

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)**

**D**

### **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 24 maart 2006

De memorie van antwoord gaf de commissie nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met zeer veel waardering kennis genomen van de uitvoerige memorie van antwoord. In dit verband willen deze leden met name ook wijze op de beschouwingen die in de memorie van antwoord zijn neergelegd aangaande de gegroeide verwevenheid van strafrecht en bestuursrecht.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met veel waardering kennis genomen van de gedegen beantwoording van de vragen. Een deel van hun bezorgdheid over het wetsvoorstel was daardoor weggenomen. De leden van de **VVD**-fractie zijn de minister erkentelijk voor de uitvoerige beantwoording van de door hen gestelde vragen.

Nadere bestudering van de stukken brengt de leden van deze fracties tot het stellen van enkele aanvullende vragen.

### **Vervagen van het onderscheid tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke aanpak**

Blijkens het gestelde op pag. 18 memorie van antwoord onderschrijft de minister in feite de indruk van deze leden dat als gevolg van de ontwikkelingen zoals deze zich in de afgelopen periode hebben voorgedaan rondom de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving er een rommelig geheel van regelgeving is ontstaan, zij het dat de minister eraan hecht een en ander tot uitdrukking te brengen door te stellen dat hij «de bezorgdheid van deze leden over de overzichtelijkheid en de coherentie van de buitengerechtelijke afdoening nadrukkelijk deelt». Op pag. 38 memorie van antwoord maakt de minister nog melding van het feit dat inmiddels «een grote variëteit is ontstaan in sanctiestelsels, sanctie-modaliteiten en tot sanctieoplegging bevoegde organen». Kortom, het is een warboel.

Het valt deze leden op dat deze situatie is ontstaan terwijl het denken over de bestuurlijke boete als oplossing van het handhavingstekort in de afge-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD) De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA).  
Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Thissen (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Van Raak (SP), Tan (PvdA), Schuyer (D66), Russell (CDA).

lopen jaren niet heeft stilgestaan. Reeds in 1994 heeft de commissie voor de toetsing van wetgevingsvraagstukken over deze problematiek een advies uitgebracht. In dit rapport «Handhaving door bestuurlijke boetes» werd geadviseerd bestuurlijke boetes uitsluitend in te voeren op het terrein van het economisch ordeneringsrecht. In 1995 verscheen het in de memorie van antwoord op pag. 1 genoemde rapport «Het recht ten uitvoer gelegd» van de commissie Korthals Altes waarin, voor zover deze leden bekend, onder meer werd aangegeven dat het niet raadzaam was bestuursorganen te laten handhaven via punitieve sancties. Daarbij zou naar de mening van die commissie een uitzondering kunnen worden gemaakt voor het economisch ordeningsrecht. De commissie Korthals Altes achtte het raadzaam om uitvoering en toezicht te scheiden van repressieve handhaving omdat het bestuur niet over de objectiviteit en afstand zou beschikken die vereist zijn bij punitieve sancties. Naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Korthals Altes is de commissie Michiels ingesteld. Voor zover deze leden bekend, heeft deze commissie zich in haar rapport uit 1998 geen voorstander getoond van brede handhaving via bestuurlijke boetes, vooral niet door decentrale overheden, in verband met een mogelijk gebrek aan rechtsgelijkheid.

In dezelfde periode dat bedoelde rapporten werden voorbereid en uitgebracht, werd de bestuurlijke boete echter in steeds meer wetten ingevoerd, soms ter vervanging van strafrechtelijke sancties, soms in combinatie met strafrechtelijke sancties en in ieder geval op meerdere beleids-terreinen dan alleen het terrein van het economisch ordeningsrecht. Die ontwikkeling is overigens nog steeds gaande blijkens enige thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen. Onderwijl verschenen in Kamerstukken overzichten van indicatoren om te kunnen bepalen welke overtredingen zich nu al niet lenen voor bestraffing door een bestuurlijke boete. Zie terzake de lijst van indicatoren opgenomen in het wetsvoorstel betreffende de vierde tranche van de Awb (Kamerstukken II 2003–2004, nr. 29 702, nr. 3). Een verdere uitwerking van dit systeem van indicatoren is neergelegd in de notitie die als bijlage is gevoegd bij de memorie van antwoord.

