetzelfde als de strafrechtelijke «Geldstrafe». De feiten waarop een Geldbuße is gesteld, vallen formeel buiten het strafrecht. De Geldbuße bedraagt per Ordnungswidrigkeit maximaal € 1000, tenzij de bijzondere wet anders bepaalt (§ 17 OWiG). De Geldbuße kan worden opgelegd door bestuursorganen die in de bijzondere wet zijn aangewezen (§ 35 en 36 OWiG). Als een Ordnungswidrigkeit

is begaan, kan de Geldbuße bij «Bußgeldbescheid» worden opgelegd. Voorafgaand moet de betrokkene in de gelegenheid worden gesteld om zich uit te laten over de beschuldiging (§ 55 OWiG). Als het Bußgeldbescheid wordt opgelegd en de betrokkene zich daarbij neerlegt, wordt deze invorderbaar. De betrokkene kan ook bezwaar («Einspruch») maken. Het Bußgeldbescheid kan dan worden ingetrokken of in stand worden gelaten. In dat laatste geval kan de Duitse officier van justitie, de Staatsanwalt, beslissen de zaak aan de rechter voor te leggen, het Amtsgericht. Deze rechter behandelt de zaak dan in volle omvang. Hij beperkt zich niet tot een beoordeling van het Bußgeldbescheid.

Dit wetsvoorstel is op hoofdlijnen in hoge mate vergelijkbaar met het zojuist geschetste Duitse systeem. Een wezenlijk verschil lijkt op het eerste gezicht te zijn, dat dit wetsvoorstel de buitengerechtelijke afdoening geheel binnen het strafrecht positioneert, terwijl de Ordnungswidrigkeiten formeel buiten het strafrecht vallen. Dat verschil is in werkelijkheid zeer klein. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat veel regels die binnen het kader van het Ordnungswidrigkeitengesetz gelden rechtstreeks aan de Duitse wetboeken van strafrecht en strafvordering zijn ontleend, maar vooral ook uit de samenloopregels: als de verdachte een feit begaat dat zowel een Ordnungswidrigkeit als een strafbaar feit oplevert, dan kunnen beide binnen het strafrecht worden afgedaan. Wordt in het strafrecht voor de Ordnungswidrigkeit geen straf opgelegd, dan kan deze alsnog buitengerechtelijk worden afgedaan (§ 21 OWiG).

Een belangrijke overeenkomst tussen het Ordnungswidrigkeitenrecht en dit wetsvoorstel is dat aan bestuursorganen de bevoegdheid kan worden verleend feiten bij beschikking af te doen, en dat de zaak na gedaan verzet door de officier van justitie voor de strafrechter wordt gebracht. In dit opzicht kan worden gezegd dat de als gevolg van aanneming van het amendement-Van Haersma Buma onder nummer 18 in het wetsvoorstel vervatte, algemene grondslag voor het verlenen van de bevoegdheid een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen, het Nederlandse strafrechtssysteem op de hoofdlijn van de buitenrechtelijke afdoening meer in de pas laat lopen met ons belangrijke buurland Duitsland. In beide systemen hebben bestuursorganen waaraan strafbeschikkingsbevoegdheid is toebedeeld, een zekere beleidsruimte bij het afdoen van wetsovertredingen, terwijl de door deze bestuursorganen uitgevaardigde beschikkingen bij gedaan verzet uiteindelijk uitmonden in een strafzaak die door officier van justitie en strafrechter worden afgehandeld in de strafrechtelijke kolom, hetgeen ook een pluspunt is bij samenloop van meerdere feiten.

Overigens wijs ik erop dat de keuze voor een ruime mogelijkheid van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken al eerder is gemaakt. Reeds in 1983 is de Wet vermogenssancties ingevoerd, die buitengerechtelijke afdoening van alle overtredingen en misdrijven met een maximale gevangenisstraf van zes jaren in het kader van de transactie mogelijk maakte. Dit wetsvoorstel behelst hoofdzakelijk de omvorming van die transactie tot een strafbeschikking.

Ik hoop dat ik met het vorenstaande de twijfels van de leden van de **CDA**-fractie heb kunnen wegnemen.

Het verheugt mij, zo gaf ik al aan, dat de leden van de fractie van de **PvdA** meenden dat het wetsvoorstel terdege is voorbereid. Deze leden vonden de OM-afdoening een ingrijpende wijziging in het strafvorderlijk systeem. Ik meen met deze leden dat het wetsvoorstel een wezenlijke verandering brengt in het wettelijk systeem. Ik betreur dat deze leden van mening zijn dat het wetsvoorstel nog niet rijp lijkt voor invoering. Mede in antwoord op de vragen van deze leden ga ik in de onderstaande paragrafen van deze memorie uitgebreid in op de door deze leden aangedragen punten van kritiek. Ik hoop hen ervan te kunnen overtuigen dat het verantwoord en wenselijk is de wezenlijke veranderingen die in het wetsvoorstel zijn vevat, door te voeren.

Het verheugt mij voorts, zo gaf ik al aan, dat de leden van de **VVD**-fractie aangaven van mening te zijn dat het wetsvoorstel in de details goed is uitgewerkt. Ook ik meen dat het wetsvoorstel een gedegen regeling bevat die in het constructieve wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer nog op een aantal punten verbeterd is. De leden van de fractie van de **VVD** gaven aan niettemin met reserve van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen, welke reserve vooral de principiële kant van het wetsvoorstel betreft. Zij vonden dat die kant van het wetsvoorstel onderbelicht is gebleven. Graag wil ik in de onderstaande paragrafen van deze memorie, in antwoord op de specifieke vragen van deze leden, nader op de principiële kant van het wetsvoorstel ingaan.

De leden van de fractie van **D66** gaven aan met belangstelling van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Zij vonden dat het wetsvoorstel een wezenlijke verandering teweegbrengt in het Wetboek van Strafvordering, waarover zij toch de nodige aarzelingen hadden. Om die reden gaven zij aan behoefte te hebben aan een nadere gedachtenwisseling met de regering. Ik onderschrijf het oordeel van deze leden dat het wetsvoorstel een wezenlijke verandering in het wettelijk systeem teweegbrengt. Graag wissel ik met deze leden, in antwoord op hun specifieke vragen, van gedachten over het wetsvoorstel, in de hoop de bij deze leden levende aarzelingen te kunnen wegnemen.

De leden van de fracties van de **SGP** en van de **ChristenUnie** hadden met belangstelling, doch tevens met gemengde gevoelens, van het wetsvoorstel kennis genomen. Ik betreur dat deze leden grote moeite hebben met de wijze waarop het wetsvoorstel de bestaande buitengerechtigde afdoening van strafzaken omvormt. Met deze leden meen ik dat dit wetsvoorstel niet als een cosmetische operatie kan worden beschouwd. De kwalificatie van deze leden van het wetsvoorstel als een «revolutie van vrij principiële aard» kan ik evenwel niet onderschrijven. Mij spreekt de kwalificatie van het wetsvoorstel als een «inhaalslag», uit de pen van professor Mevis, meer aan. Het wetsvoorstel bevat wezenlijke aanpassingen van de buitenrechtelijke afdoening van strafbare feiten, die het Wetboek van Strafvordering doen aansluiten op de eisen van de tijd.

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** ook positieve kanten aan de voorgestelde verandering zagen. Op de door deze leden gesignaleerde vervaging van de grenzen tussen strafrecht en bestuursrecht ben ik in de inleiding al ingegaan. Dat een strafbeschikking van het openbaar ministerie bij aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een daad van vervolging houdende een bestraffing is, sluit aan bij de bestaande wettelijke systematiek. Ook een veroordeling door de strafrechter is thans een daad van vervolging houdende een bestraffing. Graag breng ik deze leden verder onder de aandacht dat de omschrijving van delicten waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd rechtstreeks aansluit bij de huidige begrenzingen van de transactie in artikel 74 Sr.

In antwoord op de vragen van de leden van deze fracties ga ik in het onderstaande graag nader in op de vragen die zij stelden en de opmerkingen die zij maakten.

II. Verhouding wetsvoorstel tot artikel 113, eerste lid, Grondwet

De leden van de fracties van **CDA**, **VVD**, **D66**, **SGP** en **ChristenUnie** hadden enige vragen over de verhouding van het wetsvoorstel tot artikel 113, eerste lid, van de Grondwet. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

Op de vragen van de fractie van het **CDA** inzake deze verhouding ben ik in de inleiding reeds goeddeels ingegaan. In aanvulling daarop merk ik

graag nog het volgende op. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het «berechten» van strafbare feiten in het Grondwetsartikel niet moet worden vereenzelvigd met het bestraffen van deze feiten; de Grondwetgever heeft er welbewust voor gekozen de opdracht aan de rechterlijke macht niet te richten op de oplegging van straffen, maar op de berechting van strafbare feiten. Deze leden gaven aan niet te zullen trachten over te gaan tot weerlegging van deze aan de wetsgeschiedenis ontleende interpretatie. Ik meen dat bij het uitvaardigen van een strafbeschikking van «berechting» geen sprake is.

Dat de verdachte in bepaalde gevallen voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking wordt gehoord, maakt het uitvaardigen van een strafbeschikking nog geen vorm van berechting. Een gesprek met de officier van justitie in de beslotenheid van de burelen van het arrondissementsparket, of zelfs een telefonisch gesprek tussen officier en verdachte, is van een wezenlijk ander karakter dan het behandelen door de strafrechter van de zaak op een openbare terechtzitting. Daarbij verdient opmerking dat het horen van de verdachte met het oog op een uit te vaardigen strafbeschikking niet in het openbaar hoeft plaats te vinden. Overigens zal het leeuwendeel van de strafbeschikkingen, net als thans bij de transactie het geval is, bulkzaken betreffen waarbij alleen lage geldboetes aan de orde zijn en waarbij van vooraf horen geen sprake zal zijn.

Tenslotte wijs ik erop dat een regeling van het voorafgaand horen ook bij sommige bestuurlijke boeten is voorzien (zie ten aanzien van de fiscale bestuurlijke boete artikel 67I AWR). In dit verband wijs ik ook op het wetsvoorstel Vierde Tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is, waarin voor hogere bestuurlijke boetes de algemene regel is voorgesteld dat de betrokkene voorafgaand gehoord moet worden (Kamerstukken II 2003/04, 29 7002, nr. 2).

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen naar de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet, rekening houdend met de kenmerken van het systeem dat in dit wetsvoorstel is neergelegd.

Ik stel voorop dat het openbaar ministerie onder de werking van het bestaande wettelijke systeem sinds jaar en dag ter terechtzitting een hogere straf pleegt te vorderen dan in het transactieaanbod was opgenomen. Dat vloeit voort uit richtlijnen, waarvan in voorkomende gevallen overigens, en uiteraard ook ten gunste van de verdachte, kan worden afgeweken. Laat de verdachte verstek gaan dan wordt de richtlijn doorgaans gevolgd. Volgt de strafrechter het openbaar ministerie in zijn eis, dan is het resultaat derhalve een hogere straf dan in het transactieaanbod als voorwaarde was gesteld.

Dit wetsvoorstel wil deze staande praktijk onder het regime van de OM-afdoening continueren. Het openbaar ministerie zal naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn strafvorderingsbeleid aanpassen en het ligt daarbij naar zijn oordeel in de rede aan te sluiten bij het bestaande systeem van de verhogingen. Wordt verzet tegen de strafbeschikking gedaan, dan zal in de regel bij gebleken omstandigheden ter terechtzitting een wat hogere straf worden geëist. Daarmee wordt, op vergelijkbare wijze als onder het regime van de transactie, ontmoedigd dat de rechter wordt ingeschakeld in gevallen waarin daar geen aanleiding voor is. Net als onder het regime van de transactie valt te verwachten dat in het geval de verdachte verschijnt en aangeeft om welke inhoudelijke reden hij de zaak voor de rechter heeft laten komen, veelal geen reden zal zijn voor een strafverhoging. Die strafverhoging zal doorgaans wel aan de orde zijn als de verdachte zonder opgave van redenen verstek laat gaan. Maar, ter voorkoming van misverstanden: dat betreft geen extra strafverhoging, doch de reguliere, met de richtlijn sporende, verhoging.

Er zijn andere mogelijkheden om het aanwenden van rechtsmiddelen in zaken waarin daarvoor geen aanleiding is, te ontmoedigen. In de WAHV geldt het voorschrift van de zekerheidsstelling (artikel 11 WAHV). Elders geldt in het bestuursrecht het systeem van de griffierechten (artikel 8:41, eerste lid, Awb). De onderzoekers van Strafvordering 2001 hebben voorgesteld in de procedure tot buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten, het derde spoor, in een drempel te voorzien in de vorm van een bescheiden bedrag dat bij wijze van griffiegeld of zekerheidsstelling door de verdachte moet worden betaald. In de overgang van de transactie naar een strafbeschikking had, tegen deze achtergrond, aanleiding gevonden kunnen worden om een stelsel van griffierechten in te voeren. Daar is in dit wetsvoorstel van afgezien: de toegang tot de strafrechter zou bij een stelsel van griffierechten naar verwachting meer gevaar lopen dan bij het voorgestelde, waarin het telkenmale aan de rechter is om in de concrete strafzaak te beoordelen of, en zo ja in welke mate, er aanleiding is om tot een hogere straf te komen dan in de strafbeschikking was opgenomen. Algemene praktijk is dat de meeste kantonrechters in de zaken waarin de verdachte een reëel verweer presenteert, afzien van het opleggen van een hogere straf na ongegrondbevinding van het verweer.

De leden van de fractie van de **VVD** gaven aan van mening te zijn dat van «enige spanning» met artikel 113 van de Grondwet sprake is en dat deze spanning niet door het gestelde in de memorie van toelichting wordt weggenomen. In het bijzonder twijfelden deze leden of een vergelijking met de WAHV, welke wet in het verleden door de wetgever verenigbaar is geoordeeld met artikel 113 van de Grondwet, wel te trekken is. Graag verhelder ik, wat de relevantie is van de WAHV voor de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met artikel 113, eerste lid, Grondwet. Die relevantie schuilt vooral daarin, dat bij de parlementaire behandeling van de WAHV voor de eerste keer de vraag aan de orde was, of een systeem van bestraffing door bestuursorganen, met beroep op de rechter, verenigbaar zou zijn met artikel 113, eerste lid, Grondwet. Zowel de Raad van State als het kabinet achtte een dergelijk systeem met artikel 113 Grondwet verenigbaar, overigens op grond van een verschillende argumentatie. Dat gegeven is ook voor de strafbeschikking relevant. De aan het woord zijnde leden wezen, in het perspectief van artikel 113 Grondwet, op een aantal verschillen tussen de WAHV en het strafrecht. Zo memoreerden zij dat in het bestuursrecht een besluit van de overheid centraal staat en in het strafrecht een gedraging van een burger. Dit verschil kan mijns inziens echter geen aanleiding geven tot de conclusie dat het systeem van de WAHV beter verenigbaar zou zijn met artikel 113 Grondwet. Dat voor de strafrechter, in het systeem van dit wetsvoorstel, de gedraging centraal staat, spoort beter met een artikel dat aan de rechter de berechting van strafbare feiten opdraagt (en niet de beoordeling van besluiten van bestuursorganen). Deze leden wezen er voorts op dat onder de WAHV vallende feiten doorgaans objectief worden vastgesteld met technische hulpmiddelen. De strafbeschikking kan, zo stelden deze leden, ook worden uitgevaardigd voor misdrijven waarbij persoonsgebonden factoren een belangrijke rol spelen. Naar ik de inleiding heb aangegeven, is strafrechtelijke afdoening echter ook aangewezen als door een onder de WAHV vallend feit letsel of schade is teweeggebracht. Ook in andere, hierna nog te noemen, omstandigheden kan het onder de WAHV vallende feit via het strafrecht worden afgedaan. Principieel is dit onderscheid derhalve niet. Dat volgt ook uit de andere voorbeelden van bestuurlijke boetes die in de inleiding zijn aangegeeft. Een fiscale vergrijpboete kan bijvoorbeeld een waardering van persoonsgebonden factoren behelzen. Daarnaast geldt dat lang niet alle onder de WAHV vallende feiten met technische hulpmiddelen worden vastgesteld, denk aan het rijden zonder gordel. Anderzijds kunnen bepaalde soorten misdrijven met behulp van technische hulpmiddelen

objectief worden vastgesteld. Gedacht kan worden aan het rijden onder invloed van alcohol, welke gedraging in de Wegenverkeerswet 1994 als misdrijf is strafbaar gesteld. Maar zelfs als van een verschil gesproken zou kunnen worden, volgt uit dit verschil niet dat het door dit wetsvoorstel voorziene stelsel wel, en het stelsel van bestuurlijke boetes als in de WAHV geregeld niet met artikel 113 Grondwet in strijd zou zijn. Verder wezen deze leden erop dat afdoening via de WAHV bestuursrechtelijke feiten betreft, terwijl de strafbeschikking betrekking heeft op strafbare feiten. De WAHV is door de wetgever destijds mede verenigbaar geoordeeld met artikel 113 van de Grondwet, omdat de onder de WAHV vallende feiten geen «strafbare feiten» zijn, zodat reeds om die reden geen sprake kon zijn van «berechting van strafbare feiten». Het onderscheid tussen bestuursrechtelijke feiten en strafbare feiten is bij de WAHV evenwel niet groot. Aangegeven is al dat de desbetreffende feiten strafrechtelijk worden afgedaan in geval letsel is toegebracht of schade is ontstaan. Daarnaast is gedrag vertonen waardoor gevaar of hinder op de weg kan ontstaan een strafbaar feit (artikel 5 Wegenverkeerswet 1994). Daaraan ligt dikwijls een onder de WAHV vallende gedraging ten grondslag. De strafkamer van de Hoge Raad heeft geoordeeld (zie o.a. HR 23 juni 1998, NJ 1999, 47) dat als een gedraging al is afgedaan via de WAHV, deze gedraging niet meer ten grondslag mag worden gelegd aan een strafvervolgung ter zake van artikel 5 Wegenverkeerswet 1994. Maar als nog geen WAHV-afdoening is gevolgd, is strafvervolgung uit hoofde van artikel 5 Wegenverkeerswet 1994 voor de betreffende gedraging gewoon mogelijk.

Tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat het onderscheid tussen bestuursrechtelijke feiten en strafrechtelijke feiten in de WAHV zeer betrekkelijk is. Dit wetsvoorstel sluit daarbij aan, waar in artikel VA wordt voorgesteld de WAHV in die zin te wijzigen dat de onder de WAHV vallende feiten niet langer via die wet móeten, maar mógen worden afgedaan. Dat laat ruimte om ook buiten gevallen van schade of letsel WAHV-feiten als zodanig, en niet via de band van artikel 5 Wegenverkeerswet 1994, via het strafrecht af te doen. Op dit moment is, vanzelfsprekend onder voorbehoud van instemming door de Eerste Kamer met het voorliggende wetsvoorstel, binnen mijn ministerie de voorbereiding van de implementatie van het wetsvoorstel ter hand genomen. In dat kader wordt ook bezien op welke wijze invulling zal worden gegeven aan deze keuzevrijheid.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen voorts of niet gevreesd moet worden dat van de door deze leden gevoelde spanning met artikel 113 van de Grondwet inbreuk te verwachten is op het machtsevenwicht tussen openbaar ministerie en rechter. Mijns inziens is voor die vrees geen grond. De machten die in de leer van de machtscheiding onderscheiden worden zijn de uitvoerende, de wetgevende en de rechtsprekende. Door het openbaar ministerie de mogelijkheid te geven bepaalde straffen zelf op te leggen, wordt hem een wetgevende noch een rechtsprekende taak gegeven. De rechter blijft zijn centrale positie in de strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten behouden. De rechter die de zaak na gedaan verzet ter berechting krijgt voorgelegd, is op geen enkele wijze aan de strafbeschikking gebonden en beoordeelt de zaak in volle omvang. Ik verwijs in dit opzicht nog naar de adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak waarin met het concept-wetsvoorstel werd ingestemd nu toegang tot de strafrechter, en berechting door deze rechter van de strafzaak in volle omvang, gewaarborgd blijven. In dit licht bezien deel ik allerminst de vrees van deze leden dat de omvorming van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, waarin dit wetsvoorstel voorziet, zou leiden tot een toename van het wantrouwen in de rechtsstaat of dat deze omvorming een onstabiele samenleving tot resultaat zou hebben.

De leden van de fractie van **D66** vroegen nog eens te beargumenteren waarom het wetsvoorstel geen inbreuk maakt op artikel 113 van de Grondwet. Graag voldoe ik aan hun verzoek. Ik onderschrijf de opvatting van deze leden dat, waar artikel 113, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de berechting van strafbare feiten is opgedragen aan de rechterlijke macht, met «rechterlijke macht» alleen de rechter is bedoeld en niet het openbaar ministerie. De officier van justitie mag inderdaad geen feiten berechten. Ik stel evenwel vast dat het uitvaardigen van een strafbeschikking geen vorm van berechting is. Zoals ik hierboven in antwoord op vragen van de leden van de fractie van het **CDA** aangaf, is blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 113 van de Grondwet met «berechting» van strafbare feiten niet hetzelfde bedoeld als het bestraffen van deze feiten. Dat blijkt behalve uit de toelichting ook uit het onderlinge verband tussen het eerste en het derde lid van dat grondwetsartikel. Het derde lid bepaalt dat alleen de rechterlijke macht vrijheidsbenemende straffen mag opleggen. Het openbaar ministerie dus niet, evenmin als andere organen die niet tot de rechterlijke macht in deze zin behoren. Het derde lid staat er niet aan in de weg dat andere straffen dan vrijheidsbenemende worden opgelegd door een orgaan dat niet tot de rechterlijke macht behoort. Het ligt wetssystematisch niet voor de hand, zo wordt ook in de rechtsgeleerde literatuur wel verdedigd, dat het eerste lid van dat artikel daaraan wél in de weg zou staan. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA gaf ik aan dat het bestraffen met een bestuurlijke boete door bestuursorganen in een veelheid aan wetten, waaronder de WAHV, is voorzien. In lijn met het toenmalige advies van de Raad van State over het wetsvoorstel dat tot de WAHV heeft geleid, en in lijn met de in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel genoemde literatuur, ben ik van oordeel dat het niet in de rede ligt de toepasselijkheid van artikel 113, eerste lid, van de Grondwet enkel te laten afhangen van de vraag of de feiten aan het strafrecht of aan het bestuursrecht zijn toebedeeld. Dan immers zou aan het grondwetsartikel zijn voldaan louter en alleen door feiten buiten het strafrecht te houden en aan het bestuursrecht toe te bedelen, zodat van «strafbare feiten» formeel geen sprake is. De realiteit is dat voor de afdoening van wetsovertredingen vaak tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wordt gekozen. In mijn in de inleiding al genoemde notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor, ben ik nader ingegaan op de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening en op de indicatoren die kunnen worden gehanteerd bij het maken van een keuze tussen beide. Voorts wijs ik op het bestaan van gemengde afdoeningssystemen met daarin een keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening. In de inleiding noemde ik de wetgeving op het gebied van de belastingen. Gedacht kan ook worden aan bestuurlijke boetes in de sfeer van de sociale zekerheid. Deze gemengde systemen bevatten, zoals de Raad van State in zijn advies over dit wetsvoorstel met recht opmerkt, identieke feiten. Daaruit volgt dat bij deze feiten niet kan worden volgehouden dat deze bestuursrechtelijk of strafrechtelijk «van aard» zouden zijn. Dat zulks ook geldt voor de feiten uit de WAHV blijkt reeds uit de omstandigheid dat WAHV-feiten vroeger strafrechtelijk werden afgedaan. Ook daaruit volgt dat deze feiten niet bestuursrechtelijk van aard zijn, doch dat veeleer sprake was van een keuze voor een ander handhavingssysteem dan het strafrechtelijke. Samenvattend moet artikel 113, eerste lid, van de Grondwet, mede in het licht van de terzake relevante mensenrechtenverdragen, naar mijn oordeel zo worden opgevat dat het er niet aan in de weg staat dat bestuursorganen feiten bestraffen mits voorzien is in een toereikende mogelijkheid van beroep op de rechter. Wel staat het artikellid eraan in de weg dat bestuursorganen feiten zelf berechten; het derde lid staat er bovendien aan in de weg dat bestuursorganen feiten bestraffen met een vrijheidsbenemende sanctie. Bestrafen met een vrijheidsbenemende sanctie en

berechting zijn voorbehouden aan de tot de rechterlijke macht behorende rechter.

De leden van de fracties van de SGP en de **ChristenUnie** vroegen of het wetsvoorstel het openbaar ministerie niet een volkomen nieuwe rol in de strafrechtspleging toebedeelt. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Aan het openbaar ministerie is in de geldende wetgeving de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten toevertrouwd. Het kan voor dezelfde feiten als waarop dit wetsvoorstel ziet, een transactie aanbieden. Ook nu al houdt het openbaar ministerie toezicht op de uitoefening van de transactiebevoegdheid door opsporingsambtenaren en bestuursorganen. In zoverre is er derhalve niets nieuws. Nieuw is, dat het wetsvoorstel de grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten wijzigt. Als gevolg daarvan wordt het mogelijk bij strafbeschikking opgelegde straffen tegen de wil van de betrokkene ten uitvoer te leggen. Het procesinitiatief wordt bij de verdachte gelegd. De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten gaat meer overeenkomsten vertonen met de buitengerechtelijke procedure van de WAHV, waarmee het openbaar ministerie ruime ervaring heeft. Tegelijk verandert het wetsvoorstel niets aan de manier waarop een strafzaak door de strafrechter wordt berecht. Dat gebeurt in volle omvang, onverschillig of daaraan nu een strafbeschikking en daartegen gedaan verzet is voorafgegaan, of rechtstreeks is gedagvaard. Aan de rol die het openbaar ministerie op de terechtzitting heeft, verandert dit wetsvoorstel dus ook niets.

Deze leden vroegen voorts of het wetsvoorstel artikel 113, eerste lid, Grondwet geen geweld aandoet. Dat is naar mijn oordeel niet het geval. Ik zou op dit punt korthedshalve willen volstaan met te verwijzen naar de argumenten die ik hierboven noemde, in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van het **CDA**, de **VVD** en **D66**.

Daarna vroegen de leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** of de wetgever geheel vrij is te bepalen van welke strafbare feiten hij de berechting voorbehoudt aan de strafrechter. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Het berechten van strafbare feiten is ingevolge de Grondwet voorbehouden aan de rechter. De Grondwet biedt dus geen ruimte om de berechting van strafbare feiten aan een bestuursorgaan op te dragen. Dit wetsvoorstel doet dat ook niet.

III. Machtenscheiding – rol openbaar ministerie

De leden van de fractie van de **PvdA** stelden vragen in verband met de rol van het openbaar ministerie. Uit hun woorden sprak zorg over de opstelling van het openbaar ministerie in grote strafzaken zoals de zaak van de Schiedammer parkmoord. Zij vroegen in wezen of het openbaar ministerie de – magistratelijk uit te voeren – taak die hem in dit wetsvoorstel wordt opgedragen, wel kan worden toevertrouwd. Past in de bedrijfscultuur van het openbaar ministerie een magistratelijke opstelling? Zij stelden dat binnen het openbaar ministerie de bedrijfscultuur verkeerd is, de werkdruk te hoog en de mogelijkheid voor reflectie te gering. Verder zouden er te weinig checks en balances in de werkwijze zijn overgebleven. Zij wilden weten of voorkomen kan worden dat bij minder ernstige criminaliteit die onder de OM-afdoening gaat vallen, ernstige fouten worden gemaakt.

Graag wil ik deze leden in de eerste plaats verwijzen naar de inleiding van deze memorie. Een belangrijk oogmerk van de onderzoekers van Strafvordering 2001 bij het ontwikkelen van het «derde spoor» was, capaciteit en tijd vrij te maken voor de afdoening van ernstiger strafzaken. Dat is ook een van mijn belangrijkste oogmerkmerken hierbij. In het kader van buitengerechtelijke afdoening kan in het kader van transactie en strafbeschikking veel worden overgelaten aan parketsecretarissen. In standaardzaken kunnen zij aan de hand van het zogenaamde Bos/Polaris-systeem

volgens een vast stramien de straffen bepalen. Dat veel minder lichte strafzaken dan thans uiteindelijk op de terechtzitting zullen komen, is ook voor de omvang van de werkzaamheden van het officieren van justitie op het gebied van de zwaardere strafzaken relevant. Het wetsvoorstel levert voor het openbaar ministerie naast extra inspanningen ook werkbesparingen op.

De zaken die via een strafbeschikking worden afgedaan, zijn niet goed te vergelijken met grootschalige strafzaken waarin zeer ernstige misdrijven worden berecht en waaraan een complex opsporingsonderzoek ten grondslag ligt. Grote druk vanuit media en samenleving om met resultaten te komen, is in deze zaken doorgaans ook niet aan de orde. Alleen delicten waarvoor in de bestaande regeling van de buitengerechtelijke afdoening een transactie kan worden aangeboden, kunnen met een strafbeschikking worden afgedaan. Er is geen reden waarom de omvorming van transactie naar strafbeschikking tot vermindering van de kwaliteit van buitengerechtelijke afdoeningsbeslissingen zou leiden. Ik verwacht eerder het tegendeel omdat meer procedurele waarborgen worden geboden. Ik wijs er daarbij op dat tegen elke strafbeschikking verzet kan worden gedaan.

Voorts gaf ik al aan dat ik de analyse van de leden van de **PvdA**-fractie op het punt van de bedrijfscultuur en werkdruk binnen het openbaar ministerie in het geheel niet deel. De werkdruk is hoog maar niet te hoog. En binnen de bedrijfscultuur van het openbaar ministerie wordt een magistraatelijke opstelling naar mijn indruk onverminderd gewaardeerd.

De leden van de fractie van de **VVD** meenden dat het openbaar ministerie in het wetsvoorstel niet alleen tot taak krijgt de opsporing en vervolging van een strafbaar feit, maar tevens de berechting van het strafbare feit. Graag verwijs ik deze leden voor de interpretatie van het begrip «berechting» in de eerste plaats naar het gestelde in de inleiding alsmede paragraaf II van deze memorie. Daar gaf ik aan dat en waarom het uitvoerdigen van een strafbeschikking niet aangemerkt dient te worden als berechting in de zin van artikel 113 van de Grondwet. Wel stel ik met deze leden vast dat de strafbeschikking op een schuldvaststelling berust. Dat is een positief te waarden gegeven: bestraffing of quasi-bestrafing die niet berust op een schuldvaststelling, zoals een transactie, heeft een minder hechte grondslag. Ook bij de bestuurlijke boete is uitgangspunt dat deze op een vaststelling van schuld berust.

Tegen deze achtergrond begrijp ik ook de opmerkingen van de leden van de fractie van de **VVD** over het ontbreken van rechtswaarborgen bij de vaststelling van schuld door de officier van justitie. De strafbeschikking wordt niet vastgesteld naar aanleiding van een onderzoek ter terechtzitting, net zo min als de bestuurlijke boete. Maar de officier van justitie wordt wel gecontroleerd door middel van een openbaar proces: tegen elke strafbeschikking staat verzet open. En de rechter berecht de strafzaak op basis van dat verzet in volle omvang; hij beperkt zich niet tot een toetsing van de strafbeschikking. In de strafbeschikking behoeven geen wettige bewijsmiddelen te worden opgenomen, net zo min als in bestuurlijke boetebeslissingen. Maar de officier van justitie die zich onvoldoende rekenschap geeft van de bewijsbaarheid, loopt het risico op de terechtzitting met een vrijspraak te worden geconfronteerd. Overigens merk ik terzijde op dat ook een strafvonnis in eerste aanleg tegenwoordig geen vermelding van de bewijsmiddelen meer bevat. Die worden pas uitgewerkt nadat een gewoon rechtsmiddel is aangewend (vgl. de artikelen 365a-365c Sv). De officier van justitie is, ten slotte, in veel gevallen inderdaad niet verplicht tot horen of motiveren. Maar voor een verplichting tot horen en motiveren over de hele linie, die ook bij bestuurlijke boetes niet geldt, is ook geen aanleiding, waarbij wat de motivering betreft in aanmerking moet worden genomen dat de bij strafbeschikking op te leggen straffen in veel gevallen zullen worden genormeerd door

richtlijnen. Tegelijk is door aanneming van amendement-Griffith/Wolfsen (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 22) in het voorgestelde artikel 257c, derde lid, Sv wel voorzien in een hoorplicht en een motiveringsvereiste voor de zwaardere strafbeschikkingen. Van het horen van de verdachte moet een verslag wordt opgemaakt, waaraan de redenen moeten worden toegevoegd die ertoe hebben geleid dat de strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, voor zover deze redenen niet reeds mondeling zijn opgegeven. Dit is naar mijn oordeel een versterking van de wettelijke waarborgen waarmee de buitengerechtelijke afdoening is omkleed. De wettelijke regeling van de transactie stelt een dergelijk motiveringsvereiste niet bij het doen van een transactieaanbod.

De leden van de **VVD**-fractie verwezen daarbij nog naar een artikel van de heer Crijns in het tijdschrift Sancties. Graag attendeer ik deze leden ook op de bestrijding die de opvattingen van deze auteur hebben gevonden door professor Groenhuijsen in het vierde interimrapport («Afronding en verantwoording») van Strafvordering 2001. Het in het grondslagenproject voorgestelde derde spoor is volgens de onderzoekers geen «radicale koerswijziging», zoals de heer Crijns stelt, maar een «juridisch correcte inbedding van wat in de praktijk – ook volgens Crijns – al lang wordt ervaren als een eenzijdige oplegging van een strafsanctie». Crijns meent dat het gebrek aan openbaarheid in het derde spoor «zorgwekkend» blijft. Ten aanzien daarvan stellen de onderzoekers dat het in het derde spoor om eenvoudige zaken gaat en dat de door Crijns zelf ook genoemde richtlijnen van het openbaar ministerie problemen in verband met openbaarheid vanzelfsprekend enigszins compenseren. De stelling van de onderzoekers op dit punt geldt ook voor dit wetsvoorstel, dat overigens de wettelijke grondslag introduceert voor het openbaar kunnen maken van categorieën strafbeschikkingen ter zake van misdrijven. De opvatting van de heer Crijns dat in het derde spoor de bewijslast wordt omgedraaid, noemen de onderzoekers «ronduit onjuist». Ook in het voorliggend wetsvoorstel is van een omkering van de bewijslast vanzelfsprekend geen sprake. In het strafrecht hoeft de verdachte nimmer zijn onschuld aan te tonen, en dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Voorts merken de onderzoekers over de voorkeur van de heer Crijns voor de transactie op: «Het is voor ons zelfs moeilijk te begrijpen dat iemand die zich zorgen maakt om de individuele rechtsbescherming kan instemmen met de bestaande transactie en daarbij – of daarom – het voorgestelde «derde spoor» kan afwijzen, nu daarin allerlei voorzieningen zijn opgenomen (hoorplicht bij hogere bedragen etcetera) die thans ontbreken.»

