

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum	1 juni 2021	Bij beantwoording de datum en
Onderdeel	WBOM	ons kenmerk vermelden.
Ons kenmerk	WBOM/18616	
Uw kenmerk	3244188	
Onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van het WvSv en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening	

Geachte (...),

Bij brief van 11 maart 2021 hebt u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd om te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening. Dit wetsvoorstel wijzigt de regeling van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. De wijzigingen betreffen de transactie, de ontnemingsschikking en de strafbeschikking.

De bevoegdheid een transactie aan te bieden wordt overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering en daar verder beperkt. Daarbij introduceert dit wetsvoorstel een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties. Het wetsvoorstel introduceert tevens een rechterlijke toets bij voorgenomen ontnemingsschikkingen. De vormgeving daarvan sluit aan bij de rechterlijke toets van voorgenomen hoge transacties.

Wat betreft de strafbeschikking maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen (hierna OBM), de geldboete en de taakstraf in een strafbeschikking ook in voorwaardelijke vorm op te leggen. Aansluitend regelt dit wetsvoorstel een omzettingsprocedure voor het geval de voorwaarden worden overtreden of de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke straf niet of niet volledig heeft kunnen plaatsvinden. Ten slotte

maakt het wetsvoorstel de verbeurdverklaring van in beslag genomen voorwerpen in het kader van een strafbeschikking mogelijk.

Het College heeft met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen en is gaarne bereid daarover te adviseren. Voor de daarbij ontstane vertraging biedt het College u graag zijn verontschuldiging aan.

Met de voorgestelde mogelijkheid om de OBM, de geldboete en de taakstraf met een strafbeschikking voorwaardelijk op te leggen komt de wetgever tegemoet aan een dringende in de praktijk bestaande behoefte. Hetzelfde geldt voor het met een strafbeschikking verbeurdverklaren van inbeslaggenomen voorwerpen. In veel opzichten maakt het wetsvoorstel het hiermee mogelijk maatwerk te leveren in de wijze waarop strafzaken worden afgedaan en dat zal kwaliteitsverhogend werken. Het College kan zich ook verenigen met een voorstel voor een rechterlijke toets bij hoge voorgenomen transacties. Dat neemt niet weg dat het College een aantal vragen en opmerkingen bij deze onderdelen heeft. Het voorstel om de transactie te beperken tot de aan de Staat te betalen geldsom (de 'boetecomponent') van ten hoogste € 2.000 heeft een aantal gevolgen waarop het College graag wil wijzen. Ten slotte heeft het College een aantal bedenkingen met betrekking tot nut en noodzaak van het voorstel voor een rechterlijke toets van hoge ontnemingsschikkingen

In dit advies bespreekt het College het wetsvoorstel in vier onderdelen: eerst komen de onderdelen van het wetsvoorstel aan bod die betrekking hebben op de buitengerechtelijke afdoening in het algemeen, vervolgens de hoge transactie en de hoge ontnemingschikking. Het College rondt dit advies af met een bedrijfsvoeringsparagraaf, waarin wordt geschetst welke gevolgen de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel hebben op de bedrijfsvoering van het openbaar ministerie. Op sommige plaatsen in die paragraaf betekent dit, meestal in iets andere woorden, een herhaling van hetgeen eerder reeds is gezegd. Voor het schetsen van de juiste context zijn dergelijke doublures echter onvermijdelijk.

1. Buitengerechtelijke afdoening in het algemeen

De strafbeschikking als buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit is niet meer weg te denken uit het stelsel van rechtshandhaving. In het evaluatierapport over de OM-afdoening¹ concluderen de onderzoekers dat indien de uitvoering van de Wet OM-afdoening wordt versterkt, de strafbeschikking dan niet alleen een wenselijke afdoeningsmodaliteit is, maar zelfs een geschikte. Niet voor niets wordt in de huidige praktijk het overgrote deel van de zaken waarvoor in het verleden werd

¹ Bijlage bij *Kamerstukken I*, 2017/18, 29 849, nr. M, p. 261.

getransigeerd tegenwoordig afgedaan met een OM-strafbeschikking. Uit het Jaarbericht 2020 van het openbaar ministerie² blijkt dat er in totaal 63.600 zaken zijn afgedaan met een strafbeschikking en 2600 zaken zijn afgedaan met een transactie.