Deze leden hebben de indruk dat de feitelijke ontwikkelingen rondom de invoering van bestuurlijke boetes in allerlei wettelijke regelingen enigszins los hebben gestaan van de theoretische concepten die daarover in voormelde rapporten, literatuur en beleidsnota's werden ontwikkeld. Het kwam er in feite op neer dat vaak gekozen werd voor een bestuurlijke boete, aangezien dat een snelle en praktische wijze bood om te komen tot afdoening van overtredingen van wettelijke regels. Een boete is snel opgelegd en draagt, mits hoog genoeg, in ieder geval bij tot verkleining van het handhavingstekort. Daarnaast is bij de overheid geld ook altijd welkom.

Deze leden vragen zich af of dit wetsvoorstel nu als een kentering kan worden gezien ten aanzien van de hiervoor geschetste ontwikkelingen. Op pag. 18 memorie van antwoord geeft de minister aan dat bij introductie van dit voorgestelde stelsel niet meer louter en alleen om doelmatigheidsredenen gekozen zal behoeven te worden voor bestuursrechtelijke sanctionering. Toepassing van het voorgestelde stelsel zal er voorts toe leiden dat het Openbaar Ministerie het gezag over de handhaving verkrijgt, terwijl het in goed overleg met de betrokken instanties ervoor kan kiezen de daadwerkelijke werkzaamheden en de daarbij behorende prioriteitstelling over te laten aan de specifiek deskundige ambtenaren of bestuursorganen. In feite lijkt de minister daarmee te erkennen dat het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel te laat is ingediend en eigenlijk tenminste tien jaar geleden al ingevoerd had moeten worden, zodat dan de weging van

argumenten die pleiten voor de ene of andere vorm van sanctionering tot andere resultaten had kunnen leiden dan thans in de praktijk zijn opgetreden.

Tegen deze achtergrond betreuren deze leden de mededeling van de minister dat hij na inwerkingtreding van de OM-afdoening niet voornemens is het bestaande systeem van boetemogelijkheden structureel te gaan herzien. Het komt er dus, wat de minister betreft, op neer dat de bestaande onoverzichtelijke en weinig intern coherente regelgeving op het gebied van handhaving blijft gehandhaafd en het instrumentarium, neergelegd in de Wet OM-afdoening daaraan wordt toegevoegd. Dat zou dan wellicht alleen anders liggen voor de beide bestuurlijke boetewetsvoorstellen die bij de Tweede Kamer aanhangig zijn waarvan de minister stelt dat behandeling ervan door de Eerste Kamer zonder bezwaar los van dit wetsvoorstel kan plaatsvinden. Als laatstbedoelde wetsvoorstellen geen nuttige functie zouden hebben naast het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel kunnen bedoelde wetsvoorstellen inderdaad worden verworpen. Wat echter te doen met alle wetten, waarin in de afgelopen 10 jaar het sanctiemiddel van een bestuurlijke boete in is neergelegd, met name op de grond dat op dat moment het systeem zoals neergelegd in de Wet OM-afdoening nog niet beschikbaar was. In feite zouden al die wetsvoorstellen thans op termijn gesteld moeten worden in dier voege dat in de desbetreffende voorstellen een horizonbepaling wordt opgenomen, zodanig dat de desbetreffende sanctiemogelijkheden op een termijn van vijf à zes jaar komen te vervallen, indien althans de resultaten van de aangekondigde evaluatie van de OM-afdoening en meer algemeen alsdan een fundamentele beoordeling van het algehele systeem van boetemogelijkheden niet zou uitwijzen in welke wettelijke regelingen het systeem van bestuurlijke boete gehandhaafd kan blijven en de voorkeur zou moeten houden boven het systeem van OM-afdoening.