De leden van de fractie van **D66** meenden dat de voorgestelde buitengerechtelijke afdoening en de reguliere rechterlijke afdoening door dit wetsvoorstel slechts gradueel van elkaar gaan verschillen. Zij gaven aan daar moeite mee te hebben. Zij vroegen de regering aan te geven welke visie zij op de rechtsstaat en machtenscheiding heeft. Graag voldoe ik, onder verwijzing naar het gestelde in de inleiding van deze memorie, aan dit verzoek.

Vertrekpunt is daarbij, dat de aan het woord zijnde leden de verhouding tussen strafrechter en openbaar ministerie terecht in de sleutel plaatsten van die tussen onafhankelijke rechter en bestuursorgaan. Dat is inderdaad de sleutel waarin deze verhouding moet worden gezet. Bij de huidige stand van de punitieve handhaving bestaat er geen toereikende rechtvaardiging voor een benadering waarbij de verhouding tussen strafrechter en openbaar ministerie bij de oplegging van boetes fundamenteel anders ligt dan die tussen bestuursrechter en bestuursorgaan. Sterker: de idee van rechtsgelijkheid en rechtseenheid, fundamentele noties in elke rechtsstaat, vormt daarvoor een contra-indicatie. Ik wijs in dit verband nog op artikel 107, eerste lid, van de Grondwet: «De wet regelt het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken,

behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde afzonderlijke onderwerpen in afzonderlijke wetten.» Een rechtsontwikkeling die strafbare feiten aan de gelding van algemene wetboeken en de daarin besloten waarborgen onttrekt, staat daarmee op gespannen voet.

Bestrafing is, de bestuurlijke boete illustreert het, niet een activiteit die in onze rechtsstaat uitsluitend aan de rechter wordt toevertrouwd. En andere beslissingen die diep in het leven van de burger ingrijpen, dieper wellicht dan die van welk ander bestuursorgaan dan ook, zijn in ruime mate aan het openbaar ministerie toevertrouwd. Ik noem de inverzekeringstelling. Van de regels en beginselen die het straffen beheersen heeft het openbaar ministerie meer verstand dan welk ander bestuursorgaan dan ook. Buitengerechtigde afdoening is bij dezelfde delicten ook nu al aan het openbaar ministerie toevertrouwd. Het zal zich, bij de voorgestelde vormgeving van het verzet, volledig naar de rechter moeten blijven richten. In dit licht is er, naar mijn mening, geen reden de bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen niet aan het openbaar ministerie toe te vertrouwen.

IV. Verwevenheid strafrecht en bestuursrecht

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot enerzijds tot de WAHV en anderzijds de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen.

Wat de verhouding tot de WAHV betreft kan het volgende worden opgemerkt. De indruk van deze leden dat bij de bestrijding van bepaalde verkeersovertredingen door aanneming van het amendement-Griffith onder nummer 21 gekozen zou kunnen worden tussen afdoening via de WAHV of afdoening via een strafbeschikking, is juist. Zoals ik in antwoord op vragen van de fractie van de **VVD** eerder in deze memorie al aangaf, wordt in artikel VA van dit wetsvoorstel voorgesteld de WAHV in die zin te wijzigen dat de onder de WAHV vallende feiten niet langer via die wet móeten, maar mógen worden afgedaan. Dat laat ruimte om WAHV-feiten via het strafrecht af te doen. Deze voorziening loopt vooruit op het voorkomen van het kabinet om te bezien of de WAHV op termijn, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, in het strafrecht kan opgaan. Het openbaar ministerie stelt daar blijkens zijn advies prijs op. Daarom heb ik eerder aangegeven met deze bij amendement geïntroduceerde voorziening te kunnen instemmen.

Wat betreft de verhouding tot het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte merk ik op dat de indruk van de leden van de **CDA**-fractie juist is, dat door het aannemen van het amendement-Van Haersma Buma onder nummer 18 in het wetsvoorstel OM-afdoening de mogelijkheid is opgenomen om gemeenten de bevoegdheid te geven een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen voor de kleine ergernissen. Aan gemeenten die de bestuurlijke boete als voorzien in het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte niet overwegen in te voeren, kan via de OM-afdoening een alternatief worden geboden voor de feiten die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Ik stel daarbij vast dat het geldend recht er reeds in voorziet dat buitengewone opsporingsambtenaren, aangesteld bij gemeenten, worden belast met het opsporen en transigeren van de desbetreffende strafbare feiten. Het voorsz. systeem van de OM-afdoening maakt het mogelijk dat deze buitengewone opsporingsambtenaren dezelfde strafbare feiten opsporen en beboeten via een strafbeschikking. Het effect van aanneming van de amendementen 18 en 19 is dat de positie van gemeenten bij de strafrechtelijke handhaving verbetert. Amendement 18 heeft tot gevolg dat de gemeente in het strafrecht een eigen positie kan krijgen, die ook beleidsvorming mogelijk maakt, terwijl tegelijkertijd toezicht van het openbaar ministerie behouden blijft. Amendement 19 maakt het mogelijk om

gemeenten die een bijdrage aan de strafrechtelijke handhaving leveren, een deel van de daardoor gegenereerde ontvangsten te doen toekomen. De aan het woord zijnde leden gaven aan, de verschillende bestaande en voorgestelde regelingen overziend, de indruk te hebben dat een tamelijk rommelig geheel dreigt te ontstaan. Zij wezen in dat verband op een artikel van de hand van de heer Hartmann in de bundel «Het straffende bestuur». Deze auteur concludeert in dat artikel dat bij inwerkingtreding van de huidige voorstellen zes regelingen naast elkaar zullen functioneren. Deze leden vroegen of het de bedoeling is dat mijn notitie over de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving duidelijkheid verschaft op de door deze leden aangedragen punten. In antwoord op deze vragen stel ik voorop dat ik de uit de opmerkingen van de leden sprekende bezorgdheid over de overzichtelijkheid en de coherentie van de buitengerechtelijke afdoening nadrukkelijk deel. Ik hecht aan een eenvoudige buitengerechtelijke afdoening, die transparant is voor de burger. Ik stel met deze leden vast dat op dit moment sprake is van een groot aantal wetten en wetsvoorstellen die alle bedoeld zijn om beter te handhaven bij kleine en minder kleine vergrijpen, doch daartoe verschillende procedures en voorschriften voorstellen. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de voorgestelde regelingen in hun aard en reikwijdte sterk verschillen. Het wetsvoorstel OM-afdoening beoogt de transactie, die thans de basis vormt voor de buitengerechtelijke afdoening, om te vormen tot een strafbeschikking, en behelst daardoor een modernisering van de algehele buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. De wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en bestuurlijke boete fout parkeren zien op een weliswaar afgewogen maar begrensd geheel aan overtredingen, en introduceren daarvoor een bestuurlijke boete.

Deze leden wezen op mijn notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor. In deze notitie, die als gezegd als bijlage bij deze memorie is gevoegd, ga ik in algemene zin in op de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. De hoofdlijn van deze notitie wordt gevormd door een aantal criteria in de vorm van indicatoren die in algemene zin kunnen worden gehanteerd bij de indeling van onderwerpen in de ene of andere rechtskolom, waarbij niet alleen de handhaafbaarheid van regels in het geding is maar ook de orde die binnen het recht moet worden gehandhaafd. Daarnaast ga ik in mijn notitie in op de betekenis van dit wetsvoorstel voor de keuze tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van een strafbeschikking door opsporingsambtenaren of door specifiek daartoe aangewezen bestuursorganen. Effect hiervan zal kunnen zijn dat er niet meer louter en alleen om doelmatigheidsredenen gekozen behoeft te worden voor bestuursrechtelijke sanctionering. Bovendien verkrijgt het openbaar ministerie het gezag over de handhaving, terwijl het in goed overleg met de betrokken instanties ervoor kan kiezen de daadwerkelijke werkzaamheden en de daarbij behorende prioriteitsstelling over te laten aan de specifiek deskundige ambtenaren of bestuursorganen.

Een en ander betekent dat indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, de weging van argumenten die pleiten voor de ene of andere vorm van sanctionering, tot andere resultaten zal kunnen leiden dan thans het geval is. Daarmee kan uiteindelijk ook de coherentie binnen de handhaving gediend zijn, bijvoorbeeld doordat meer eenheid ontstaat in de op te leggen sancties bij samenhangende overtredingen.

Ik heb in mijn notitie voorts aangegeven vooralsnog niet voornemens te zijn om direct na de inwerkingtreding van de OM-afdoening het bestaande systeem van boetemogelijkheden structureel te gaan herzien. Het is van belang daartoe eerst de geplande evaluatie af te wachten waarin artikel XXIA van dit wetsvoorstel ook uitdrukkelijk voorziet.

In dit licht moet ook het voornemen worden gezien om de WAHV op

termijn in de OM-afdoening te integreren. Het wetsvoorstel OM-afdoening geeft aanleiding de mogelijkheden daartoe te bezien, nu bij aanvaarding en inwerkingtreding daarvan binnen het strafrecht een systeem ontstaat dat, omdat het procesinitiatief bij de burger wordt gelegd, meer op dat van de WAHV gaat lijken. Bovendien krijgt de burger in zowel het systeem van de WAHV als dat van de strafbeschikking met het openbaar ministerie te maken.

Deze leden gaven aan de indruk te hebben dat de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte kennelijk een blijvende plaats zou moeten krijgen naast het strafrecht. Graag merk ik daarover het volgende op. In de kamerstukken die betrekking hebben op de twee bestuurlijke boetewetsvoorstellen is aangegeven dat de regering voornemens is nauwlettend te volgen of en in hoeverre de voorliggende wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en fout parkeren in de praktijk een wezenlijke bijdrage zullen leveren aan effectieve en efficiënte handhaving van de betreffende overtredingen. Daarbij wordt de relatie met het handhavingssysteem van de OM-afdoening uitdrukkelijk in ogenschouw genomen. Bezien zal worden of er aanleiding is voor verdere uniformering van de verschillende handhavingssystemen. Ook het wetsvoorstel OM-afdoening zal, bij aanvaarding en inwerkingtreding, na ommekomst van vijf jaren worden geëvalueerd.

De leden van de fractie van de **PvdA** stelden dat de strafbeschikking een «hybride vorm van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke elementen» is en dat het wetsvoorstel de sancties die bij strafbeschikking kunnen worden opgelegd tot bestuursrechtelijke sancties conceptualiseert. Voor zover deze leden daarmee bedoelden dat het wetsvoorstel erin voorziet dat deze sancties zonder rechterlijke tussenkomst door het openbaar ministerie kunnen worden opgelegd, kan ik deze stelling onderschrijven. Voor zover deze leden bedoelden dat het wetsvoorstel de bij strafbeschikking opgelegde sancties een bestuursrechtelijk karakter meegeeft, wil ik dit weerspreken. Alle door deze leden in het voorlopig verslag genoemde sancties zijn en blijven strafrechtelijk ingekaderd. Een groot deel van deze sancties kan reeds thans buitengerechtelijk worden gerealiseerd als voorwaarden die zijn verbonden aan een transactieaanbod.

Deze leden noemden in dit verband ook de hechtenis. Ik kan deze leden geruststellen dat het wetsvoorstel niet voorziet in het bij strafbeschikking opleggen van vrijheidsbenemende sancties. Vrijheidsbenemende sancties vergen rechterlijke tussenkomst en het spreekt in het licht van artikel 113, derde lid, van de Grondwet, maar ook overigens, voor zich dat dit wetsvoorstel daarin geen wijziging brengt. Voor zover deze leden met hechtenis wilden refereren aan de mogelijkheid van gijzeling waarin het wetsvoorstel voorziet, merk ik op dat de gijzeling alleen door de rechter kan worden opgelegd. De officier van justitie kan, indien niet of niet volledig verhaal heeft plaatsgevonden, een vordering instellen bij de rechter om te worden gemachtigd gijzeling toe te passen. Ik wijs deze leden in dit verband op het voorgestelde artikel 578b Sv.

Deze leden meenden dat het wetsvoorstel «een drastische reductie» van de mogelijkheid voor de verdachte om zich door een raadsman te laten bijstaan tot gevolg heeft «tijdens het deel van de procedure dat nu als bestuursrechtelijk wordt aangemerkt». Zij vroegen op dit punt om een nadere reactie op de adviezen van de Raad van State en de Nederlandse Orde van Advocaten.

Ik vrees dat hier sprake is van een misverstand. Thans kent de wet nergens aan de verdachte een recht toe op rechtsbijstand in verband met buitengerechtelijke afdoening. Er worden derhalve geen rechten gereduceerd. Integendeel: het wetsvoorstel wil in het voorgestelde artikel 257c Sv juist vastleggen dat bepaalde strafbeschikkingen inschakeling van een raadsman behoeven. De Nederlandse Orde van Advocaten ondersteunt dat ook. Wel meent zij dat het wetsvoorstel in termen van rechtsbescher-

ming te wensen overlaat. Deze conclusie, die ik overigens niet deel, heeft in het advies van de Orde evenwel geen betrekking op de mogelijkheden voor de verdachte om zich door een raadsman te laten bijstaan. Op dat punt concludeert de Orde juist dat het goed is dat bepaalde strafbeschikkingen slechts mogen worden uitgevaardigd als de verdachte, bijgestaan door een raadsman, is gehoord. De Raad van State gaat in zijn advies niet in op bijstand van een raadsman tijdens de procedure die aan het uitvaardigen van een strafbeschikking vooraf gaat.

Ook de leden van de fractie van **D66** hadden in verband met dit wetsvoorstel vragen over de verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht. Zij vroegen of het wetsvoorstel in het bestuursrecht gebruikelijke constructies overneemt.

Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Een overeenkomst tussen de voorgestelde OM-afdoening en een bestuursrechtelijke afdoening is dat in beide gevallen een bestuursorgaan een beschikking uitvaardigt die in beginsel voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Bij dit kenmerk van het bestuursrecht wordt in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht. Voor het overige overheersen vooral de verschillen met het bestuursrecht. Een belangrijk verschil ten opzichte van het bestuursrecht is gelegen in de wijze waarop de rechter kan worden ingeschakeld, en de rol die deze in dat geval vervult. In het model van dit wetsvoorstel kan de strafzaak alsnog door het openbaar ministerie voor de strafrechter worden gebracht, indien de strafbeschikking niet ten uitvoer kan worden gelegd. In dat opzicht verandert er niets wezenlijks ten opzichte van de huidige situatie. Ook als de verdachte niet voldoet aan de transactievoorwaarden, brengt het openbaar ministerie de zaak voor de strafrechter. Een tweede verschil met het bestuursrecht treedt aan het licht in het geval de verdachte verzet doet tegen de strafbeschikking. De strafrechter beperkt zich dan niet tot een beoordeling van de strafbeschikking, maar berecht de strafzaak op dezelfde wijze als wanneer geen strafbeschikking zou zijn voorafgegaan.

Deze leden vroegen voorts of het wetsvoorstel een «strafrechterlijk» instrument omzet naar een bestuursrechtelijk instrument dan wel of binnen het strafrecht sprake is van modificatie van de figuur van de rechterlijke veroordeling. Graag verhelder ik dat geen van beide het geval is. De strafbeschikking – nomen est omen – is volledig strafrechtelijk genormeerd. En van een modificatie van een rechterlijke veroordeling is geen sprake: de strafbeschikking wordt uitgevaardigd door een bestuursorgaan en er ligt geen onderzoek ter terechtzitting aan ten grondslag. Slechts voor wat betreft de mogelijkheden van tenuitvoerlegging vertoont zij gelijkenis met de rechterlijke veroordeling, evenals andere beslissingen van bestuursorganen die voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn. Ook een rechterlijk vonnis wordt voor tenuitvoerlegging vatbaar als de veroordeelde geen rechtsmiddel aanwendt.

Deze leden verwezen in dit verband naar een artikel van de hand van professor Mevis in het tijdschrift *Delikt en Delinkwent*. Zij gaven aan dat bestuursrechtelijke handhaving door middel van een bestuurlijke boete naar hun mening toch nog wel iets anders is dan een strafsanctie. Graag attendeer ik deze leden in verband met deze opmerking op het in de inleiding gestelde. Daaruit blijkt dat de grenzen tussen bestuurlijke beboeting en strafrechtelijke handhaving vervagen. Naarmate bestuurlijke beboeting en buitengerechtelijke afdoening van strafzaken meer verschillen, rijzen derhalve grotere problemen uit oogpunt van rechtseenheid en rechtsgelijkheid. Tegen deze achtergrond zou het, in lijn met de in de inleiding weergegeven opmerkingen van de heer Mevis, juist onbevredigend zijn wanneer een geldboete buiten het strafrecht wel zonder tussenkomst van de rechter kan worden opgelegd en geëffectueerd, maar binnen het strafrecht niet. Dit wetsvoorstel herstelt deze onevenwichtigheid in de bestaande wetgeving.

Deze leden vroegen voorts naar het rechtskarakter van de strafbeschikking. Graag ga ik daarop nader in. Het uitvaardigen van een strafbeschikking is, evenals dagvaarding voor de strafrechter, een daad van vervolging. Bij de strafbare feiten waarbij buitengerechtelijke afdoening is voorzien, heeft het openbaar ministerie derhalve de keuze om een feit af te doen met een strafbeschikking of tot rechtstreekse dagvaarding over te gaan. Het spreekt daarbij voor zich dat deze keuze in belangrijke mate zal worden genormeerd door richtlijnen van het College van procureurs-generaal, net als thans het geval is bij de keuze tussen transigeren en dagvaarden.