1.1 Verhouding wetsvoorstel met OM-beleid buitengerechtelijke afdoening

Uit voornoemde cijfers blijkt dat het openbaar ministerie zijn praktijk in lijn heeft gebracht met de bedoeling van de wetgever om de transactie zoveel mogelijk uit te faseren en daarmee de rechtsbescherming te versterken. Voor een strafbeschikking is immers een schuldvaststelling vereist en de artikelen 257a Sv e.v. creëren bovendien grenzen aan en waarborgen bij de buitengerechtelijke afdoening. Een strafbeschikking vergt ook een proportionele verhouding tussen straf en bewezen geacht strafbaar feit. Dat is ook reden waarom het openbaar ministerie in nauwe samenwerking met het departement en geaccordeerd door de minister de OM-Aanwijzingen op het punt van de buitengerechtelijke afdoening heeft aangepast.³ Uitgangspunt is dat het voorwaardelijk sepot niet meer wordt benut voor het stellen van bijzondere voorwaarden, maar dat daarvoor de strafbeschikking moet worden benut (via de aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend en als onderhavig wetsvoorstel in werking treedt ook via de voorwaardelijke strafbeschikking). Het College zou het wenselijk vinden als de memorie van toelichting in lijn wordt gebracht met deze versterking van de rechtsbescherming van de verdachte en dat niet de suggestie blijft bestaan dat bijzondere voorwaarden via een voorwaardelijk sepot kunnen worden opgelegd als dat via de strafbeschikking niet mogelijk is. Dat zou immers de mogelijkheid creëren om een minder genormeerde en met minder rechtswaarborgen omklede weg te volgen voor dikwijls zwaardere en ingrijpendere interventies. Dat zou contrair zijn aan het zojuist in werking getreden nieuwe beleid en ook niet aansluiten op de ratio achter de Wet OM-afdoening om het voorwaardelijk sepot in de strafbeschikking te integreren.⁴ In het bijzonder wijst het College op de suggestie in de memorie van toelichting dat een ambulante behandeling te ingrijpend is om als voorwaarde aan een strafbeschikking te kunnen verbinden (zoals zou kunnen worden afgeleid uit het eerste deel van de toelichting bij artikel 257ac Sv), maar tegelijkertijd wel aan een voorwaardelijk sepot zou kunnen worden verbonden (zoals zou kunnen worden afgeleid uit de toelichting bij artikel 6:6:38 Sv). In het nieuwe beleid (dat, anders dan de memorie van toelichting

² Zie *Jaarbericht 2020 Openbaar Ministerie*, p. 44 en 45.

³ Zie de Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen *Stcrt.* 2020, 62551-n1, Aanwijzing om-strafbeschikking, *Stcrt.* 2020, 62572-n1 en Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, *Stcrt.* 2020, 62572.

⁴ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 24-25 (MvT).

veronderstelt, reeds in werking is getreden) geldt als uitgangspunt dat een ambulante behandeling alleen via een strafbeschikking kan worden opgelegd in de vorm van een aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend en alleen onder bepaalde voorwaarden zoals een maximum aantal behandelingen (zie Aanwijzing OM-strafbeschikking). Het is een te verdedigen keuze de ambulante behandeling helemaal uit te sluiten van de buitengerechtelijke afdoening,⁵ maar dan moet zeker niet de suggestie worden gewekt dat het via een voorwaardelijk sepot wel zou kunnen. Kiest het wetsvoorstel ervoor ambulante behandeling toch mogelijk te maken via de buitengerechtelijke route dan is het van belang om dat te doen aansluiten op het bestaande beleid en te benadrukken dat dat alleen kan door middel van een strafbeschikking via de aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend en onder bepaalde begrenzende voorwaarden, een en ander zoals opgenomen in de Aanwijzing OM-strafbeschikking. Overigens zou ook deze lijn uit de memorie van toelichting kunnen worden afgeleid (bijvoorbeeld uit het tweede deel van de toelichting van artikel 257ac SV). Desalniettemin zou het College het op prijs stellen als de memorie van toelichting op dit punt helderder zou kunnen zijn, opdat geen licht bestaat tussen het geaccordeerde OM-beleid en de wet.

1.2 Behoud transactie (niet zijnde de hoge transactie) voor specifieke situaties

Zoals gezegd past ook het terugdringen van de transactie in deze lijn van het bieden van meer rechtswaarborgen. Het College juicht dat toe. Tegelijkertijd is het College verheugd dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om bij wijze van uitzondering ook buiten de sfeer van de hoge transacties gebruik te kunnen blijven maken van het transactie-instrument. Het openbaar ministerie zal hiervan ook slechts in specifieke gevallen gebruik maken en niet langs deze weg kiezen voor een transactie als ook een strafbeschikking mogelijk is. In de memorie van toelichting wordt het geval genoemd van de buitenlandse vrachtwagenchauffeur op doorreis, die op heterdaad wordt betrapt bij het zonder vergunning daartoe – en in strijd met Europese regelgeving voor Afvalstoffen (EVOA) – exporteren van een geringe hoeveelheid sloopafval. En, zo vervolgt de memorie van toelichting, afdoening met een transactie kan tevens wenselijk zijn in het geval van een buitenlandse verdachte op doorreis die op Schiphol wordt betrapt met een busje pepperspray.

⁵ Vergelijk het advies van de Commissie 'Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie', zie bijlage 5 in het onderzoek dat ten behoeve van de commissie is verricht: J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie (OM-reeks nr. 4)*, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

1.2.1 Gevolgen gekozen begrenzing €2000,-

Het College acht het wel wenselijk te wijzen op enkele consequenties van de gekozen begrenzing tot €2000,- voor bepaalde type zaken.