Ook de leden van de **PvdA**-fractie vestigen de aandacht op het geleidelijk vervagen van het onderscheid tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke aanpak. De regering wijst terecht op de feitelijk ingetreden situatie en beklemtoont dat juist door de Wet OM-afdoening een bijdrage wordt geleverd aan rechtsgelijkheid en rechtseenheid. Dat roept dan wel de vraag op waarom die kwaliteitsverbetering alleen aan de kant van het strafrecht nagestreefd wordt en niet aan de kant van het bestuursrecht. Op vele plaatsen in de stukken wordt immers geconstateerd dat de wenselijke heldere indeling van sanctiestelsels (waarvoor de criteria nog eens zijn samengevat in de bijlage bij de memorie van antwoord van 31 januari 2006) in de praktijk niet wordt aangehouden. Regeling in de Algemene wet bestuursrecht wordt vooruitgeschoven naar een volgende regeerperiode en nieuwe voorstellen voor bestuurlijke boete die van de algemene systematiek afwijken, liggen inmiddels ter behandeling voor. Aanvaarding van amendement 18 bij de Wet OM-afdoening maakt nog verdere proliferatie van bestuurlijke boetesystemen mogelijk. Kan de minister uitleggen hoe hij denkt nog in deze regeerperiode de rechtsgelijkheid en rechtseenheid ook in de bestuursrechtelijke handhaving te kunnen bevorderen? Zouden overigens de boetes uit de in behandeling komende wetsvoorstellen over de bestuurlijke boete voor kleine APV-ergernissen en fout parkeren niet beter in de nieuwe structuur van de OM-afdoening kunnen worden ingepast?

Uit het wetsvoorstel vloeit volgens de leden van de **VVD**-fractie een grote verwevenheid van strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhaving voort. Ook uit de memorie van antwoord komt deze verwevenheid naar voren. Hoe beoordeelt de minister dit en hoe stelt hij zich voor de noodzakelijke helderheid te verschaffen en het wenselijke en noodzakelijke onderscheid aan te brengen, teneinde voor de burger het systeem van onder-

scheidenlijk strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhaving inzichtelijk te houden c.q. te maken?

De strafbeschikking is een daad van vervolging. Bestuurlijke boetes hebben een bestraffend karakter, zo staat te lezen op p. 21 van de memorie van antwoord. Betekent dit nu – zo vragen de leden van de **VVD**-fractie – dat bestuurlijke boetes wel of niet een daad van vervolging inhouden?

Deze leden zien met belangstelling de beschouwingen van de minister naar aanleiding van het vorenstaande tegemoet.

### **Vorderen van een hogere straf**

Zowel door leden van de **CDA**-fractie als van leden van de **VVD**-fractie is in het voorlopig verslag de vraag neergelegd naar de rechtsgrond van het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet, rekening houdende met de kenmerken van het systeem dat in dit wetsvoorstel is neergelegd. In feite wordt die vraag door de minister niet beantwoord. De minister volstaat er immers mee erop te wijzen dat het Openbaar Ministerie onder de werking van het bestaande wettelijk systeem sinds jaar en dag ter terechtzitting een hogere straf pleegt te vorderen dan in het transactieaanbod was opgenomen, terwijl de minister voorts aangeeft dat hij deze bestaande praktijk onder het regime van OM-afdoening wil continueren. Dat echter lijkt te miskennen het vanuit principiële optiek verschillende karakter van transactieaanbod en strafbeschikking. Bij een transactieaanbod werd tegen betaling van een bepaald bedrag afgezien van strafvervolging. Het opleggen van een strafbeschikking is echter een daad van strafvervolging, waarbij het dan ook niet duidelijk is waarom de desbetreffende persoon voor een hogere straf in aanmerking zou dienen te komen op grond van het enkele feit dat hij er prijs op stelt dat zijn strafzaak wordt voorgelegd aan de rechter. Art. 6 EVRM staat er niet aan in de weg dat griffierecht moet worden betaald om een zaak aan de rechter te kunnen voorleggen, ook al impliceert betaling van zo'n griffierecht een zekere vorm van drempel. Het vorderen en opleggen van een hogere straf op grond van het enkele feit dat de desbetreffende persoon zijn zaak aan de rechter heeft voorgelegd, leek deze leden echter principieel iets anders en zij vroegen zich dan ook af of een en ander niet strijdig moet worden geoordeeld met art. 6 EVRM.

In het voorlopig verslag is door de **VVD**-fractie gevraagd naar de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet. In zijn antwoord stelt de minister op p. 10 van de memorie van antwoord dat onder de werking van het bestaande wettelijke systeem sinds jaar en dag door het openbaar ministerie ter terechtzitting een hogere straf pleegt te worden gevorderd dan in het transactieaanbod was opgenomen. De leden van de **VVD**-fractie menen dat de vergelijking tussen strafbeschikking en transactie niet opgaat. Ook de minister geeft dit aan op p. 34 van de memorie van antwoord waar hij stelt dat de strafbeschikking berust op een schuldvaststelling en het wetsvoorstel de consensualiteit als allesoverheersend kenmerk van de buitengerechtelijke afdoening los laat. Op p. 21 van de memorie van antwoord schrijft de minister dat de strafbeschikking, evenals dagvaarding voor de strafrechter, een daad van vervolging is. Als dit zo is, dan vragen de leden van de **VVD**-fractie de minister nogmaals: wat is de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting? Er heeft immers al een daad van vervolging plaats gevonden, namelijk de strafbeschikking en de verdachte gaat daarvan in verzet.