In reactie op een daartoe strekkende vraag van deze leden merk ik op dat dit wetsvoorstel geen verandering impliceert in de staatsrechtelijke positie van het openbaar ministerie of in de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het openbaar ministerie. De positie van het openbaar ministerie is bepaald door de Wet op de rechterlijke organisatie waarin de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde aan het openbaar ministerie wordt opgedragen. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de beslissingen die het openbaar ministerie in het kader van het uitvaardigen van strafbeschikkingen neemt; ditzelfde geldt nu ook al ten aanzien van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door middel van het aanbieden van transacties.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** vroegen in te gaan op het onderscheid tussen bestuursrechtelijke en «bestuursstrafrechtelijke» feiten. Daarbij wil ik graag verhelderen dat de term «bestuursstrafrecht» geen wettelijke, vastomlijnde term is. Zij wordt veelal gebruikt ter aanduiding van bestuurlijke boetes, die immers een bestrafend karakter hebben. Het bestuursstrafrecht, de bestuurlijke beboeting, is daarbij systematisch gezien een onderdeel van het bestuursrecht. Zoals ik eerder in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de **VVD** en **D66** heb aangegeven, kunnen wetsovertredingen die in aanmerking komen voor buitengerechtelijke afdoening worden afgedaan via het strafrecht met een strafbeschikking of via het bestuursrecht met een bestuurlijke boete. In mijn, eerder in antwoord op vragen van de **CDA**-fractie al genoemde, meegezonden notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekening van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor, ben ik daarop in zijn algemeenheid nader ingegaan.

De aan het woord zijnde leden vroegen een reactie op hun waarneming van een tendens naar een voortschrijdende verweving van bestuursrecht en strafrecht. Graag wil ik, bij het beantwoorden van deze vraag, eerst naar de inleiding van deze memorie verwijzen. Daar heb ik aangegeven dat de werkingssfeer van bestuurlijke boete en strafrecht elkaar voor een belangrijk deel overlapt. Dat kan als een vorm van verweving worden aangemerkt: de werkingssfeer raakt verweven. Dat is een ontwikkeling die is voorafgegaan aan dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel vormt op die gang van zaken feitelijk een antwoord. Niet door strafrecht en bestuursrecht te verweven: de strafbeschikking is een strafrechtelijk genormeerde beschikking. Wel door de verschillen tussen buitengerechtelijke afdoening van strafzaken en de bestuurlijke boete te verminderen.

Ter verduidelijking merk ik nog op dat dit wetsvoorstel geen betrekking heeft op bestuursrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving blijft, in gevallen die zich daarvoor lenen, ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een alternatief voor strafrechtelijke handhaving.

Deze leden vroegen voorts of te verwachten is dat een verdere «verbetersrechtelijking» van de OM-afdoening ertoe kan leiden dat een strafzaak op den duur, na gedaan verzet, niet meer integraal wordt beoordeeld door de strafrechter, maar deze rechter zich beperkt tot een toetsing van de strafbeschikking zelf. In reactie daarop merk ik op dat zulks naar mijn oordeel niet te verwachten is. Anders dan in het bestuursrecht kunnen zaken in het strafrecht ook rechtstreeks, met een dagvaarding, aan de

strafrechter worden voorgelegd. De strafrechter berecht de zaak in dat geval zonder dat een strafbeschikking is voorafgegaan. Het zou alleen al uit oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk zijn als een heel ander afdoeningsmodel zou gelden indien de strafvervolging in een vergelijkbaar geval met een strafbeschikking begint. Ook overigens komt het wenselijk voor vast te houden aan een procesmodel waarin de strafrechter de zaken die aan hem worden voorgelegd zelfstandig berecht, en hij zich niet beperkt tot toetsing van een strafbeschikking (vgl. het Ordnungswidrigkeitengesetz). De rechter dient bij de strafrechtelijke afdoening het primaat te houden. Een keuze voor een op bestuursrechtelijke leest geschoeid afdoeningsmodel in het strafrecht zou overigens ook op grote weerstand stuiten. De Nederlandse vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak gaven aan zich op hoofdlijnen in het wetsvoorstel te kunnen vinden nu volledige toegang tot de strafrechter mogelijk blijft.

V. Transactiebevoegdheid

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen of de transactie bij invoering van het wetsvoorstel gaat verdwijnen, en of het niet de voorkeur verdient de transactiebevoegdheid definitief te behouden naast de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Graag reageer ik daarop als volgt. Zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heb toegezegd, zal de transactie in eerste instantie naast de OM-afdoening blijven bestaan. Afschaffing van de transactie kan pas aan de orde komen als na een evaluatie blijkt dat de strafbeschikking naar volle tevredenheid functioneert en er geen gegronde reden bestaat de transactie als afzonderlijke afdoeningsmodaliteit te behouden. In dit verband is van belang dat het wetsvoorstel voorziet in gefaseerde inwerkingtreding, waarbij eerst de onderdelen in werking treden die op de invoering van de strafbeschikking betrekking hebben, terwijl de onderdelen die zien op het laten vervallen van de transactieregeling niet in werking treden. Tegelijk is de strekking van het wetsvoorstel het omvormen van de transactie in een strafbeschikking. De gedachte is dat de transactie bij volledige implementatie van de strafbeschikking, naast de mogelijkheden van een voorwaardelijk sepot niet behouden behoeft te blijven. Na de evaluatie van de wet, na ommekeer van vijf jaren, wordt bezien of en zo ja op welke wijze transacties die dan nog naast de strafbeschikkingen worden aangeboden, in de OM-afdoening kunnen worden opgenomen. In dit verband wijs ik deze leden nog op de omstandigheid dat het voorwaardelijk sepot in het wetsvoorstel behouden blijft en enige uitbreiding ondergaat. Ik wijs deze leden op het voorgestelde artikel 167, tweede lid, Sv. Inhoudelijk vertoont het voorwaardelijk sepot grote overeenkomst met de transactie, want als aan nader bepaalde voorwaarden wordt voldaan, blijft strafvervolging achterwege.

Voorts moet de vraag worden gesteld of het in de zaken waaraan deze leden in dit verband dachten – zaken waarbij een ingewikkelde bewijsproblematiek aan de orde is als gevolg waarvan de schuld moeilijk is vast te stellen – wenselijk is dat buitengerechtelijke afdoening plaatsvindt. Het openbaar ministerie heeft in zijn advies bij de in consultatie gegeven wetsvoorstellen betreffende buitengerechtelijke afdoening aangegeven, bij behoud van de transactie daarin een element van schulderkenning te willen opnemen. Achterliggende gedachte is, dat een behoorlijke strafrechttoepassing vereist dat slechts schuldigen worden gestraft. Indien bij buitengerechtelijke afdoening geen schuld wordt vastgesteld of erkend, is het risico dat onschuldigen worden gestraft te groot. En dat doet afbreuk aan het gezag van de strafrechtspleging. Dit wetsvoorstel snijdt in moeilijk bewijsbare zaken derhalve geen paden af die thans begaanbaar worden geacht. Het geeft, integendeel, juist een hechtere onderbouwing aan de buitengerechtelijke afdoening in de strafzaken

waarin deze verantwoord voorkomt, doordat een schuldvaststelling geëist wordt als basis voor de justitiële reactie. Een bijkomend, wenselijk gevolg daarvan is dat de verdachte bij buitengerechtelijke afdoening niet langer kan volhouden dat daarbij zijn schuld niet is vastgesteld. Na ommekomst van de evaluatie van dit wetsvoorstel zal dit aspect nadrukkelijk in de afweging moeten worden betrokken.

Om al deze redenen verdient het naar mijn mening niet de voorkeur op voorhand uit te gaan van een definitief behoud van de transactie.

VI. Doelmatigheidswinst

De leden van de fractie van het **CDA** wezen op de verwachte besparing in aantallen zaken van 21 000 rechtbankzaken en 44 000 kantonzaken. Deze leden wezen erop dat dit overwegend verstekzaken betreft. Zij gaven aan dat hen deels uit eigen ervaring bekend is dat met de afdoening van verstekzaken slechts weinig tijd gemoeid is. Op basis daarvan vroegen zij welke besparing ter zake van anders aan te wenden rechterlijke capaciteit in de praktijk aan de orde zal zijn. Zij vroegen de verwachte doelmatigheidswinst uit te drukken in bespaarde uren aan zittingen alsmede in terzake relevante geldbedragen. Graag beantwoord ik hun vragen als volgt.

Het onderzoek naar de capaciteitswinst dat samen met het openbaar ministerie is gedaan, is in de inleiding al kort aangestipt. Graag breng ik de aan het woord zijnde leden onder de aandacht hoe het genoemde aantal zaken dat in 2002 voor de strafrechter is gebracht, terwijl deze zaken onder het systeem van de strafbeschikking buitengerechtelijk hadden kunnen worden afgedaan, tot stand is gekomen. Dit aantal is uit twee componenten opgebouwd. Het gaat bij deze zaken in de eerste plaats om een aantal strafzaken waarin een taakstraf van tussen de 120 en 180 uur werd opgelegd, zaken waarin een rijontzegging is opgelegd, en zaken waarin gedragsaanwijzingen zijn gegeven. Bij de rijontzegging gaat het om ongeveer 4500 zaken; bij de hogere taakstraffen gaat het naar verwachting in totaal om ongeveer 11 500 zaken; bij de gedragsaanwijzingen gaat het naar verwachting om ongeveer 1500 zaken. Naar verwachting zou in een op de drie à vier zaken alsnog verzet zijn gedaan of de tenuitvoerlegging zijn mislukt. Een en ander impliceert dat in 2002 naar verwachting ongeveer 12 500 zaken die nu voor de strafrechter zijn gebracht met een strafbeschikking buitengerechtelijk hadden kunnen worden afgedaan. Bij de overige zaken heeft de verdachte niet aan de transactievoorwaarde inhoudend betaling van een geldsom voldaan en is deze zaak door de rechter bij verstek afgedaan. In de berekeningen die in overleg met het openbaar ministerie zijn gemaakt, is als uitgangspunt gekozen dat alle verdachten die nu ter terechtzitting verschijnen in zaken waar eerder een geldboetetransactie is aangeboden, ook verzet tegen de strafbeschikking zullen aantekenen. Van de verdachten die nu in deze zaken verstek laten gaan, is aangenomen dat zij ook niet de moeite zullen nemen om tegen de strafbeschikking verzet aan te tekenen. Duidelijk is dat het hier om aannames gaat die niet voor honderd procent met de werkelijkheid sporen. Er zullen verdachten zijn die wel de moeite nemen om verzet te doen, bijvoorbeeld om uitstel te bewerkstelligen, doch niet ter terechtzitting verschijnen. Bij die verdachten ligt een beperkte strafverhoging in de rede. Er zullen ook verdachten zijn die nu wel bij de strafrechter verschijnen op een dagvaarding daartoe, doch die zich bij een strafbeschikking zullen neerleggen. Aangenomen is dat deze beide categorieën elkaar ongeveer zullen opheffen. Het aantal van 44 000 kantonstrafzaken is gebaseerd op de door de kantonrechter in 2002 uitgesproken verstekvonnissen houdende geldboetes. Vervolgens is verdisconteerd dat in naar schatting twintig procent van deze gevallen geen transactievoorstel is voorafgegaan. Bij de politierechterzaken (8500) is uitgegaan van de door de politierechter uitgesproken verstekvonnissen houdende

geldboetes, en is ervan uitgegaan dat in vijftig procent van deze gevallen een transactie is voorafgegaan. Bij beide soorten vonnissen is voorts rekening gehouden met de omstandigheid dat niet alle geldboetes worden geïnd, en dat in de nieuwe situatie in dergelijke gevallen een bevel tot gijzeling kan worden gevorderd.

Het aantal gevallen waarin een zaak voor de rechter moet worden gebracht, zal ten opzichte van de transactie bij gelijkblijvende aantallen aanzienlijk teruglopen. In het huidige systeem van de transactie kan de verdachte de overheid er door louter «stilzitten» toe dwingen de zaak voor de rechter te brengen. Onder de werking van het systeem van dit wetsvoorstel zullen deze verdachten echter actie moeten ondernemen om te voorkomen dat zij met een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing zullen worden geconfronteerd. Bij de berekening die samen met het openbaar ministerie is gemaakt, is er niet van uitgegaan dat alle mensen die nu niet op een transactievoorstel ingaan, in de nieuwe situatie verzet zullen instellen. Een keuze voor dat uitgangspunt zou niet reëel zijn; ook de ervaringen met de WAHV wijzen daarop. Ook bij de invoering van de WAHV is een overgang gemaakt van een situatie waarin, na een transactievoorstel, het procesinitiatief bij het openbaar ministerie ligt, naar een situatie waarin het procesinitiatief bij de burger is gelegd. Zoals ik in de inleiding van deze memorie aangaf, werden in 2004 meer dan tien miljoen zaken met een WAHV-beschikking afgedaan. In vierennegentig procent van dat aantal zaken werd bezwaar aangetekend noch beroep ingesteld. Aan de aan het woord zijnde leden kan worden toegegeven dat dit onderzoeksresultaat geen capaciteitswinstcijfers oplevert die zijn uitgedrukt in bespaarde zittingsuren. Een in uren uitgedrukte capaciteitswinst zou evenwel op dezelfde aannames zijn gebaseerd en derhalve evenzeer slechts een indicatie opleveren.

Over de zaken die op dit moment door de rechter bij verstek worden behandeld, nadat daaraan een mislukt transactieaanbod is vooraf gegaan, merk ik nog het volgende op. De aan het woord zijnde leden meenden dat honderd van deze zaken bij de kantonrechter in een zitting van een uur kunnen worden afgedaan. Aandacht verdient evenwel dat rechterlijke inspanning voor een strafzaak zich niet beperkt tot het afdoen van zaken op de terechtzitting. Omdat vooraf veelal niet bekend is of de verdachte verstek zal laten gaan, zullen alle zaken moeten worden voorbereid. Ook de tijd is gemoeid met deze voorbereiding wordt uitgespaard wanneer deze zaken buitengerechtelijk kunnen worden afgehandeld. Voorts is in dit verband naar mijn oordeel van belang dat rechterlijke beoordeling kwalitatief de meest hoogwaardige vorm van toetsing is die wij kennen. Die zou niet moeten worden ingezet in bulkzaken, waarin de verdachte stilzit en geen inhoudelijke bezwaren heeft.

Tenslotte merk ik op dat het wetsvoorstel, bij aanvaarding en inwerking-treding, aan een evaluatie zal worden onderworpen waarbij mede kan worden gezien wat de OM-afdoening in termen van doelmatigheid heeft opgeleverd, en of er van knelpunten sprake is.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de **PvdA** het waardeerden dat de regering ernaar streeft de capaciteit van de justitieketen te verruimen doordat minder zaken voor de rechter hoeven te worden gebracht. Deze leden gaven aan twijfels te hebben bij de capaciteitswinst die met het wetsvoorstel kan worden geboekt. Zij vroegen of ik bereid ben een deskundig en onafhankelijk bureau van buiten de justitiesector berekeningen te laten maken van de effecten van dit wetsvoorstel. Graag antwoord ik deze leden dat ik samen met de betrokken ketenpartners, het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de politie en het Centraal justitieel incassobureau, opnieuw de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de strafrechtssketen heb gezien. Daarbij is gebruikt gemaakt van recente cijfers en inzichten. De uitkomsten hiervan wijken niet veel af van de

eerder aangegeven besparingen. De aantallen politierechterzaken liggen in dezelfde orde van grootte. Voor de kantonzaken zijn de aantallen wel enigszins afwijkend, maar deze afwijking wordt beïnvloedt door nog te maken beleidskeuzes, bijvoorbeeld op het terrein van incasso en gijzeling. Voor de nog te maken beleidskeuzes zijn aannames gedaan en uitgaande van die aannames valt de besparing voor de kantonrechter iets minder gunstig uit.

Eén van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is om strafzaken waarin geen vrijheidsstraffen aan de orde zijn in ruimere mate dan thans het geval is bij de rechter weg te houden. Door de lichtere zaken niet meer op de terechtzitting te laten komen, stromen er per saldo minder zaken naar de zittende magistratuur. De rechters hebben daardoor gelegenheid de overblijvende instroom van zwaardere zaken meer tijd en aandacht te geven. Hierbij wordt uitgegaan van de reeds genoemde aannames en de onzekerheden daarin. In het kader van de voorbereiding van de implementatie wordt nog nader gekeken naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de ketenpartners. Indien zou blijken dat de verminderde instroom van lichte zaken voor de zittende magistratuur tot een financieel onwenselijke situatie zou leiden, zal daarover binnen het bestaande traject aangaande bekostiging van de zittende magistratuur worden gesproken. Gelet op de zojuist aangegeven bevindingen en gelet op de aandacht voor de capacitaire effecten in het implementatietraject, meen ik dat er onvoldoende aanleiding is om een afzonderlijk onderzoek in te doen stellen. De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen voorts een reactie op de opmerking van de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat de rechterlijke macht en het openbaar ministerie al lang bezig zijn met het verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak, maar dat ik alleen die voorstellen overneem die leiden tot meer efficiency en niet de voorstellen over het uitvoerig motiveren van de vonnissen door de rechter, of meer rechten voor de verdediging rond het gebruik van deskundigen in een rechtszaak. Graag voldoe ik aan het verzoek van de aan het woord zijnde leden door in reactie op de opmerking van de bedoelde voorzitter het volgende naar voren te brengen.

Vooropgesteld moet worden dat dit wetsvoorstel – ik gaf het in de inleiding al aan – niet louter en alleen ingegeven is door het streven naar efficiency. Bovendien omkleedt het wetsvoorstel de daarin geregelde buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten met tal van waarborgen die in de wettelijke regeling van de transactie ontbreken. Een van die waarborgen is het, eerder in deze memorie al genoemde, motiveringsvereiste voor de zwaardere strafbeschikkingen in geval wordt afgeweken van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten.