De aanpak van geldkoeriers die actief zijn voor een criminele organisatie is het meest duidelijke voorbeeld van een categorie waarbij de transactie thans een grote rol speelt als afdoeningsmodaliteit. Deze komen met name op Schiphol wekelijks voor. Dit betreft vaak niet-ingezetenen, die in feite geen binding hebben met Nederland en op weg zijn met een tas geld voor een criminele organisatie. Bij een consensuele transactie kan een complex internationaal onderzoek achterwege blijven en kan het transactiebedrag direct worden voldaan. Een strafbeschikking zal daarentegen niet altijd kunnen worden uitgevaardigd in de korte tijd waarin de verdachte in transit zit en dikwijls niet kunnen worden geëxecuteerd.

Daarnaast is er de categorie geldkoeriers, veelal in Nederland woonachtige jonge mannen zonder strafblad die – al dan niet in hun eigen auto, al dan niet in een verborgen ruimte – grote hoeveelheden contant geld vervoeren. Voor dit soort geldkoeriers is het al zo'n zeven jaar landelijk OM-beleid om in voorkomend geval waarin geen sprake is van antecedenten, het aangetroffen bedrag niet hoger is dan € 500.000, en er overigens geen sprake is van bijzondere omstandigheden, een transactie van 10% van het aangetroffen bedrag aan te bieden naast het doen van afstand van het aangetroffen en in beslag genomen geldbedrag. Deze verdachten worden altijd bijgestaan door een raadsman omdat ze op heterdaad zijn aangehouden. Veelal wordt bovendien een transactieaanbod overwogen nadat er een verzoek daartoe door de raadsman is gedaan. Hier geldt dat een strafbeschikking meer tijd zal vergen, terwijl bij een rechterlijke afdoening (en ook na verzet) rekening moet worden gehouden met een forse wachttijd alvorens er een strafrechter beschikbaar is om de zaak af te doen.

Een derde categorie zaken waarin de begrenzing van €2000,- gevolgen zal hebben zijn de zogenaamde Noordzeezaken, zoals de situaties van overtreding van de tankerrouting of van lozingen op zee. Daarvoor wordt op dit moment getransigeerd met de kapitein van het betrokken schip voor bedragen tot maximaal € 20.000. Een dergelijke transactie wordt in de praktijk doorgaans per ommegaande betaald zodat er geen/weinig risico is op niet betaling van het transactieaanbod. Het uitvaardigen van een strafbeschikking in deze gevallen zal problemen opleveren bij het executeren van de straf omdat er niet direct kan en hoeft te worden betaald en het gaat om buitenlandse verdachten of in het buitenland gevestigde bedrijven. Dit zal leiden tot een forse van het aantal zogenaamde "plankzaken", oftewel zaken die leiden tot niet onherroepelijke strafbeschikkingen en tot oninbare boetes.

Een bijzondere categorie betreft ten slotte luchtvaartzaken. In het geval van luchtvaartzaken is afdoening via een transactie het uitgangspunt, hetgeen is

neergelegd in een aanwijzing.⁶ Deze aanwijzing volgt op de EU-verordening 376/2014.⁷ De verordening wil bereiken dat professionals in de eerstelijns luchtvaart en andere in de luchtvaart werkzame dan wel daarbij betrokken personen, voorvallen met een belangrijk risico voor de luchtvaartveiligheid aan de autoriteiten melden, zodat passende veiligheidsmaatregelen kunnen worden genomen op basis van de verzamelde informatie. Er wordt een 'cultuur van billijkheid' voorgeschreven die personen daartoe aanmoedigt zonder hen van hun normale verantwoordelijkheden te ontheffen. De verordening beoogt de meldingsbereidheid te verhogen door de lidstaten onder andere te verplichten om melders van voorvallen en de in de voorvalmeldingen genoemde personen, onder voorwaarden te vrijwaren van civiel- of bestuursrechtelijke sancties. Dat transigeren het vastgelegde uitgangspunt is heeft te maken met de gevoeligheid van straffen in het luchtvaartrecht (Just Culture). In de luchtvaart wordt het strafrecht veelvuldig als een bedreiging ervaren. De positieve ontwikkeling op het gebied van de bereidheid om (*near*) *incidents* te melden is voor een belangrijk gedeelte te danken aan het transigeerbeleid. Voor deelnemers aan de luchtvaart kan de transactie worden gezien als een extra kans om verantwoordelijkheid te nemen: de 'straf' wordt formeel overeengekomen en niet opgelegd. Daarbij dient de hoogte van het transactiebedrag wel passend te zijn bij de belangen die aan de orde zijn. Ook dat is niet meer mogelijk bij de in het wetsvoorstel gekozen begrenzing.