Ook de **PvdA**-fractie wil aan de orde stellen dat een punt waarop blijkt dat de strafbeschikking principieel van de transactie verschilt, de bestaande praktijk betreft waarin degene die de transactie afwijst en de zaak voor laat komen bij de rechter daar een hoger straf krijgt opgelegd. Dat past bij het onderhandelingskarakter van de transactie, maar niet bij het eenzijdig straffende karakter van de strafbeschikking. De leden van de PvdA-fractie achtten verhoging van de straf voor degene die tegen de OM-afdoening in het geweer komt, een oneigenlijke methode om de gang naar de rechter te beperken. Kan de minister uitleggen hoe handhaving van de verhoogspraktijk in het nieuwe stelsel te rijmen is met de voorwaarden van artikel 6 EVRM?

### **Verandering werklast**

Het komt de aan het woord zijnde leden van de **PvdA**-fractie vervolgens wenselijk voor de kwestie van de verandering van de werklast bij het OM grondiger en objectiever te onderzoeken dan thans is gebeurd. De antwoorden van de minister maken melding van nieuwe interne onderzoeken, waarvan de uitkomsten niet concreet worden meegedeeld, maar geruststellend wordt gezegd dat ze ongeveer hetzelfde opleverden als eerdere onderzoeken. Zonder extern onderzoek door daarin gespecialiseerde diensten of onderzoeksbureau's wordt het moeilijk een betrouwbaar zicht te krijgen op de feitelijke gevolgen van de wet voor het functioneren van het OM en dus ook de vraag te beantwoorden of dit wel een efficiënter systeem zal worden. Deze leden wezen op antwoorden op vragen van de D66-fractie op p. 27 van de memorie van antwoord die evenzeer vaag waren als de antwoorden gegeven op hun eigen vragen op p. 24–25. Op p. 30 geeft de minister op vragen van de CDA-fractie toe dat door aanneming van amendement 18 onzekerheid ontstaat over de te verwachten aandelen bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke strafbeschikkingen. Informatie vanuit de strafrechtketen over deze ontwikkelingen is dan per definitie niet toereikend. Zou het niet in de rede liggen ook op dit punt extern onderzoek te entameren? Op andere beleids-terreinen dan Justitie zijn bij grote organisatorische veranderingen die ten doel hebben de capaciteit beter te benutten zulke externe onderzoeken heel gebruikelijk.

### **Rol Openbaar ministerie**

De leden van de **PvdA**-fractie behielden hun zorg ten aanzien van rol van het OM onder de leer van de machtenscheiding. De regering is van mening dat de nu bij de transactie bestaande praktijk waarbij de eenvoudige zaken aan parketsecretarissen worden gemandateerd, in het nieuwe systeem onveranderd kan worden voortgezet (zie p. 15 memorie van antwoord). Volgens de regering zijn bevoegdheden van ingrijpende aard en bevoegdheden in de verhouding tot de rechter van mandatering uitgezonderd. Dat geldt echter niet voor de bevoegdheden tot het stellen van voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgning en tot het doen uitgaan van een dagvaarding. Als deze bevoegdheden nu dan ook worden gemandateerd als de transactie wordt vervangen door de strafbeschikking, wordt het verschil tussen transactievoorstel en dagvaarding enerzijds en strafbeschikking anderzijds miskend. De strafbeschikking is niet een vorm van vervolging, maar een vorm van bestraffing. Dat is zeker een ingrijpende bevoegdheid die niet zou moeten kunnen worden gemandateerd aan de parketsecretarissen. Vooral bij die sancties die een afweging vereisen, zoals de langere taakstraffen, een OBM van meer dan drie maanden of de aanwijzingen, is bemoeienis door een officier van justitie noodzakelijk. Hoe denkt de minister over deze redenering, die ontleend is aan het betoog van Groenhuijsen en Simmelink in de Reijntjes-bundel, *Praktisch strafrecht*, Nijmegen 2005, p. 171–196?