In verband met het uitvoeriger motiveren van vonnissen wijs ik op de Wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering strekkende tot aanpassing van de eisen te stellen aan de motivering van de bewezenverklaring bij een bekende verdachte, welke wet op 1 januari 2005 in werking is getreden. Als gevolg van deze wet bevat het Wetboek van Strafvordering (in artikel 359, tweede lid, Sv) de bepaling dat indien de beslissing in het vonnis afwijkt van door de verdachte of door de officier van justitie uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, het vonnis in het bijzonder de redenen opgeeft die daartoe hebben geleid. Deze wijziging berust op een amendement-Wolfsen/Griffith (Kamerstukken II 2003/04, 29 255, nr. 8) dat door mij is ondersteund. De wettelijke motiveringsvoorschriften in het Wetboek van Strafvordering hebben hierdoor uitbreiding en versteviging ondervonden. Dit sluit aan bij het in september 2003 van start gegane project «PROMIS» (Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen). Hieraan doen het hof en alle rechtbanken in het ressort Arnhem mee. De doelstelling is om in beginsel met een gelijkblijvende inzet van mensen en middelen te komen tot een betere motivering van de bewijs- en strafbeslissingen in strafvonnissen. De voorzitter van de vereniging heeft in haar jaarrede aangegeven dat het hierbij

gaat om het «publieksvriendelijk» motiveren van strafvonnissen. Wat betreft de wetgeving over het deskundigenbewijs in strafzaken merk ik, tenslotte, nog het volgende op. In mijn aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gerichte brief van 13 september 2005, inzake de Schiedammer parkmoord (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 168), heb ik aangegeven dat, naast de vele maatregelen die ter voorkoming van justitiële dwalingen moeten worden genomen, ook de positie van deskundigen en van de verdediging in het strafproces herbezien zal moeten worden. De voorbereiding van wetgeving op dit punt is ter hand genomen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de voorstellen die in het grondslagenproject Strafvordering 2001 zijn gedaan voor een uitgebreidere regeling van de deskundige, die thans in het Wetboek van Strafvordering betrekkelijk summier is. Om al deze redenen herken ik mij niet in het beeld dat de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft opgeroepen over de wetgeving op de desbetreffende terreinen.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen of de capaciteitswinst mogelijk teniet kan worden gedaan doordat in veel meer gevallen dan voorzien verzet tegen de strafbeschikking wordt aangetekend. Voorts vroegen deze leden of verwacht kan worden dat het aantal verzetten beperkt van omvang zal blijven doordat ter terechtzitting in principe een zwaardere straf zal worden gevorderd. Zij vroegen wat de rechtsgrond is voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na gedaan verzet en of de strafbeschikking op dit punt geen andere benadering zou vergen dan de transactie. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

Graag bevestig ik deze leden dat de lijn van het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na omvorming van de transactie in een strafbeschikking onverkort kan worden gecontinueerd. Net als thans bij de transactie het geval is, zal ernaar worden gestreefd onnodige belasting van de strafrechter te voorkomen door na gedaan verzet ter terechtzitting in beginsel, en conform de richtlijnen van het openbaar ministerie, een hogere straf te vorderen dan bij strafbeschikking werd opgelegd. Ik verwijs deze leden voor een nadere onderbouwing op dit punt korthedshalve naar de antwoorden die ik in paragraaf IV van deze memorie heb gegeven op vergelijkbare vragen van de fractie van het **CDA**.

Wat betreft het aantal verzetten kan op voorhand worden gesteld dat tevoren niet goed te voorspellen is of dit aantal zal toenemen. Dit zal in de praktijk moeten blijken. Dat Duitsland het Ordnungswidrigkeitengesetz kent, geeft goede hoop. Bij doorrekening van het wetsvoorstel was men gedwongen uit te gaan van een bepaalde aannames omtrent het aantal verzetten.

In dit verband verwijs ik naar de aannames over het aantal verzetten die zijn gedaan bij het onderzoek dat samen met het openbaar ministerie is uitgevoerd, welke percentages ik zojuist heb weergegeven, in antwoord op vragen van de fractie van het **CDA**. Ik merk daarbij nog op dat in het systeem van dit wetsvoorstel, net als bij de transactie, een effect zal uitgaan van de regel dat in beginsel een wat hogere straf ter terechtzitting zal worden gevorderd.

In reactie op een daartoe strekkende opmerking van de leden van de fractie van de **VVD** merk ik tenslotte nog op dat, anders dan deze leden veronderstelden, met het openbaar ministerie geen prestatiecontracten worden gesloten.

De leden van de fractie van **D66** meenden dat het denkbaar is dat er vaker verzet zal worden gedaan dan nu wordt aangenomen. Zij vroegen of door een vergroting van de werklast bij het openbaar ministerie niet sprake zal zijn van een verschuiving van kosten, welke werklastverhoging bij het openbaar ministerie vervolgens zal worden bestreden door in vergaande

mate met mandateringen richting parketmedewerkers te werken. Graag antwoord ik deze leden als volgt.

Met de leden van de fractie van **D66** stem ik in dat de gehanteerde cijfers een prognose zijn, die overigens op reële aannames zijn gebaseerd. Denkbaar is dat het aantal verzetten groter uitvalt dan thans is aangenomen. Denkbaar is evenzeer dat dat aantal lager uitvalt dan is aangenomen; ik wijs op het eerdergenoemde verzetspercentage van zes procent bij de WAHV in het jaar 2004. Daarover kan tevoren nu eenmaal geen absolute zekerheid worden gegeven.

Wat betreft de vrees van deze leden dat het wetsvoorstel slechts tot een kostenverschuiving zou kunnen leiden in plaats van een kostenbesparing merk ik op dat uit de berekeningen die in het overleg met het openbaar ministerie zijn gemaakt, is gebleken dat deze vrees niet reëel is. Voor het openbaar ministerie geldt, dat de strafbeschikking behalve extra inspanningen ook werkbesparingen oplevert. Als een zaak niet voor de politierechter wordt gebracht, bespaart dat ook de werktijd van de officier van justitie die de zaak ter terechtzitting voordraagt en requireert, alsmede de tijd die met het aanhangig maken van de strafzaak alsmede de voorbereiding van de behandeling ter terechtzitting door officier van justitie en parketsecretarissen gemoeid is. Daaraan kunnen nog worden toegevoegd dezelfde werkzaamheden bij eventuele behandeling in hoger beroep, als ook de van het openbaar ministerie die verband houden met de verwerking van het vonnis in de systemen, het uitsturen en betekenen van een mededeling van het vonnis, et cetera.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** stelden enkele vragen in het licht van hun twijfel of het wetsvoorstel wel zal leiden tot een reductie van het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Ik kan deze leden geruststellen dat het wetsvoorstel met de omvorming van de transactie in een strafbeschikking geenszins beoogt de mogelijkheden van het voorwaardelijk sepot te verkorten. Integendeel: in het wetsvoorstel blijft de regeling van het voorwaardelijk sepot behouden en zij ondergaat zelfs enige uitbreiding. Inhoudelijk vertoont het voorwaardelijk sepot grote overeenkomst met de transactie; als aan nader bepaalde voorwaarden wordt voldaan, blijft strafvervolgning achterwege. De vrees van deze leden dat het aantal verzetten zal toenemen doordat de strafbeschikking een schuldvaststelling behelst, deel ik niet. Ook een transactie pleegt slechts aangeboden te worden nadat de officier van justitie of parketsecretaris heeft vastgesteld dat de schuld buiten redelijke twijfel vaststaat. Bovendien plegen burgers de transactie als een straf te zien die zij in het overgrote deel van de gevallen accepteren, waarbij het motief daarvoor veelal niet zal zijn dat zij kunnen beweren dat zij zich niet aan een strafbaar feit hebben schuldig gemaakt. Ik wijs er daarbij nog op dat de zaken die thans conform de richtlijn hoge transacties en bijzondere transacties worden afgedaan bij aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vooralsnog niet met een strafbeschikking zullen worden afgedaan.

VII. Terughoudendheid bij attributie bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen

De leden van de fractie van de **VVD** gaven aan te vrezen dat de terughoudendheid waarmee thans de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden worden benaderd, in de toekomst zal worden losgelaten. Zij wezen daartoe met name op attributie aan bestuursorganen van de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Zij lazen dit aldus dat in de toekomst ook aan anderen dan ambtenaren van de belastingdienst en waterschappen de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen geattribueerd kan worden. Tevens sloten zij niet uit dat in de toekomst opsporingsambtenaren en andere daartoe aangewezen ambtenaren een breder

scala aan mogelijkheden beschikbaar kunnen krijgen dan de geldboete. Evenmin sloten zij uit dat de bevoegdheid van de officier van justitie om een strafbeschikking uit te vaardigen in de toekomst wellicht uitgebreid zal worden tot een misdrijf waarop maximaal meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, en/of dat bij strafbeschikking zwaardere c.q. andere straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd. Deze leden vroegen welke garanties ik kan bieden dat het scenario dat deze leden in het voorlopig verslag schetsten, zich niet zal voordoen.

Het verheugt mij dat, zo begrijp ik, de leden van de **VVD**-fractie de toedeling van bevoegdheden in dit wetsvoorstel als terughoudend kwalificeren. Ik deel die opvatting. Het wetsvoorstel behelst een omzetting van de transactie naar een strafbeschikking, waarbij feitelijk slechts voor de geldboete en de onttrekking aan het verkeer mogelijkheden tot tenuitvoerlegging tegen de wil van de betrokkene worden geïntroduceerd. Voorts is een belangrijke vernieuwing dat buitengerechtelijk een rijontzegging van maximaal zes maanden kan worden opgelegd. De aanwijzingen en de taakstraf worden niet anders ten uitvoer gelegd dan transactievoorwaarden.

Uitbreiding van de bevoegdheid om een strafbeschikking uit te vaardigen tot misdrijven waarop meer dan zes jaar gevangenisstraf staat, en introductie van nieuwe straffen en maatregelen vereist, zo gaven deze leden reeds aan, een wetswijziging. Hetzelfde geldt voor het toedelen aan opsporingsambtenaren van andere sancties dan de geldboete. Dergelijke voorstellen zullen dus de steun moeten verwerven van een meerderheid in beide kamers der Staten-Generaal. Ik zie voor een dergelijk voorstel tot wetswijziging thans geen aanleiding. De toedeling van bevoegdheden in dit wetsvoorstel is terughoudend maar toereikend. Welke voorstellen in de toekomst als wenselijk worden beoordeeld, valt evenwel niet te voorspellen.

Inderdaad maakt het wetsvoorstel het mogelijk om bevoegdheden tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen toe te delen aan bestuursorganen. Deze leden wezen er met juistheid op dat het wetsvoorstel erin voorziet dat de belastingdienst de zelfstandige wettelijke bevoegdheid wordt gegeven een strafbeschikking uit te vaardigen voor fiscale delicten. Als gevolg van een aangenomen amendement is de oorspronkelijk in het wetsvoorstel vervatte zelfstandige bevoegdheid van ambtenaren van de waterschappen om een strafbeschikking uit te vaardigen, uit het wetsvoorstel geschrapt. De achterliggende gedachte van dat amendement is geweest dat bezien moet worden of de bevoegdheid van deze ambtenaren om een strafbeschikking uit te vaardigen kan worden ingekaderd in de regeling van het voorgestelde artikel 257ba Sv. Dat artikel voorziet in het uitvaardigen door aangewezen bestuursorganen van een strafbeschikking. Het verschil met de bevoegdheid van de belastingdienst is dat het daarbij niet gaat om een zelfstandige wettelijke bevoegdheid. Alleen de bestuursorganen die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, mogen voor daarin omschreven strafbare feiten een strafbeschikking uitvaardigen. Zij kunnen alleen van hun bevoegdheid gebruik maken binnen de voorwaarden die bij die algemene maatregel van bestuur worden gesteld, en binnen de richtlijnen van het openbaar ministerie die worden vastgesteld na overleg met de aangewezen bestuursorganen. Anders dan de aan het woord zijnde leden waardeer ik deze mogelijkheid evenwel positief. Inderdaad komt het mij niet wenselijk voor elke mogelijkheid uit te sluiten om bestuursorganen, waar dat verantwoord is, binnen het strafrecht zelfstandige bevoegdheden te geven. In het bestuursrecht worden aan bestuursorganen vele ingrijpende bevoegdheden toebedeeld, waaronder zelfstandige bevoegdheden tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Dan ligt het niet in de rede een vergelijkbare toedeling van bevoegdheden in het strafrecht uit te sluiten. Dit te meer niet, omdat juist het strafrecht in het gezag van het openbaar ministerie over opsporing en buitengerechtelijke afdoening een belangrijke

additionele waarborg kent voor een adequate taakvervulling door andere bestuursorganen.

In mijn notitie over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor ga ik ook nader in op het verlenen van strafbeschikkingsbevoegdheid aan bestuursorganen. Als bij de keuze tussen verschillende sanctiestelsels voor de handhaving van regels op een bepaald terrein aan de hand van verschillende in deze notitie omschreven indicatoren wordt gekozen voor strafrechtelijke handhaving, en daarbij wordt gekozen voor het verlenen van strafbeschikkingsbevoegdheid aan een op dat terrein werkzaam bestuursorgaan, dan kan voor de bestuurlijke strafbeschikking ex artikel 257ba Sv worden gekozen, indien toezicht door het openbaar ministerie op de buitengerechtelijke afdoening wel geïndiceerd is, maar het tegelijkertijd wenselijk is dat aan het bestuursorgaan een beperkte beleidsruimte wordt toegedeeld. Waar toezicht door het openbaar ministerie op de buitengerechtelijke afdoening niet geïndiceerd is, kan aan het bestuursorgaan een zelfstandige wettelijke bevoegdheid worden toegekend tot het opleggen van een strafbeschikking voor de daarbij aangewezen categorieën van strafbare feiten. Daarbij zijn onder meer van belang de kwaliteitswaarborgen die in de inrichting en het functioneren van het bestuursorgaan besloten liggen, de verbondenheid van de aan het bestuursorgaan toe te delen strafbare feiten met andere vormen van criminaliteit, de normering van de buitengerechtelijke afdoening en de mate waarin het openbaar ministerie aan de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening door het bestuursorgaan kan bijdragen. Sluitstuk blijft dat het openbaar ministerie de toegang tot de rechter blijft beheersen en rechterlijke beoordeling van de zaak in volle omvang mogelijk blijft. Ik meen dat met deze benadering op een afgewogen wijze kan worden beoordeeld of attributie van strafbeschikkingsbevoegdheid aan een bestuursorgaan in de rede ligt. Omdat attributie daarvan een wettelijke voorziening vergt, is eveneens verzekerd dat een voorstel voor introductie van zo een voorziening de instemming behoeft van de Staten-Generaal.

De leden van de fractie van het **CDA** stonden stil bij het feit dat de strafbeschikking een rechtsvorm is waarin het openbaar ministerie een zaak kan vervolgen en bestraffen. Zij meenden dat daarmee het beeld wordt opgeroepen van een zorgvuldig afwegende officier van justitie die tenslotte zijn beslissing neerlegt in een strafbeschikking. Zij vroegen of de werkelijkheid niet veeleer zal zijn dat het hierbij vooral gaat om min of meer routinematig uitgevaardigde strafbeschikkingen door opsporingsambtenaren. Indien dat percentage zeer hoog zou blijken te zijn, wilden deze leden weten hoe ik dat beoordeel.

Ik onderschrijf dat de buitengerechtelijke afdoening, net als thans bij de transactie het geval is, zaken van een verschillend gewicht kan betreffen. In het bijzonder in de middelzware categorie van zaken die voor buitengerechtelijke afdoening door de officier van justitie in aanmerking komen, zal van een routinematige afhandeling geen sprake zijn. Te denken valt in dit verband aan zaken waarin het bij strafbeschikking opleggen van een taakstraf of rijontzegging aan de orde is. Een van de onderwerpen van de implementatie van het wetsvoorstel zal zijn in hoeverre de strafbeschikkingsbevoegdheid van de officier van justitie in deze categorie van zaken zal kunnen worden gemandateerd aan parketsecretarissen. De begrenzing van het mandaat bij de taakstraf zal worden neergelegd in het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket. Daarbij zal de grens voor mandaat, net als in het in consultatie gegeven wetsvoorstel, bij honderdtwintig uren worden gelegd. Voor door parketsecretarissen uitgevaardigde strafbeschikkingen waarin een taakstraf van meer dan honderdtwintig uren wordt opgelegd, is in die situatie geen plaats. Aan de andere kant vraagt de moderne samenleving dat eenvoudige bulkzaken met lage, in richtlijnen gestandaardiseerde, geldsommen door

opsporingsambtenaren kunnen worden afgedaan. Net als thans bij de transactie het geval is (zie artikel 74c Sr en het daarop gebaseerde Transactiebesluit 1994), zal het merendeels om bulkzaken gaan die worden afgedaan via door opsporingsambtenaren uitgevaardigde strafbeschikkingen. De transacties die thans worden aangeboden, geven daarbij een indicatie van de aantallen van zulke strafbeschikkingen die minimaal te verwachten zijn. Uit het jaarverslag van het Centraal Justitieel Incassobureau over 2004 blijkt dat in totaal 643 052 transacties werden aangeboden. De politie leverde 478 289 zaken aan (74,4 procent), het openbaar ministerie 122 177 (19 procent) en de Dienst Wegverkeer 42 235 (6,6 procent). Andere instanties leverden 351 zaken aan (0,1 procent). Uit deze cijfers blijkt dat opsporingsambtenaren reeds thans een hoog percentage van het totale aantal transacties voor hun rekening nemen. Dat zal onder de werking van dit wetsvoorstel niet anders zijn. Of dit percentage onder de werking van dit wetsvoorstel zal toenemen, is niet op voorhand te voorspellen. Het aantal OM-strafbeschikkingen zal, in vergelijking met het aantal OM-transacties, naar verwachting toenemen, doordat sancties bij strafbeschikking in ruimere mate kunnen worden opgelegd dan bij de transactie kunnen worden aangeboden. Daarbij valt aan met name de rijontzegging te denken. Voorts introduceert dit wetsvoorstel als gevolg van aanneming van amendement 18 een algemene grondslag voor de bestuurlijke strafbeschikking. Afhankelijk van de vraag aan welke bestuursorganen onder welke voorwaarden bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid zal worden verleend, zal het aandeel bestuurlijke strafbeschikkingen ten opzichte van het totale aantal strafbeschikkingen kunnen toenemen. Het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte kan, bij aanvaarding en inwerkingtreding daarvan, er voorts toe leiden dat minder overlastgegevende feiten in de strafrechtelijke kolom worden afgedaan. Dit zou ook van invloed kunnen zijn op het aantal strafbeschikkingen. Op dit moment kunnen over deze mogelijke effecten geen voorspellingen worden gedaan. Duidelijk is in ieder geval dat een en ander mede afhankelijk is van de beleidsmatige keuzes die worden gemaakt in het implementatietraject van dit wetsvoorstel, en van het aantal gemeenten dat de bestuurlijke boete voor overlastgevende feiten zal introduceren.