Het is uiteraard aan de wetgever om de transactie te normeren. Als die normering tevens wordt gevonden in een maximumbedrag dan heeft dat gevolgen voor de rechtshandhaving. Sommige zaken zullen niet meer kunnen worden afgedaan en andere zaken zullen niet of heel lastig door de minister kunnen worden geëxecuteerd. Het College heeft begrip voor de keuze van de begrenzing, gegeven het feit dat geldboetes boven de €2000,- ook niet zonder verplichte rechtsbijstand kunnen worden opgelegd door middel van een strafbeschikking. Denkbaar is echter dat ook transacties boven de €2000,- slechts kunnen worden uitgevaardigd wanneer sprake is van rechtsbijstand (zoals bij de eerder genoemde nationale geldkoeriers nu al praktijk is) en mits sprake is van bijzondere omstandigheden die in verband staan met de consensuele aard van de transactie. Het verder terugdringen van de transactie vanuit het oogpunt van rechtsbescherming kent zijn prijs in de rechtshandhaving. Met het introduceren

⁶ Zie onderdeel 4.1 van de Aanwijzing opsporing en vervolging bij voorvallen in de burgerluchtvaart, *Stcrt.* 2020/7947.

⁷ Verordening (EU) Nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie.

van rechtsbijstand bij transacties boven de €2000,- zou de transactie wellicht iets minder hoeven worden teruggedrongen. Dat zou kunnen leiden tot meer evenwicht tussen rechtsbescherming en rechtshandhaving.

1.2.2 Enkele opmerkingen bij artikel 553 Sv

In het tweede lid onder a van artikel 553 is bepaald dat een transactieaanbod alleen kan worden gedaan aan een rechtspersoon als bedoeld in artikel 51 Sr of aan een persoon die ervan wordt verdacht opdracht te hebben gegeven tot of feitelijke leiding te hebben gegeven aan de verboden gedraging als bedoeld in artikel 51 lid 2 Sr of aan een persoon die ervan wordt verdacht anderszins aan die verboden gedraging te hebben deelgenomen.

De natuurlijke persoon die een eenmanszaak drijft valt niet onder deze omschrijving. Aan hem kan op grond van het thans voorliggende wetsvoorstel dus geen transactie worden aangeboden, terwijl aan een rechtspersoon die van exact dezelfde gedraging wordt verdacht en die dezelfde "persoonlijke" omstandigheden heeft (denk aan draagkracht, verwachte verbetering in de bedrijfsvoering et cetera) wel een transactie kan worden aangeboden.

Voorts merkt het College op dat het begrip "deelgenomen" in artikel 553 eerste tweede lid onder a van het Wetsvoorstel erop lijkt te wijzen dat er sprake zou moeten zijn van een van de strafrechtelijke deelnemingsvarianten. Daarmee zou aan de "anderszins deelgenomen hebbende natuurlijke persoon" slechts een transactie kunnen worden aangeboden voor hetzelfde feit als de rechtspersoon. Echter, binnen de feitelijke gedraging kunnen verschillende (natuurlijke dan wel rechts)personen, verschillende delictsomschrijvingen vervullen, al naar gelang hun respectieve gedragingen. Het zou in die zin beter zijn te spreken over dat die persoon ervan wordt verdacht "*anderszins zijn strafbare aandeel te hebben gehad in de aan de rechtspersoon verweten feitelijkeheden*" of woorden van dergelijke strekking. Bedoeld is in elk geval dat een transactie zou moeten kunnen worden aangeboden voor een strafbaar feit (bijvoorbeeld verduistering) dat in een relevant verband staat tot het feit (bijvoorbeeld valsheid in geschrift) dat aan de rechtspersoon (en/of aan de feitelijk leidinggever(s)) wordt verweten.

1.3 Voorwaardelijke strafbeschikking en omzettingsprocedure

1.3.1 Algemene opmerkingen

Met de voorgestelde mogelijkheid om de OBM, de geldboete en de taakstraf met een strafbeschikking voorwaardelijk op te leggen komt de wetgever tegemoet aan een dringende in de praktijk bestaande behoefte.

Met betrekking tot de omzettingsprocedure wenst het College enkele algemene opmerkingen te plaatsen. Om te beginnen merkt het College op dat het de constructie waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen, en waarin de onherroepelijke strafbeschikking niet meer aan het oordeel van de strafrechter kan onderworpen in de omzettingsprocedure, een logische en begrijpelijke vindt. Systematisch vindt daarmee een gelijkstelling plaats met betrekking tot voorwaardelijke veroordelingen waarin geen hoger beroep is ingesteld. Ook dan kan een rechter bij een vordering tot tenuitvoerlegging de oorspronkelijke zaak waarin de voorwaardelijke veroordeling is gegeven niet 'heropenen'.