De strafbeschikking is een daad van vervolging en berust op een schuldvaststelling. In het licht daarvan menen de leden van de **VVD**-fractie dat de strafbeschikking slechts opgelegd kan worden door een Officier van Justitie of door bij AMvB aangewezen bestuursorganen, niet door parketsecretarissen. Kan de minister dit toezeggen? Op p. 6 schrijft de minister namelijk dat in het kader van buitengerechtelijke afdoening veel wordt overgelaten aan parketsecretarissen en dat dit onder de OM-afdoening niet anders wordt. Dit komt de leden van de **VVD**-fractie niet juist voor.

### **Art. 113 Grondwet «berechting»**

In de memorie van antwoord stelt de minister dat het wetsvoorstel geen inbreuk maakt op art. 113 Grondwet, omdat in dat artikel gesproken wordt over «berechting» en het opleggen van een strafbeschikking door de Officier van Justitie in de zin van het wetsvoorstel geen berechting inhoudt. Met «berechting» van strafbare feiten, zo vervolgt de minister, wordt niet hetzelfde bedoeld als het bestraffen van deze feiten. De strafbeschikking berust op een schuldvaststelling. Eerst wordt door de Officier van Justitie de schuld vastgesteld en daarna wordt het feit bestraft door middel van de strafbeschikking. Ook al vindt deze schuldvaststelling niet plaats voor het «gerecht», niet te ontkennen valt dat eerst de schuld van verdachte wordt vastgesteld en daarna pas het feit door middel van een strafbeschikking bestraft wordt. Is de minister het niet met de leden van de **VVD**-fractie eens dat er dan toch sprake is van « berechten»?

### **Overige vragen**

Op verschillende plaatsen in de memorie van toelichting stelt de minister dat efficiency overwegingen en capaciteitseffecten niet leidend zijn geweest voor het wetsvoorstel. Op p. 5 schrijft de minister dat het wetsvoorstel om principiële redenen gewenst is. «De rechtsgelijkheid en rechtseenheid zijn ermee gediend.», zo schrijft de minister. Kan de minister dit nader toelichten, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie?

Het wetsvoorstel zal, bij aanvaarding en inwerkingtreding, na vijf jaar worden geëvalueerd. Op een vraag van de **VVD**-fractie over de toedeling van bevoegdheden in het wetsvoorstel, antwoordt de minister op p. 28 dat voorstellen tot uitbreiding van bevoegdheden de steun moeten verwerven van een meerderheid in beide kamers van de Staten-Generaal. Hij ziet thans voor een dergelijk voorstel geen aanleiding. Betekent dit dat de minister niet uitsluit dat in de toekomst, wellicht zelfs de niet al te verre toekomst, een voorstel tot uitbreiding van bevoegdheden zal worden gedaan? Welke betekenis heeft de evaluatie in dezen?

De leden van de vaste commissie voor Justitie hebben de minister van Justitie in overweging gegeven een gedegen onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de doelmatigheid van de OM-afdoening. De minister ziet voor een dergelijk onderzoek onvoldoende aanleiding (p. 37). Is het niet zinvol om een dergelijk onderzoek te doen plaats vinden omstreeks de tijd van de evaluatie en ten behoeve daarvan? Vormt de evaluatie niet een voldoende aanleiding om een dergelijk onderzoek te doen uitvoeren?

Op een vraag daarover van de leden van de **VVD**-fractie antwoordt de minister op p. 28 van de memorie van antwoord dat het hem niet wenselijk voor komt om elke mogelijkheid uit te sluiten om bestuursorganen, «waar dat verantwoord is», binnen het strafrecht zelfstandige bevoegdheden te geven. Welke criteria worden aangelegd om vast te stellen «waar dat verantwoord is»? Zijn dat de punten die genoemd worden op p. 29, eerste alinea, in de zin die begint met «Daarbij zijn onder meer van belang... enz.»? Is de minister het niet met de leden van de **VVD**-fractie eens?

eens dat de in die zin genoemde vier punten die onder meer van belang zijn, nogal abstract zijn en om die reden weinig bruikbaar?

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De wnd. griffier van commissie,  
Van Dooren