Wat in ieder geval kan worden vastgesteld, is dat het aandeel van de door opsporingsambtenaren uitgevaardigde strafbeschikkingen onverminderd groot zal zijn. Dit bij de bestaande strafrechtelijke praktijk aansluitende gegeven is, gelet op het streven de strafrechtsketen te ontlasten, positief te waarderen.

Verwacht wordt, dat het aantal feiten dat met een politiestrafbeschikking (artikel 257b Sv) of met een bestuurlijke strafbeschikking (artikel 257ba Sv) wordt afgedaan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal gaan stijgen. Het systeem van dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat deze groei kan worden opgevangen, nu het beroep op de rechter terugloopt.

VIII. Rechtsontwikkeling

De leden van de fractie van **D66** stonden stil bij de waarschuwing van onder meer de Raad van State en de wetenschap voor een dreigende wildgroei aan regelgeving inzake «bestuurlijke» bestraffing. Zij vreesden dat de kans op onoverzichtelijke, en daarmee moeilijk toepasbare, wetgeving niet denkbeeldig is. Zoals ik eerder in paragraaf IV van deze memorie, in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van het **CDA**, heb aangegeven, deel ik de zorg dat als gevolg van een groot aantal wetten en wetsvoorstellen die alle bedoeld zijn om beter te handhaven bij kleine en minder kleine vergrijpen, de overzichtelijkheid en de coherentie van de buitengerechtelijke afdoening onder druk kan komen te staan. Dit wetsvoorstel beoogt een belangrijke oorzaak van deze ontwikkeling weg te nemen, door de buitengerechtelijke afdoening van

strafzaken bij de tijd te brengen, en inschakeling van bestuursorganen in het kader van de strafrechtelijke handhaving in ruimere mate mogelijk te maken. Op deze plaats verwijs ik naar de antwoorden die ik op de bedoelde vragen van de fractie van het **CDA** heb gegeven.

IX. Positie verdachten

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen of ook het schriftelijke verslag van het horen van de verdachte deel uitmaakt van het procesdossier. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Als de zaak voor de strafrechter wordt gebracht heeft de verdediging recht op kennisneming van de processtukken. Dat zijn alle stukken die relevant zijn voor de beoordeling van de strafzaak. Daaronder valt naast de strafbeschikking ook het schriftelijk verslag waarnaar deze leden verwezen.

Een dergelijk verslag hoeft niet een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal te betreffen. Daarvoor is gekozen ten einde mandatering van het horen aan parketsecretarissen, aan wie geen opsporingsbevoegdheid toekomt, mogelijk te maken. Indien de verdachte echter door de officier van justitie is gehoord, kan de officier ervoor kiezen om, als het horen relevante gegevens oplevert, daarvan proces-verbaal op te maken. Indien het verslag niet tevens een proces-verbaal is, heeft het de bewijskracht van een «ander geschrift» in de zin van artikel 344, eerste lid, onderdeel 5, Sv. Het kan alleen gelden tot bewijs in verband met de inhoud van andere bewijsmiddelen. Bevestigd kan worden dat de officier van justitie voorafgaand aan het horen de verdachte zal moeten meedelen dat deze niet tot antwoorden verplicht is. Dat vloeit voort uit artikel 29 Sv. Officier van justitie en verdachte kunnen geen afspraken maken over de inhoud van het verslag; dat verslag bevat een korte weergave van wat feitelijk gezegd is. De inhoud daarvan kan inderdaad tot het bewijs worden gebezigd; daarin komt dit verslag overeen met andere stukken waarin uitlatingen van de verdachte worden vastgelegd, zoals een proces-verbaal van een verhoor bij de politie en een proces-verbaal van een behandeling ter terechtzitting.

De leden van de fractie van **D66** vroegen aandacht voor de positie van de verdachte, met name in het licht van artikel 6 EVRM. Graag reageer ik als volgt op de opmerkingen die deze leden in dit verband maakten en de vragen die zij in verband daarmee stelden.

Deze leden stelden terecht vast dat de bevoegdheid tot zelfstandige strafoplegging door het openbaar ministerie de bevoegdheid tot het vaststellen van schuld impliceert. Zij kwalificeerden dit als een traditionele rechterlijke taak. Daarin verschil ik met hen van mening. Ook een bestuurlijke boete vereist een schuldvaststelling, en dat komt ook zeer wenselijk voor. Een fiscale boete moet niet kunnen worden opgelegd zonder dat beslist is dat de belastingplichtige zich aan een fiscaal feit heeft schuldig gemaakt. Ook een transactie pleegt -gelukkig - slechts aangeboden te worden nadat de officier van justitie of parketsecretaris heeft vastgesteld dat de schuld buiten redelijke twijfel vaststaat. Dit wetsvoorstel verankert slechts in de wet dat buitengerechtelijke afdoening zo'n vaststelling vereist. Het gaat in het strafrecht immers om de bestraffing van schuldigen.

Dat wordt voortgebouwd op de transactiepraktijk, is ook van belang in verband met de opmerking van deze leden dat op dit punt niet langer sprake is van een procesgang in het kader van een openbare, en daarmee transparante en controleerbare terechtzitting. De strafbeschikking is geen vervanging van de terechtzitting, maar van de transactie. In dezelfde lijn luidt de reactie op de opmerking van deze leden dat bij de strafbeschikking niet de regels en waarborgen omtrent bewijsvoering en dergelijke gelden die ter terechtzitting gelden. Deze gelden bij de transactie evenmin. Maar, en dat levert een belangrijke relativering van deze vast-

stelling op, daarmee zijn deze regels en waarborgen niet betekenisloos voor de buitengerechtigde afdoening. Juist het vereiste van de schuldvaststelling impliceert dat de officier van justitie zich er rekenschap van zal geven en zal moeten geven of die schuld met de vereiste mate van waarschijnlijkheid op een terechtzitting kan worden bewezen, als verzet zou worden ingesteld.

De aan het woord zijnde leden vroegen of de buitengerechtigde oplegging van straffen wel op één lijn kan worden gesteld met een bestuurlijke boete die door het EHRM is geaccepteerd. Ik stel voorop dat uit de rechtspraak van het EHRM niet volgt dat slechts bij bestuurlijke boetes een systeem waarbij het procesinitiatief bij de verdachte wordt gelegd, toelaatbaar is. Het is eerder andersom: het EHRM heeft beslist dat ook bestuursrechtelijke beboeting als strafvervolgung in de zin van artikel 6 EVRM wordt aangemerkt. Kiezen voor het etiket «bestuurlijk» heeft, met andere woorden, niet tot gevolg dat waarborgen die het EVRM biedt terzijde kunnen worden gesteld; het begrip «criminal charge» in artikel 6 EVRM heeft een autonome betekenis. Daarmee zou niet sporen dat een keuze voor het etiket «strafrecht» toch tot een zwaardere procedure zou verplichten.

Met deze leden stel ik vast dat het doen van afstand van het recht op toegang tot de strafrechter «in an unequivocal manner» moet plaatsvinden. Het niet doen van verzet wordt, zo volgt uit de systematiek van het wetsvoorstel, aangemerkt als het niet aanwenden van een openstaand rechtsmiddel. Uit rechtspraak van het EHRM volgt, dat deze constructie verenigbaar is met artikel 6 EVRM (zie bijvoorbeeld EHRM 16 december 1992, Hennings vs. Duitsland, A251). Aandacht verdient in dit verband dat ook de onderzoekers van het grondslagenproject Strafvordering 2001 in het eerste interimrapport (in het hoofdstuk «Buitengerechtigde afdoening») aangeven dat voor het buitengerechtigd afdoen van strafbare feiten door het openbaar ministerie met beroep op de strafrechter geen belemmeringen worden gevonden in artikel 6 EVRM. Wat betreft het niet-openbare karakter van de buitengerechtigde afdoening van strafbare feiten merken de onderzoekers in het derde interimrapport (in het hoofdstuk «Buitengerechtigde afdoening II») op, dat een behoorlijk proces als gegarandeerd in artikel 6 EVRM, niet staat of valt met de enkele omstandigheid dat de procedure van de buitengerechtigde afdoening niet openbaar is. Zij menen dat het ontbreken van externe openbaarheid in de buitengerechtigde afdoening in het licht van artikel 6 EVRM dan ook geen beletsel vormt. Gewezen wordt op jurisprudentie van het EHRM waaruit volgt dat ook voor het strafproces «where there is a high expectation of publicity» de externe openbaarheid «geen absoluut en onwrikbaar uitgangspunt [vormt] waar geen inbreuk op mag worden gemaakt», waarna de onderzoekers concluderen: «De jurisprudentiële acceptatie van de buitengerechtigde afdoening door het EHRM kan op dit punt als een impliciete aanvaarding daarvan worden aangemerkt.» Daarna stellen de onderzoekers dat de nadelen van het ontbreken van externe openbaarheid voor een groot deel worden weggenomen door de mogelijkheid van beroep op de onafhankelijke rechter, welke mogelijkheid een noodzakelijke voorwaarde is om de buitengerechtigde afdoening in overeenstemming te achten met de eisen van artikel 6 EVRM. Het gaat er in de jurisprudentie van het EHRM om, zo concluderen de onderzoekers tenslotte, «whether the proceedings considered as a whole _ were fair». De analyse die de onderzoekers op dit punt gaven, wordt dezerzijds onderschreven. De onderzoekers laten er geen misverstand over bestaan dat de procedure van de bestuurlijke boete en die van de buitengerechtigde afdoening van strafbare feiten wat betreft de eisen waaraan zij ingevolge artikel 6 EVRM moeten voldoen, op één lijn kunnen worden gesteld. Naar mijn oordeel kan de vraag of de in het wetsvoorstel neergelegde regeling voldoet aan het EVRM bevestigend worden beantwoord.

X. Vergelijking met «plea bargaining»

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen om enig commentaar op de door deze leden in het voorlopig verslag geciteerde conclusie van prof. mr. J.F. Nijboer in de bundel «Het straffende bestuur». Graag grijp ik de vraag van deze leden aan om een reactie op de desbetreffende conclusie te geven.

De heer Nijboer gaat er terecht van uit dat ik van oordeel ben dat dit wetsvoorstel iets anders inhoudt dan plea bargaining (vgl. daarover mijn brief aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 31). De heer Nijboer is de opvatting toegedaan dat de OM-afdoening en plea bargaining rechtsvergelijkend gezien elkaars functionele equivalenten zijn. Bij vergelijking van plea bargaining zoals weergegeven in het daarnaar door prof. dr. C.H. Brants, hoogleraar aan de Universiteit van Utrecht, en mr. B. Stapert, onderzoeker aan dezelfde universiteit, thans ook voorzitter van Amnesty International in Nederland, gedane onderzoek («Voor wat hoort wat: plea bargaining in het strafrecht», Boom Juridische Uitgevers 2004) enerzijds en het systeem van dit wetsvoorstel anderzijds, springen vooral de grote verschillen nadrukkelijk in het oog.

Plea bargaining houdt in dat onderhandeld wordt over de op te leggen straf. Dit wetsvoorstel heeft echter geen consensueel karakter; de strafbeschikking is een eenzijdige rechtshandeling. Ook de onderzoekers Brants en Stapert merken in het genoemde onderzoek naar mijn oordeel terecht op dat het in het systeem van dit wetsvoorstel niet de bedoeling is dat een bepaalde straf wordt overeengekomen. De verdachte wordt, in de gevallen waarin het wetsvoorstel dat voorschrijft, vooraf gehoord of hij bereid is de straf te ondergaan. Dat is volgens deze onderzoekers geen guilty plea die bepalend is voor de procesgang. Deze analyse wordt onderschreven.

Bij plea bargaining kan met het openbaar ministerie eveneens worden onderhandeld over het al dan niet opleggen van een vrijheidsstraf, alsmede over de duur daarvan. De rechter is daarbij gebonden aan de overeenkomst die tussen de verdachte en het openbaar ministerie gesloten is. In dit wetsvoorstel is dat nadrukkelijk geheel anders. Bij strafbeschikking kunnen geen vrijheidsstraffen worden opgelegd, hetgeen overigens geheel spoort met artikel 113, derde lid, van de Grondwet dat de oplegging van vrijheidsstraffen aan de rechter voorbehoudt. De strafrechter is voorts in het geheel niet aan de strafbeschikking gebonden, nog daargelaten dat de strafbeschikking geen overeenkomst is tussen twee partijen. Ook als een strafbeschikking voorafging, beoordeelt de rechter de strafzaak in volle omvang. Ook de onderzoekers wijzen in het meermaals genoemde onderzoek op dit belangrijke verschil met plea bargaining.

Tenslotte kan er nog op worden gewezen dat het wetsvoorstel is beperkt tot dezelfde categorie delicten als waarvoor thans een transactie kan worden aangeboden: overtredingen en misdrijven waarvan de maximale gevangenisstraf de duur van zes jaren niet overstijgt. Plea bargaining kan ook betrekking hebben op ernstiger delicten als moord en doodslag.

Om deze redenen ben ik van mening dat plea bargaining en OM-afdoening geenszins elkaars functionele equivalenten zijn. Zij staan veeleer haaks op elkaar. Overigens wijs ik erop – het zal in het voorgaande voldoende hebben doorgelopen – dat ik niet overweeg een systeem van plea bargaining door te voeren, om de redenen die ik in mijn genoemde brief aan de Tweede Kamer heb uiteengezet.

De leden van de fractie van **D66** vroegen te reageren op de opmerkingen van de heer Nijboer inzake de «neveneffecten» van de OM-afdoening. Het openbaar ministerie zou de neiging kunnen gaan vertonen om met een zo gering mogelijke inzet van middelen een maximaal resultaat te halen. Dat zou kunnen leiden tot gestandaardiseerde afdoeningen, het verkrijgen van

zoveel mogelijk medewerking van verdachten die belang zouden hebben bij een low profile-afdoening en een grotere kans op «negotiations in the shadow of the law». Dit zou ten koste gaan van de waarheidsvinding en de openbaarheid. Een en ander klemmt naar de mening van deze leden te meer in het licht van de gebeurtenissen rondom de Schiedammer Parkmoord. Graag voldoen ik aan het verzoek van deze leden om hierop te reageren.

In de inleiding heb ik, in antwoord op vragen van de fractie van de **PvdA**, aangegeven dat de zaken die buitengerechtelijk worden afgedaan fundamenteel verschillen van zaken als de Schiedammer parkmoord, die een grootschalig opsporingsonderzoek vergen en delicten betreffen waarbij buitengerechtelijke afdoening wettelijk niet mogelijk is. Dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat naar verwachting veel minder lichte strafzaken dan thans uiteindelijk op de terechtzitting zullen komen. Dat kan alleen maar bevorderen dat officieren van justitie zich daardoor meer kunnen concentreren op zware strafzaken.

De in het betoog van de heer Nijboer besloten liggende vrees, dat dit wetsvoorstel ertoe kan leiden dat de waarheidsvinding en de openbaarheid geweld worden aangedaan, deel ik niet. Het is juist, zo gaf ik eerder in antwoord op vragen van de aan het woord zijnde leden aan, dat de voorgestelde buitengerechtelijke afdoening niet openbaar is. Het niet-openbare karakter van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten die daarvoor in aanmerking komen, welk niet-openbaar karakter ook voor de transactieregeling geldt, wordt voldoende gecompenseerd doordat verzet kan worden gedaan en de zaak alsdan op de openbare terechtzitting in volle omvang wordt behandeld. Ik wil daarbij opmerken dat een transparante buitengerechtelijke afdoening in het wetsvoorstel ook in een aantal andere opzichten wordt bevorderd. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid, ook voor derden, om een afschrift van de strafbeschikking te vragen. Bovendien bevat het wetsvoorstel de basis om bij algemene maatregel van bestuur categorieën strafbeschikkingen ter zake van misdrijven aan te wijzen die openbaar moeten worden gemaakt. Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal op verzoek van het openbaar ministerie met eenvoudige strafzaken een aanvang worden gemaakt. Vooral de strafzaken waarvan de buitengerechtelijke afdoening thans wordt genormeerd door de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties, zullen eerst buiten de werking van het wetsvoorstel worden gehouden en via de bestaande transactieregeling worden afgedaan. Al met al meen ik dat deze aanpak voldoende aanknopingspunten biedt om de achter het openbaarheidsbeginsel liggende wens om de strafrechtspleging te controleren, ook bij de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten handen en voeten te geven.

Wat de waarheidsvinding betreft merk ik nog het volgende op. Dat het buitengerechtelijk afdoen van strafbare feiten niet ten koste moet gaan van de waarheidsvinding wordt in dit wetsvoorstel, afgezet tegen de huidige transactieregeling, versterkt uitgewerkt. De strafbeschikking berust op een schuldvaststelling. Het wetsvoorstel laat consensualiteit als allesoverheersend kenmerk van de buitengerechtelijke afdoening los. Daarmee is de waarheidsvinding juist gediend.