Belangrijke overweging daarbij is voor het College dat de verdachte in de mogelijkheid is geweest een rechter naar de onderliggende zaak te laten kijken. De verdachte had namelijk, toen hem de strafbeschikking werd uitgevaardigd en hij het daarmee niet eens was, tijdig verzet kunnen instellen. De verdachte wordt over deze mogelijkheid van verzet ingelicht. Wanneer verdachte wordt uitgenodigd voor een hoorgesprek met de officier geldt bovendien dat hij/zij recht heeft op een gratis consult met een advocaat. Dat is ongeacht of het gaat om een misdrijf of overtreding. Als het gaat om een boete in een strafbeschikking die zonder gesprek is opgelegd wordt de verdachte bij de toezending van de strafbeschikking meegedeeld dat hij zich tot een raadsman kan wenden en dat dit consult gratis is wanneer de strafbeschikking is opgelegd voor een misdrijf. In het kader van het consult kan de verdachte worden uitgelegd wat de gevolgen van een strafbeschikking zijn en kan hij over de verzetmogelijkheid worden voorgelicht. Daarmee wordt gerealiseerd dat de verdachte geïnformeerd en op basis van rechtsgeleerd advies een keuze kan maken of hij verzet wil instellen of niet.

Het College onderschrijft de opvatting in de toelichting op het wetsvoorstel dat de wetswijzing vergt dat, bij het uitvaardigen van de strafbeschikking, de rechtswaarborgen en de kwaliteit van de schuldvaststelling waarop de strafbeschikking berust op orde dienen te zijn. De meest recente interne en externe onderzoeken wijzen erop dat dit inderdaad het geval is. Ten slotte acht het College van belang dat de officier van justitie altijd de mogelijkheid heeft de strafbeschikking te wijzigen of in te trekken. Het is dus zeker niet zo dat er geen ventiel is om waar nodig op een beslissing terug te komen. Sterker nog: herstel van beslissingen is bij onherroepelijke voorwaardelijke strafbeschikkingen eenvoudiger dan bij onherroepelijke voorwaardelijke veroordelingen door de rechter. Daarmee blijft geborgd dat op voortvarende wijze maatwerk kan worden geleverd.

Met betrekking tot het wijzigen van de strafbeschikking in het nadeel van de verdachte merkt het College op dat wat 'nadeel' is niet altijd eenduidig is. Het kan voorkomen dat de verdachte aan wie door middel van een strafbeschikking een

geldboete is opgelegd door betalingsproblemen zich tot het openbaar ministerie wendt en een taakstraf verzoekt. Voor de verdachte kan het dan juist een voordeel zijn dat de geldboete in een taakstraf wordt gewijzigd. Het wetsvoorstel en de toelichting daarop maken in ieder geval ondubbelzinnig duidelijk dat het openbaar ministerie – ook al is er, zoals zojuist gezegd, in sommige gevallen wellicht eerder sprake van een wijziging ten voordele dan ten nadele van de verdachte – deze mogelijkheid heeft. Dit is wat het College betreft een goed voorbeeld van de mate waarin dit wetsvoorstel de mogelijkheid versterkt om maatwerk te leveren. In het genoemde evaluatieonderzoek van de Wet OM-afdoening werd aandacht gevraagd voor deze vorm van maatwerk of individualisering bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. ‘Verzet wordt volgens hen vaak ingesteld om in plaats van een geldboete een taakstraf opgelegd te krijgen, omdat de verdachte de opgelegde geldboete niet kan betalen’, aldus in het kader van dat onderzoek geïnterviewde rechters.⁸ Het wetsvoorstel komt tegemoet aan dit terechte punt vanuit de zittende magistratuur. Het College juicht dat toe.

1.3.2 Aantal specifieke vragen en opmerkingen

Reclasseringstoezicht

Met betrekking tot de voorwaardelijke strafbeschikking merkt het College op dat het toezicht door de reclassering een wettelijke basis krijgt. Het College zou het op prijs stellen dat deze expliciete basis ook wordt opgenomen ten aanzien van de Aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend. Via de weg van die aanwijzing kan de verdachte wel de verplichting worden opgelegd om de aanwijzingen van de reclassering te volgen, maar daarmee is (formeel) nog geen grondslag voor het toezicht gegeven. Dit laatst mag volgens het College wel uit de wet worden afgeleid maar een expliciete basis zou hieromtrent bestaande misverstanden weg kunnen nemen.

Verlenging proeftijd gedragsaanwijzing

In artikel 6:6:39 is de verlenging van de proeftijd bij een voorwaardelijke strafbeschikking van een normering voorzien. Het College zou het wenselijk vinden dat ook de verlenging van de proeftijd bij aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffende (artikel 6:3:7 Sv) van een nadere normering wordt voorzien en dat wordt geëxpliciteerd dat verlenging alleen aan de orde is wanneer niet aan de aanwijzing is voldaan en dat de verlenging in het totaal maximaal één jaar mag bedragen, dit laatste teneinde te voorkomen dat het feit te oud is wanneer bij het herhaald niet-voldoen aan de aanwijzing moet worden gedagvaard. Een en ander zou daarmee ook op één lijn worden gebracht met het bestaande OM-beleid op dit punt (zie de Aanwijzing OM-strafbeschikking). Voor de

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken I*, 2017/18, 29 849, nr. M, p. 250.

goede orde: bij een voorwaardelijke strafbeschikking is verlenging boven de één jaar opportuun omdat geen dagvaarding hoeft te volgen wanneer de voorwaarde wordt overtreden. Bovendien geldt de mogelijkheid van bezwaar bij verlenging van de proeftijd in een voorwaardelijke strafbeschikking.