Voor een nadere toelichting op de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, waar de aan het woord zijnde leden naar vroegen, verwijs ik op deze plaats kortheidshalve naar het in paragraaf IV gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van deze leden.

XI. Fiscale delicten

De leden van de fractie van het **CDA** hadden nog enige technische vragen over de betekenis van het wetsvoorstel voor de buitengerechtelijke afdoening van fiscale delicten. Zij refereerden daarbij aan een artikel van mr. R.

Steenman in het Weekblad voor fiscaal recht. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Voorop gesteld moet worden dat de voorgestelde wijzigingen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) technische aanpassingen betreffen die rechtstreeks voortvloeien uit de in het wetsvoorstel voorziene algemene omvorming van de transactie in een strafbeschikking. De voorgestelde bevoegdheid een fiscale strafbeschikking uit te vaardigen, bouwt daarbij rechtstreeks voort op het bestaande systeem in de AWR op basis waarvan de belastingdienst het voortouw heeft bij het aanbieden van transacties in fiscale zaken. Een nadere normering van dit systeem is neergelegd in de «aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen voor fiscale delicten en douanedelicten», veelal aangeduid als ATV-richtlijnen, die in goed overleg gezamenlijk zijn vastgesteld door openbaar ministerie en belastingdienst. Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal worden bezien hoe de, op de bestaande wettelijke regeling inzake de fiscale transactie gebaseerde, ATV-richtlijnen kunnen worden aangepast aan de constructie van de fiscale strafbeschikking. Deze leden hadden goed begrepen dat het niet geheel uitgesloten is dat de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigt nadat bij hem, met instemming van het bestuur der belastingen, het proces-verbaal is ingezonden. Het voordeel daarvan is dat het primaat van het bestuur der belastingen is gewaarborgd doordat de officier van justitie het fiscale feit alleen dan kan afdoen indien het bestuur tot inzending van het proces-verbaal heeft besloten, terwijl tegelijk de mogelijkheid in beeld komt om bij strafbeschikking een taakstraf op te leggen. Op grond van het in dit wetsvoorstel niet gewijzigde, artikel 80, derde lid, AWR, kan de officier van justitie de zaak in voorkomende gevallen ook opnieuw in handen van het bestuur der belastingen stellen ten einde dit bestuur in staat te stellen een strafbeschikking uit te vaardigen. In het uitzonderlijke geval dat de officier van justitie de – hem met het proces-verbaal in handen gestelde – zaak niet via dagvaarding afdoet en ook niet opnieuw in handen van de belastingdienst stelt, doch besluit zelf een strafbeschikking uit te vaardigen, zijn alleen de regels van het Wetboek van Strafvordering van toepassing. Dit leidt er, zoals deze leden met recht opmerkten, toe dat die strafbeschikking niet wordt ten uitvoer gelegd via de fiscale invordering maar via het strafvorderlijk tenuitvoerleggingstraject. Ook in het geval de officier van justitie besluit te dagvaarden, en een onherroepelijke veroordeling volgt, geschiedt de tenuitvoerlegging van de genomen beslissing, net als thans het geval is, buiten het fiscale traject om.

Deze leden wezen op het voorgestelde artikel 257e, achtste lid, Sv waaruit voortvloeit dat het de officier van justitie is die bevoegd is de fiscale strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. Indien de officier de strafbeschikking intrekt, kan ingevolge het voorgestelde artikel 255a, tweede lid, Sv niet opnieuw voor hetzelfde feit een fiscale strafbeschikking worden uitgevaardigd. Wat betreft het horen zagen deze leden goed dat uit het voorgestelde artikel 76, derde lid, AWR volgt dat niet van horen mag worden afgezien. Niet voorgeschreven is evenwel dat de verdachte per definitie door het bestuur der belastingen wordt gehoord. Aan de hoorplicht kan ook zijn voldaan, wanneer de verdachte in een eerder stadium door de officier van justitie is gehoord. Stelt de officier de zaak vervolgens opnieuw in handen van het bestuur, ten einde dit in staat te stellen een strafbeschikking uit te vaardigen, dan is opnieuw horen geen vereiste. De voorgestelde regeling staat er vanzelfsprekend niet aan in de weg dat de verdachte, mocht daaraan behoefte bestaan, nogmaals, en ditmaal door het bestuur, wordt gehoord. De vraag van deze leden of het niet enigszins vreemd is dat een andere overheidsdienst dan de dienst die een strafbeschikking wil uitvaardigen, in dit geval de betrokkene zou kunnen horen, moet in het licht van het voorgaande ontkennend worden beantwoord. De voorgestelde regeling, die als gezegd op de bestaande constructie van de AWR voortbouwt, gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van belastingdienst en openbaar ministerie voor de buitengerechtelijke afdoe-

ning van fiscale delicten. Ook over het horen kunnen afspraken worden gemaakt in gezamenlijke richtlijnen.

De leden van de fractie van het **CDA** adstrueerden voorts dat de tenuitvoerlegging van de fiscale strafbeschikking op een aantal onderdelen voor de betrokkene ongunstiger verloopt dan bij de tenuitvoerlegging van de andere strafbeschikkingen het geval is. Zij wezen in dat verband onder op meer de duur van de gijzeling en op het verschuldigd zijn van invorderingsrente. Deze verschillen, die de aan het woord zijnde leden terecht contateerden, vinden hun rechtvaardiging daarin, dat het wenselijk is dat voor de tenuitvoerlegging van de fiscale strafbeschikking geen andere regels gelden dan voor de tenuitvoerlegging van de fiscale boete die sinds jaar en dag door de belastinginspecteur kan worden opgelegd, en waarop in de praktijk ook het accent ligt. Het komt ongewenst voor, dat de fiscale strafbeschikking voor de verdachte een gunstiger afhandelings-traject zou kennen dan de fiscale boete. Deze leden vroegen in dit verband terecht aandacht voor de schorsende of opschortende werking van het verzet dat ingevolge de voorgestelde regeling bij het openbaar ministerie moet worden gedaan. Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal worden gezien hoe kan worden verzekerd dat de Ontvanger tijdig op de hoogte raakt van het verzet.

Deze leden vroegen verder nog naar de verhouding tussen artikel 67 AWR en de bepalingen uit het wetsvoorstel die betrekking hebben op het verstrekken van een afschrift van de strafbeschikking. Graag beantwoord ik hun vragen als volgt. Artikel 67 AWR bevat het verbod voor ieder om hetgeen hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet of in verband daarmee medegedeeld wordt of blijkt over de persoon of zaken van een ander, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van de belastingwet. Als het verstrekken van een afschrift van de strafbeschikking wettelijk is voorgeschreven, geldt deze geheimhoudingsplicht derhalve niet. Uit het voorgestelde artikel 76, vijfde lid, AWR volgt dat het verstrekken van een afschrift niet is voorgeschieden indien de «verstrekking naar het oordeel van het bestuur ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie de strafbeschikking is uitgevaardigd of van derden die in de strafbeschikking worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd». In dat laatste geval kan het bestuur een geanonimiseerd afschrift verstrekken. Zo kan voldoende met de belangen ter bescherming waarvan de geheimhoudingsbepaling strekt, rekening worden gehouden. Artikel 67 AWR staat aldus, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, niet aan verstrekken van het afschrift conform deze regeling in de weg. Deze leden wezen erop dat als het bestuur weigert een afschrift van de strafbeschikking te verstrekken, beklag kan worden gedaan bij de officier van justitie. Formeel kan de officier van justitie de beslissing van het bestuur der belastingen «overrulen» door alsnog aan het verzoek tegemoet komen. Ook de officier van justitie houdt daarbij echter rekening met de belangen van degene jegens wie de strafbeschikking is uitgevaardigd of de derde die in de strafbeschikking is genoemd. Ook de officier kan een geanonimiseerd afschrift verstrekken. Verder kan worden herhaald dat de buitengerechtelijke afdoening van fiscale delicten een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van openbaar ministerie en belastingdienst. Het wetsvoorstel brengt hierin geen andere veranderingen aan, dan uit een technische omzetting voortvloeit. Dat het bestuur der belastingen een wettelijke bevoegdheid krijgt een strafbeschikking uit te vaardigen, bevestigt dit, ook onder de huidige regeling geldende, uitgangspunt. Wat betreft het verband tussen de geheimhoudingsplicht en de mogelijkheid categorieën van strafbeschikkingen aan te wijzen die worden openbaar gemaakt, kan nog worden opgemerkt dat de vraag of categorieën strafbeschikkingen bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen en zo ja welke, en op welke wijze openbaarmaking plaatsvindt, wordt gezien bij de implementatie van het wetsvoorstel.

Tenslotte kan, wat betreft het beklag van de rechtstreeks belanghebbende tegen afdoening van een zaak door middel van een strafbeschikking, worden bevestigd dat het wetsvoorstel op dit punt voor fiscale strafbeschikkingen geen uitzondering maakt. Daardoor is beklag tegen een fiscale strafbeschikking, zoals deze leden met juistheid stelden, niet volstrekt uitgesloten. Het komt onwenselijk voor beklag op voorhand geheel onmogelijk te maken, te minder nu belastingdelicten in de regel slachtofferloze delicten zijn.

XII. Tenslotte

De **Commissie** gaf aan zich, in het licht van de vragen van de fractie van het **CDA** over de verhouding van dit wetsvoorstel tot de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, voor te nemen de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel op te schorten tot ook deze beide bestuurlijke boete-wetsvoorstellen bij de Eerste Kamer aanhangig zijn. Met de Commissie kan worden ingestemd dat er tussen het voorliggend wetsvoorstel en de beide wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete raakvlakken bestaan. Het heeft evenwel mijn sterke voorkeur dat de behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening, dat een prioritair onderwerp is dat voortvloeit uit het Veiligheidsprogramma van dit kabinet, op korte termijn plaatsheeft. Het wetsvoorstel OM-afdoening betreft een algemene modernisering van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten en verschilt om deze reden als gezegd aanmerkelijk in reikwijdte van de twee bestuurlijke boete-wetsvoorstellen waarvan behandeling door de Eerste Kamer naar mijn oordeel zonder bezwaar los van dit wetsvoorstel kan plaatshebben.

Voorts gaf de **Commissie** mij in overweging een gedegen onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de doelmatigheid van de OM-afdoening. In de inleiding en in paragraaf IV van deze memorie heb ik de resultaten van het onderzoek dat samen met het openbaar ministerie werd verricht nog eens uiteengezet. Daarbij heb ik erop gewezen dat de resultaten van een nieuwe doorrekening niet veel afwijken van dat onderzoek. Gelet daarop en gelet op de aandacht voor de capacitaire effecten bij de implementatie van het wetsvoorstel, meen ik dat er onvoldoende aanleiding is om een onderzoek als bedoeld te doen uitvoeren.

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

1. Inleiding

Tijdens het wetgevingsoverleg van 18 april 2005 over het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (Kamerstukken II 2004-05, 29 849, nr. 17, blz. 39) heb ik uw Kamer, daartoe uitgenodigd door het lid Rouvoet, een notitie toegezegd over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Met deze brief doe ik die toezegging gestand. In het hierna volgende ga ik in op de modaliteiten die de wetgever ter beschikking staan bij de keuze tussen de diverse sanctiestelsels en op de criteria die daarbij een rol kunnen spelen. Ik beperk mij bij die criteria – die aan het slot van deze notitie zijn opgenomen – overigens niet tot het bestuursrecht en het strafrecht maar betrek daarbij ook het privaatrecht, omdat de keuze voor hetzij bestuursrecht doorgaans nog voorafgegaan behoort te worden door een keuze tussen publiekrecht in het algemeen en privaatrecht (zie ook de nota Bruikbare rechtsorde, Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9, en het rapport «Vreemde ogen», idem, nr. 13, waarin de mogelijkheden van privaatrechtelijke handhaving nader worden verkend). Hierna ga ik echter eerst in op de taak van de overheid bij een specifieke soort van sanctionering, namelijk de punitieve strafoplegging.

2. De taak van de overheid bij strafoplegging – strafrecht en bestuursrecht

De oplegging van straffen, in de zin van leedtoevoeging als reactie op een door de overheid vastgestelde normovertreding, is van oudsher een overheidstaak. Aanvankelijk vond dergelijk punitief optreden slechts binnen het strafrecht plaats, met gebruikmaking van het strafrechtelijk instrumentarium (Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering, Wet op de economische delicten e.d.), maar in de loop van de jaren is ook het bestuursrechtelijk instrumentarium steeds meer tot ontwikkeling gekomen. In aanvulling op de – vooral als reparatoir bedoelde – bestuursrechtelijke maatregelen van dwangsom en bestuursdwang is in het bestuursrecht immers het instrument van de bestuurlijke boete sterk opgekomen, een instrument dat evenals de strafrechtelijke geldboete punitief bedoeld is, in de hiervoor aangegeven functie van leedtoevoeging door de overheid als reactie op een vastgestelde normovertreding. Deze ontwikkeling is in hoofdzaak uit twee tendensen te verklaren. In een aantal gevallen bestond de wens om te komen tot een eenvoudige en gemakkelijke afdoening van strafbare feiten die eenvoudig vast te stellen zijn. En aan de andere kant kwamen juist gecompliceerde beleidsterreinen tot ontwikkeling waarop voor de handhaving specifieke kennis benodigd was die níét bij politie en justitie voorhanden was maar wél bij een gespecialiseerd bestuursorgaan. In beide gevallen was de voor de hand liggende oplossing dat gezocht werd naar handhaving met bestuursrechtelijke instrumenten.

Als gevolg van deze ontwikkelingen, waarmee tegemoet werd gekomen aan de specifieke handhavingsbehoeften op deelterreinen van het recht, is inmiddels wel een grote variëteit ontstaan in sanctiestelsels, sanctie-modaliteiten en tot sanctieoplegging bevoegde organen. Daarmee kan de coherentie in de handhaving onder druk komen te staan. Er zijn immers verschillen tussen het strafrecht en het bestuursrecht en bovendien bestaan ook binnen het bestuursrecht verschillende modaliteiten, veelal afhankelijk van de specifieke behoeften op het desbetreffende terrein. Zo bestaan er belangrijke verschillen op het punt van de bevoegdheden en ontbreekt binnen de bestuursrechtelijke handhaving bijvoorbeeld een

centraal gezag, zoals dat binnen de strafrechtelijke handhaving wordt uitgeoefend door het openbaar ministerie. Die centrale rol van het openbaar ministerie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, die wettelijk is verankerd in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie, komt niet alleen tot uitdrukking in de zorg voor onderlinge afstemming bij de oplegging van straffen maar ook in haar taak bij het strafrechtelijk onderzoek, in het bijzonder indien dwangmiddelen moeten worden toegepast waarmee meer of minder ingrijpende inbreuken worden gemaakt op fundamentele rechten.

3. De betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening

Ook binnen het strafrecht is evenwel een ontwikkeling op gang gekomen naar eenvoudiger wijzen van afdoening en naar versnelling van procedures, waarbij zowel de bevoegdheden als de waarborgen die het strafrecht vanouds kent, gehandhaafd blijven. Naast de mogelijkheid van een strafrechtelijke transactie, aan te bieden door het openbaar ministerie of door opsporingsambtenaren, noem ik de mogelijkheid van een strafrechtelijke transactie, door het bestuur aan te bieden in het kader van bijvoorbeeld de Wet op de economische delicten. In deze ontwikkeling past ook de introductie van de OM-afdoening, waardoor het openbaar ministerie bevoegd wordt om, in plaats van een transactie aan te bieden, zelf een strafbeschikking uit te vaardigen die de oplegging van een straf inhoudt, welke bevoegdheid overigens ook kan worden verleend aan daartoe aangewezen opsporingsambtenaren en aan specifiek aangewezen bestuursorganen.

De introductie van de mogelijkheid van strafrechtelijke afdoening door opsporingsambtenaren of door specifiek daartoe aangewezen bestuursorganen kan een aanmerkelijke verbetering betekenen van de mogelijkheden van handhaving en kan er waar nodig aan bijdragen dat een grotere coherentie kan ontstaan binnen de handhaving. Aan de ene kant kan immers ten behoeve van de handhaving het strafrechtelijk sanctiearsenaal geheel of gedeeltelijk ter beschikking komen alsmede het arsenaal aan strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden, die naar hun aard veelal verder strekken dan bijvoorbeeld de toezichthoudende bevoegdheden van de Algemene wet bestuursrecht. Aan de andere kant verkrijgt het openbaar ministerie in dergelijke gevallen het gezag over de handhaving, terwijl het in goed overleg met de betrokken instanties ervoor kan kiezen de daadwerkelijke werkzaamheden en de daarbij behorende prioriteitsstelling over te laten aan de specifiek deskundige ambtenaren of bestuursorganen. Effect hiervan zal kunnen zijn dat er niet meer louter om redenen van efficiency gekozen hoeft te worden voor bestuursrechtelijke sanctionering. Een en ander betekent dat indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking treedt, de weg van argumenten die pleiten voor de ene of andere vorm van sanctionering, tot andere resultaten zal kunnen leiden dan thans het geval is. Daarmee kan uiteindelijk ook de coherentie binnen de handhaving gediend zijn, bijvoorbeeld doordat een evenwichtiger en adequater geheel van dwangmiddelen ter beschikking komt van de handhaving of doordat meer eenheid ontstaat in de op te leggen sancties bij samenhangende overtredingen.