Bevoegdheid rechter bij omzetting en bezwaar

Op basis van de huidige tekst wordt niet duidelijk welke rechter bevoegd is bij een omzettingsprocedure op vordering van de officier van justitie of na bezwaar tegen een omzettingsbeslissing door de officier van justitie. Artikel 6:6:1 Sv biedt daarvoor in de ogen van het College onvoldoende informatie.

Grondslag niet-ontvankelijkheid bezwaar

Het College is het eens met de opmerking in de memorie van toelichting dat het ontbreken van belang dient te leiden tot niet-ontvankelijkheid van de verdachte in het door hem gemaakte bezwaar. Niettemin zou het College het, voor alle duidelijkheid, op prijs stellen als een en ander in de wet zelf zou worden geëxpliciteerd.

1.3.3 Enkele aan specifieke artikelen gerelateerde vragen en opmerkingen

Artikel 6:6:38

De voorgestelde wijzigings- en omzettingsprocedure ziet op een wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking ten nadele van de veroordeelde. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat deze constructie in de plaats komt van de huidige procedure waarin de verdachte wordt gedagvaard en er alsnog tot een volledige berechting wordt overgegaan indien de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking (deels) is mislukt. In de huidige praktijk krijgt het openbaar ministerie echter ook wel zaken overgedragen van de minister van Justitie en Veiligheid (verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging), die nog niet onherroepelijk zijn. Niet duidelijk is wat er met deze zaken onder de systematiek van het nu voorliggende wetsvoorstel moet gebeuren. Uit het systeem van het wetsvoorstel zou volgen dat de tenuitvoerlegging van nog niet onherroepelijke strafbeschikkingen de verantwoordelijkheid is van de minister van Justitie en Veiligheid en dat pas nadat de strafbeschikking onherroepelijk is geworden de zaak zo nodig voor een omzettingsprocedure kan worden overgedragen aan het openbaar ministerie. Graag ziet het College dat in de memorie van toelichting hieromtrent duidelijkheid wordt gegeven.

Artikel 6:6:39 en artikel 6:6:42

Op grond van artikel 6:6:39 lid 1 kan de officier van justitie een onherroepelijke strafbeschikking in het nadeel van de veroordeelde wijzigen indien:

- a. de veroordeelde binnen de proeftijd een in die strafbeschikking gestelde voorwaarde niet naleeft of niet heeft nageleefd;
- b. de strafbeschikking niet of niet volledig is tenuitvoergelegd.

In de leden 2 en 3 zijn de wijzigingen omschreven die in de bedoelde omstandigheden mogelijk zijn ten behoeve van de veiligstelling van de tenuitvoerlegging. Ingevolge het tweede lid kan de proeftijd met een jaar worden verlengd of kan de voorwaardelijk opgelegde straf, of een gedeelte daarvan, worden omgezet in een onvoorwaardelijke straf. Lid 3 bepaalt dat een omzetting naar een onvoorwaardelijke straf ook kan betekenen dat uiteindelijk een andere straf of maatregel wordt opgelegd.

De – door het College op zichzelf verwelkomde – introductie van een effectieve mogelijkheid om de genoemde straffen in de strafbeschikking voorwaardelijk te kunnen opleggen vergt ook een procedure tot omzetting van de voorwaardelijke straf in een onvoorwaardelijke, voor het geval de verdachte de gestelde voorwaarden niet naleeft (artikel 6:6:39 lid 1 onderdeel a). Die procedure tot omzetting kan ook gebruikt worden in gevallen waarin een strafbeschikking niet of niet volledig is tenuitvoergelegd (artikel 6:6:39 lid 1 onderdeel b). In de memorie van toelichting wordt gesteld dat veel van de gevallen waarin de tenuitvoerlegging is mislukt de voorgestelde omzettingsprocedure een oplossing zal bieden teneinde alsnog de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking veilig te stellen.