4. Herziening van boetesystemen?

Ik ben vooralsnog niet voornemens om direct na de inwerkingtreding van de OM-afdoening het bestaande systeem van boetemogelijkheden structureel te gaan herzien. Zoals eerder in het debat inzake de OM-afdoening is aangegeven, is het van belang daartoe eerst de geplande evaluatie af te wachten. Bij nieuwe beleidsvoornemens en bij specifieke vragen inzake de handhaving zullen de nieuwe sanctiemogelijkheden zeker worden

meegewogen, hoewel het lastig is daarover algemene uitspraken te doen. De uitkomst van dergelijke wegingen is zodanig afhankelijk van de specifieke kenmerken van de desbetreffende beleidsterreinen dat het niet mogelijk is om in het algemeen uit te spreken welke sanctiemogelijkheden het best bij een bepaald beleidsterrein passen. Het is echter wél mogelijk – en daartoe dient deze notitie tevens – om een aantal criteria aan te geven die in algemene zin kunnen worden gehanteerd bij de indeling van onderwerpen in de ene of andere rechtskolom, waarbij niet alleen de handhaafbaarheid van regels in het geding is maar ook de orde die binnen het recht moet worden gehandhaafd. Het gaat daarbij, afgezien van verfijningen en tussenvormen, in eerste instantie om een keuze tussen privaatrecht en publiekrecht en in tweede instantie binnen het publiekrecht om een keuze tussen strafrecht en bestuursrecht.

5. Indicatoren bij de keuze voor een sanctiestelsel

Heel globaal kunnen de volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de keuze van het rechtsgebied, waarbinnen (de handhaving van) een norm wordt geregeld.

- Normen waarvan de handhaving in concrete gevallen kan of moet worden overgelaten aan het initiatief van de (rechts)persoon wiens belang door de concrete normovertreding is geschonden, komen in aanmerking voor privaatrechtelijke handhaving.
- Normen waarvan de handhaving in concrete gevallen niet kan worden overgelaten aan het initiatief van de (rechts)persoon wiens belang is geschonden, komen in aanmerking voor publiekrechtelijke handhaving: strafrecht of bestuursrecht.
- Strafrecht komt in ieder geval in aanmerking indien de aard van het strafbare feit, de ernst van de overtreding, de samenhang met andere strafbare feiten of de behoefte aan een «opsporingsfase» met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden daartoe aanleiding geeft.
- Bestuursrecht komt in ieder geval in aanmerking indien de overtreding eenvoudig is vast te stellen, er geen behoefte is aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden en er geen zware straffen nodig zijn, ook niet ter afschrikking.
- Handhaving door middel van tuchtrecht – tenslotte – kan in aanmerking komen indien de handhaving van de norm primair in het belang van de betrokken beroepsgroep is en er overigens geen zwaarwegend belang is dat noopt tot straf- of bestuursrechtelijke handhaving.

Aan deze globale uitgangspunten heb ik invulling gegeven in de hierna volgende criteria, die ik de vorm heb gegeven van «indicatoren» ofwel «aanwijzingen». De indicatoren moeten in een concreet geval steeds alle worden langsgelopen en in onderling verband beschouwd, al was het maar omdat de indicatoren in een specifiek geval in verschillende richtingen kunnen wijzen. Overigens zijn ook, indien daarvoor bijzondere redenen bestaan, duale stelsels denkbaar, waarin bijvoorbeeld twee sanctiestelsels naast elkaar staan en waarbij het daadwerkelijk toe te passen sanctiestelsel niet van te voren nauwkeurig door de wetgever wordt bepaald maar afhangt van de omstandigheden van het geval, zoals de behoefte aan de inzet van bijzondere dwangmiddelen.

Ik ben voornemens om in samenwerking met de andere ministeries te komen tot een nadere operationalisering van de indicatoren. In de praktijk zal immers kunnen blijken dat de indicatoren in specifieke gevallen niet steeds in dezelfde richting zullen wijzen terwijl dan wel adequate en goed gemotiveerde keuzes moeten worden gemaakt.

De indicatoren zijn gegroepeerd in vijf thema's, die onderling nauwe samenhang vertonen. In paragraaf 1 zijn enige indicatoren opgenomen die gehanteerd kunnen worden bij de principebeslissing om een onderwerp privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk te regelen. De daarna volgende paragrafen bevatten enige indicatoren voor de keuze tussen bestuurs- en strafrecht. De indicatoren in paragraaf 2 houden verband met de aard van de gewenste sanctie. In paragraaf 3 wordt een verband gelegd met de ernst van normovertredingen. De indicatoren in paragraaf 4 hangen samen met de bevoegdheden die voor de sanctionering nodig kunnen zijn. En in paragraaf 5 worden tenslotte enkele indicatoren genoemd in verband met de inzet van specifieke bestuursorganen bij de sanctionering.

Paragraaf 1 – Privaatrecht of publiek recht

Indicator 1

Een indicatie voor privaatrechtelijke handhaving bestaat indien aan de volgende randvoorwaarden is voldaan:

- a. de norm strekt tot bescherming van het individuele belang van de ene (rechts)persoon ten opzichte van het individuele belang van een andere (rechts)persoon, en de keuze of er in een specifiek geval gehandhaafd moet worden kan in beginsel aan partijen (of hun belangsgroepen) worden overgelaten; en
- b. er is bovendien sprake van een adequaat evenwicht tussen beide partijen, ook in die zin dat er een adequate toegang tot het recht bestaat.

De normen in het overeenkomstenrecht en het aansprakelijkheidsrecht zijn voorbeelden van normen die privaatrechtelijk gehandhaafd kunnen worden. Voor een geval waarin niet wordt voldaan aan de randvoorwaarde b (geen adequaat evenwicht tussen beide partijen, bijvoorbeeld geen adequate toegang tot het recht), zie hierna indicator 2.

Indicator 2

Indien het voor privaatrechtelijke handhaving noodzakelijke evenwicht tussen partijen ontbreekt (indicator 1, sub b), moet *eerst* worden gezien of het evenwicht kan worden hersteld met privaatrechtelijke middelen; als dat niet mogelijk is, kan worden gezien of het evenwicht met behulp van publiekrechtelijke middelen kan worden bereikt.

- Herstel van het evenwicht tussen partijen met gebruikmaking van privaatrechtelijke middelen kan bijvoorbeeld plaatsvinden door de ene partij een sterkere positie te verlenen dan de andere partij. Zo kan de wetgever de partij die een betere uitgangspositie heeft, een extra verplichting opleggen, bijvoorbeeld door in te grijpen in de bewijslastverdeling; denk aan de lijst met algemene voorwaarden die voor consumenten als onredelijk bezwarend worden aangemerkt. Of de wetgever kan de ene partij een informatieplicht opleggen op straffe van verlies van diens voordelige positie. Of de wetgever schrijft de inschakeling van een onpartijdige derde voor, zoals een notaris of een accountant.
- Als het *niet* mogelijk is het evenwicht binnen het privaatrecht met privaatrechtelijke middelen te herstellen, moet worden gezien of het evenwicht met publiekrechtelijke middelen kan worden bereikt. Zo kan de wetgever een rol geven aan een overheidsorgaan, zoals het OM bij het onderzoek naar het beleid van een rechtspersoon of bij de handhaving van jaarrekeningvoorschriften; het OM treedt dan op naast de eigenlijk geadresseerde van de norm. Of de wetgever verleent een toezichthoudend orgaan (denk aan de toekomstige Consumentenautoriteit) de bevoegdheid om informatie te vergaren bij de ene partij ten behoeve van de versterking van de positie van de andere partij.
- Als de toegang tot het recht voor een van beide partijen te gecomplic-

ceerd is, kan worden gekozen voor verlaging van de drempel door een bijzondere geschilbeslechtende instantie in het leven te roepen zoals het geval is bij de huurcommissie.

Indicator 3

Indien het niet aan partijen of hun vertegenwoordigers (denk ook aan belangengroepen) kan worden overgelaten om in een specifiek geval te beslissen om al of niet tot handhaving over te gaan, is dat een indicatie voor een publiekrechtelijke regeling. Handhaving wordt dan een overheidstaak.

Indicator 4

In beginsel verdient het de voorkeur aansluiting te zoeken bij bestaande sanctiestelsels die vergelijkbare of samenhangende normen (complexen) regelen. Het is immers nogal onhandig als voor met elkaar samenhangende overtredingen verschillende procedures moeten worden gevolgd, bijvoorbeeld een bestuurlijk traject voor de ene overtreding en een strafrechtelijk traject voor de daarmee nauw verbonden andere overtreding. Iets dergelijks geldt indien het wenselijk is een algemeen leerstuk of een rechtsinstrument toe te passen dat specifiek op een bepaald rechtsgebied is uitgewerkt (in wetgeving en/of jurisprudentie). Ook dat is een indicatie om de sanctionering ook volgens dat rechtsgebied in te richten. Denk aan leerstukken als de goede trouw in het privaatrecht of de deelnemingsvormen in het strafrecht. Een voorbeeld van een rechtsinstrument is de internationale rechtshulp in strafzaken. Als er dus reden is voor publiekrechtelijke handhaving van normen waarbij internationale samenwerking onontbeerlijk is, is dat een indicatie voor regeling in het strafrecht.

Paragraaf 2 – De gewenste sancties

Indicator 5

Indien het wenselijk is, overtreding van de norm te bedreigen met een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel, komt slechts het strafrecht in aanmerking. Of een dergelijke strafbedreiging wenselijk is, hangt van vele factoren af, waaronder de maatschappelijke opvattingen over de ernst van de overtreding, de afschrikwekkende werking die van zo'n bedreiging kan uitgaan en dergelijke.

Indicator 6

Indien nieuwe (al of niet alternatieve) punitieve sancties gewenst zijn, komt primair regeling in het strafrecht in aanmerking.

Indicator 7

Indien nieuwe reparatoire sancties gewenst zijn, komt primair regeling in het bestuursrecht in aanmerking.

Hierbij geldt natuurlijk de uitzondering voor het geval sprake is van een zodanige verwevenheid met het strafrecht dat regeling daar thuishoort; denk aan de schadevergoedingsmaatregel en de maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, die beide van reparatoire aard zijn maar dermate verweven zijn met het strafrecht dat daarbij aangesloten dient te worden.

Indicator 8

Indien overtreding van de publiekrechtelijk te handhaven norm feitelijk steeds gepaard gaat met geweldstoepassing of het toebrengen van schade aan individuele personen, is dat een indicatie voor toepassing van het strafrecht. Daar kan van belang zijn dat in het strafrecht – evenals in het privaatrecht maar anders dan in het bestuursrecht – een uitgekristalliseerde regeling van schadevergoeding voorhanden is.

Paragraaf 3 – De ernst van de normovertreding

Indicator 9

Voor ernstige normovertredingen zal eerder strafrechtelijke dan bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Dit is een sterk gevoelsmatig bepaald maar daarom niet minder belangrijk criterium, dat eraan appelleert dat men bij bepaalde normschendingen met «Justitie» in aanraking kan komen. De ernst van de normovertreding kan ten eerste te maken hebben met de aard van het feit (zo zal niemand pleiten voor bestuurlijke afdoening van levensdelicten), maar het kan ook gaan om geconstateerde recidive of om de intentie waarmee een normovertreding plaatsvindt.

Denkbaar is overigens ook dat de wetgever een nieuwe of aangescherpte norm als fundamentele waarde wil inscherpen en met het oog daarop kiest voor strafrechtelijke sanctionering. Denk aan de introductie van discriminatiebepalingen en de strafrechtelijke normering van rijden onder invloed.

Indicator 10

Naarmate meer behoefte bestaat aan de mogelijkheid van *openbare berechting* (in de zin van een openbare behandeling van de zaak waarbij niet een bestuursbesluit ter beoordeling van de rechter staat maar waarbij de (rechts)persoon aan wie een overtreding wordt verweten, door de rechter wordt beoordeeld en zonodig «berecht»), komt het strafrecht des te eerder in aanmerking.

Bij strafrechtelijke handhaving bestaat in beginsel immers voor de met handhaving belaste organen steeds de mogelijkheid om de zaak aan de strafrechter voor te leggen, terwijl bij bestuursrechtelijke handhaving door middel van bestuurlijke boetes de zaak slechts bij de rechter komt indien de *betrokkene* daartoe het initiatief neemt nadat aan hem, in een doorgaans besloten procedure, door een bestuursorgaan een boete is opgelegd.

Indicator 11

Indien plaatselijke verschillen in de handhaving ongewenst zijn, indien het ongewenst is dat de normsteller ook optreedt als normhandhaver of indien de plaatselijke situatie niet relevant is voor de handhaving, is dat een contra-indicatie voor bestuursrechtelijke handhaving door decentrale bestuursorganen.

Indien in zo'n geval reden bestaat om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving, zal deze moeten geschieden door een landelijk functionerend orgaan. Daarnaast kan in zo'n geval gekozen worden voor strafrechtelijke handhaving, waarbij de plaatselijke situatie natuurlijk wel kan worden meegewogen en waarbij zelfs decentrale bestuursorganen kunnen worden ingeschakeld, maar waarbij door de rol van het openbaar ministerie verzekerd is dat geen onaanvaardbare verschillen in handhavingsniveau gaan ontstaan.

Paragraaf 4 – De behoefte aan bevoegdheden

Indicator 12

Indien ingrijpende dwangmiddelen of opsporingsbevoegdheden nodig kunnen zijn om te komen tot waarheidsvinding en de oplegging van een sanctie, is toepassing van het strafrecht geïndiceerd. In ieder geval moet voor strafrecht gekozen worden indien nieuw te introduceren bevoegdheden nodig zijn waarbij ingrijpende inbreuken op grondrechten worden gemaakt, zoals voorlopige hechtenis, doorzoeking in een woning, aftappen of opnemen van communicatie en dergelijke. De beoordeling van de inzet en toepassing van ingrijpende dwangmiddelen moet (mede in verband met een rationele verdeling van de beoordeling van rechts-

vragen) door die rechter geschieden die daartoe het best geëquipeerd is, en dat is de strafrechter. In dat geval is ook het functionele toezicht door de (hulp)officier van justitie verzekerd.

Indicator 13

Indien in de praktijk te verwachten valt dat de oplegging van een sanctie eigenlijk alleen kan worden geëffectueerd met gebruikmaking van strafrechtelijke middelen, is dat een contra-indicatie voor een bestuurlijke sanctie. Als bij voorbeeld verwacht kan worden dat politie en justitie vaak ingeschakeld moeten worden omdat met artikel 184 Sr (niet opvolgen ambtelijk gegeven bevel) gedreigd moet worden, is het efficiënter ook de norm zelf strafrechtelijk te sanctioneren.

Indicator 14

Een bestuurlijke boete komt in aanmerking indien:

- voor de vaststelling van de feiten, met inbegrip van de identiteit van de pleger van het feit, en voor de oplegging van de sanctie geen ingrijpende bevoegdheden (zie daarover indicator 12) nodig zijn en bovendien
- verwacht mag worden dat in de praktijk (i.v.m. de te verwachten massaliteit of op andere gronden) doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie en de toegepaste bevoegdheden.

Paragraaf 5 – De inzet van een bestuursorgaan bij de sanctionering

Indicator 15

Indien het met het oog op de bij een bestuursorgaan voorhanden deskundigheid of de daar aanwezige menskracht wenselijk is het bestuursorgaan een bijzondere betrokkenheid bij de publiekrechtelijke handhaving te geven, bestaan in hoofdlijn twee modaliteiten:

- Indien betrokkenheid van het OM niet nodig is en er ook overigens geen indicaties voor toepassing van het strafrecht zijn, kan gekozen worden voor bestuursrechtelijke handhaving.
- Indien toepassing van het strafrecht in de rede ligt, bestaat een aantal modaliteiten, opgenomen onder indicator 16, waarbij het steeds de voorkeur verdient afspraken te maken met het OM.

Indicator 16

Indien gekozen wordt voor een strafrechtelijke modaliteit bestaan de volgende varianten (waarbij ervan is uitgegaan dat het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet zal worden verheven en in werking zal treden).

- a. Indien er aanleiding is om het OM in concrete aangelegenheden bij de (buitengerechtelijke) afdoening te betrekken of indien er geen redenen bestaan om aan het betrokken bestuursorgaan een (beperkte) beleidsruimte te geven, ligt het voor de hand om aan de bij het bestuursorgaan werkzame ambtenaren op de voet van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering een aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar te verlenen. Zonodig kan aan hen op de voet van het voorgestelde artikel 257b van het Wetboek van Strafrecht de bevoegdheid worden toegekend een politiestrafbeschikking uit te vaardigen (de opvolger van de politietransactie van artikel 74c van het Wetboek van Strafrecht).
- b. Indien toezicht door het OM op de buitengerechtelijke afdoening *wel* geïndiceerd is, maar het tegelijkertijd wenselijk is dat aan het bestuursorgaan een beperkte beleidsruimte wordt toegedeeld, kan aan het bestuursorgaan bij algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid worden toegekend tot het uitvaardigen van een strafbeschikking in de daarbij aangegeven categorieën van strafbare feiten. Die wenselijkheid kan voortvloeien uit de verbondenheid van strafrechtstoepassing met

taken van het desbetreffende bestuursorgaan bij welke vervulling een zekere beleidsruimte bestaat.

- c. Indien toezicht door het OM op de buitengerechtelijke afdoening *niet* geïndiceerd is, kan aan het bestuursorgaan een zelfstandige wettelijke bevoegdheid worden toegekend tot het opleggen van een strafbeschikking in de daarbij aangewezen categorieën van strafbare feiten. Van belang zijn onder meer de kwaliteitswaarborgen die in de inrichting en het functioneren van het bestuursorgaan besloten liggen, de verbondenheid van de aan het bestuursorgaan toe te delen strafbare feiten met andere vormen van criminaliteit, de normering van de buitengerechtelijke afdoening en de mate waarin het OM aan de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening door het bestuursorgaan zou kunnen bijdragen.