Het College wijst erop dat zich in de praktijk echter situaties kunnen voordoen waarin de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking als mislukt kan worden gekwalificeerd, maar dat het niet opportuun is een strafbeschikking te wijzigen door middel van een omzetting van de straf. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volgende situaties:

- Er is te veel tijdsverloop tussen de pleegdatum en het moment dat de zaak overgedragen wordt;
- De (rechts)persoonlijkheid van de verdachte maakt een omzetting niet opportuun. Bijvoorbeeld, in geval de verdachte een rechtspersoon betreft, heeft een omzettingsprocedure doorgaans een geringe meerwaarde;
- De executie van de strafbeschikking is mislukt omdat een verdachte vertrokken is met onbekende bestemming, dan wel is geëmigreerd;
- De aard van het feit maakt dat het vorderen van vervangende hechtenis niet in de rede ligt, dan wel het wijzigen van de sanctie in een taakstraf onvoldoende belang dient. Zo zal bijvoorbeeld het standaard omzetten van een mislukte geldboete in een taakstraf, zeker gelet op de aantallen, maar ook de omvang van de taakstraf (het gaat doorgaans om een lage geldboete, waarvoor dan ook bij de omzetting slechts een taakstraf van geringe duur geïndiceerd is), niet wenselijk en uitvoerbaar zijn.

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de voorgestelde omzettingsprocedure het, alles bij elkaar genomen, mogelijk maakt voor het openbaar ministerie om beleid te ontwikkelen met betrekking tot de vraag of het zelf tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking overgaat of daartoe de rechter inschakelt. Daarbij wordt de indruk gewekt dat het openbaar ministerie in de onder a en b van lid 1 genoemde omstandigheden verplicht is over te gaan tot een omzettingsprocedure ("De omzettingsprocedure komt in de plaats van de huidige constructie waarin de officier van justitie de verdachte moet dagvaarden (...)"). Dat is echter niet het geval. Vooropgesteld moet worden dat de omzettingsprocedure – terecht – is geredigeerd door middel van zogenoemde kan-bepalingen. Er is dus sprake van een bevoegdheid, niet van een verplichting. In de hierboven genoemde gevallen zal het openbaar ministerie de omzettingsprocedure uitsluitend benutten wanneer er geen contra-indicaties zijn voor de executeerbaarheid van de straf waarnaar wordt omgezet. Als die contra-indicaties er wel zijn, zal de omzetting als regel achterwege blijven. Het door het College te formuleren beleid zal daarom, naar verwachting, vooral mede betrekking hebben op de gevallen waarin het niet geïndiceerd is een strafbeschikking door middel van een omzetting te wijzigen. In deze gevallen blijft de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging berusten bij de minister van Justitie en Veiligheid. Door het niet overdragen van deze gevallen aan het openbaar ministerie wordt bewerkstelligd dat niet de *mogelijkheid* van geslaagde executie wordt vervangen door de *zekerheid* van een sepot. De oorspronkelijke strafbeschikking blijft dan dus in stand. Dit betekent dat (bijvoorbeeld door middel van signalering) executie tot de mogelijkheden blijft behoren en daarmee dus ook de daaraan verboden gevolgen, zoals een aantekening op de justitiële documentatie.

Het College adviseert om in de memorie van toelichting, teneinde iedere twijfel daarover weg te nemen, expliciet een passage te wijden aan de bevoegdheid van de officier om zelf te bepalen in welke gevallen hij overgaat tot een omzettingsprocedure.

1.4 Verbeurdverklaring

Met het realiseren van de mogelijkheid om in een strafbeschikking inbeslaggenomen voorwerpen verbeurd te verklaren, komt het wetsvoorstel eveneens tegemoet aan een in de praktijk bestaande behoefte. Vooral om relatief 'goedkope' voorwerpen als gereedschap waarmee een fietsendiefstal is gepleegd of het bierblikje waaruit in strijd met de lokale APV is gedronken van de verdachte af te nemen. Nu moet daarvoor naar de rechter worden gegaan als de verdachte daarvan geen afstand doet. Het openbaar ministerie kan nu wel geldboetes opleggen maar geen voorwerpen verbeurd verklaren. Het openbaar ministerie staat achter de keuze van de wetgever om deze onevenwichtigheid op te heffen

zodat daarmee ook snel maatwerk kan worden geleverd. Bovendien geldt ook hier dat de verdachte verzet kan instellen wanneer hij het met de beslissing tot verbeurdverklaring niet eens is en dat bij bedragen boven de €2000,- de verplichting bestaat de verdachte te horen waarbij deze de gelegenheid heeft zich te laten bijstaan door een raadsman. Het College geeft wel in overweging in de memorie van toelichting te benadrukken dat een schatting door de officier van justitie bij het bepalen van dat bedrag kan volstaan. Dit om te voorkomen dat voor elke stuk gereedschap en blikje bier de waarde exact moet worden vastgesteld. Uiteraard geldt bij grensgevallen dat meer precisie mag worden vereist, maar om te komen tot een uitvoerbaar instrument vraagt het College hierover duidelijkheid te verschaffen in de memorie van toelichting.

1.5 Gemachtigde raadsman bij de strafbeschikking

Aan het slot van dit onderdeel over de buitengerechtelijke afdoening maakt het College graag van de gelegenheid gebruik een suggestie te doen. Het College zou willen voorstellen een of meer bepalingen in te voeren die regelen dat, telkens waar de wet de verplichting aan het openbaar ministerie oplegt om de verdachte met betrekking tot de strafbeschikking te horen (bij bepaalde straffen, bij omzetting, etc.), het mogelijk wordt gemaakt dat de verdachte zich desgewenst laat vervangen door een gemachtigde raadsman. Een regeling, derhalve, die sterke parallellen vertoont met die van artikel 279 lid 1 Sv. Een dergelijke mogelijkheid is in het algemeen gunstig voor de verdachte en kan onder omstandigheden een forse stroomlijning van de deelprocedures rond de strafbeschikking met zich brengen en verdient het derhalve onderzocht te worden. Het zou, wat het College betreft, zeer welkom zijn als het onderhavige wetsvoorstel voor het realiseren van dit voorstel benut zou kunnen worden.

2. Rechterlijke toetsing hoge transactie

Alvorens één enkele opmerking te maken (naar aanleiding van artikel 563 lid 4) hecht het College eraan duidelijk te stellen het zich kan vinden in het voorstel voor een rechterlijke toets bij hoge transacties. De complexiteit en omvang van de zaken en de grote belangen die bij een voorgenomen hoge transactie op het spel staan (inclusief vergelding en recht doen aan slachtoffers), rechtvaardigen ook naar het oordeel van het College aanvullende rechtswaarborgen voor de verdachte en de rechtstreeks belanghebbenden in de vorm van een – in de vereiste transparantie plaatsvindende – rechterlijke toets van de hoge transactie.

Artikel 563

In artikel 563 lid 4 is bepaald dat het gerechtshof de vordering van het openbaar ministerie – strekkende tot het verkrijgen van verlof – afwijst indien het van oordeel is dat niet aan de in artikel 563 lid 3 lid genoemde voorwaarden is voldaan. Een dergelijke afwijzing kan voor het openbaar ministerie, onder omstandigheden, aanleiding zijn de verdachte alsnog te dagvaarden. Dit is mogelijk omdat het vervolgingsrecht nog bestaat. Dat is niet komen te vervallen; de situatie van artikel 566 lid 1 kan zich – bij een afgewezen verlovordering – immers niet voordoen. De situatie die dan intreedt is in zoverre bijzonder dat er de schriftelijke erkenning bestaat zoals bedoeld in artikel 560 lid 1 onder b. Het spreekt vanzelf dat die erkenning geen enkele rol zal mogen spelen in de bewijsvoering van de zaak die door middel van de dagvaarding wordt aangebracht. Het verdient aanbeveling dat daaraan ten minste aandacht wordt besteed in de memorie van toelichting. Wellicht is het zelfs geïndiceerd om in de processtukkenregeling vast te leggen dat, indien er in een strafzaak eerder een beslissing is genomen ex artikel 563 lid 4, de raadkamerstukken in dat geval geen deel mogen uitmaken van het procesdossier in de hoofdzaak (eventueel aangevuld met een elders in het wetboek op te nemen bepaling dat ten bezware van de verdachte geen acht wordt geslagen op hetgeen de rechter uit andere bron over de raadkamerprocedure bekend is). Een en ander biedt de verdachte de gelegenheid in de dagvaardingsprocedure in volle vrijheid zijn procespositie te bepalen.

3. Rechterlijke toetsing van hoge ontnemingsschikkingen

Het wetsvoorstel introduceert tevens een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen. Het huidige artikel 511c Sv voorziet in de mogelijkheid om in de ontnemingszaak een ontnemingsschikking met de verdachte of veroordeelde te treffen tot betaling van een geldbedrag of overdracht van voorwerpen aan de staat ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. De ontnemingsschikking is een vorm van consensuele buitengerechtelijke afdoening waarbij met instemming van de betrokkene van (de waarborg van) een rechterlijk oordeel over de ontneming en de waarborg van een openbare zitting wordt afgezien.

Het voorstel impliceert dat het gerechtshof over stukken zal moeten kunnen beschikken waarop het zijn oordeel kan baseren. Er zal op zijn minst genomen een voorlopige ontnemingsrapportage moeten liggen. In de huidige schikkingspraktijk berust de hoogte van het ontnemingsbedrag in meeste gevallen op een geïnformeerde schatting. Daarbij speelt een belangrijke rol de aannemelijkheid van gemaakte kosten, de omvang daarvan, en of deze wel of niet geheel of gedeeltelijk aftrekbaar zijn. Bij de totstandkoming van

ontnemingschikkingen is een belangrijke factor of het daartoe benodigde materiaal voorhanden is en of daarover overeenstemming kan worden bereikt. Het College wijst er echter op dat als de voorgestelde regeling tot gevolg heeft dat een financieel onderzoek moet plaatsvinden – waarbij kan worden gedacht aan: het ‘aannemelijk maken’ door middel van getuigenverhoren, het opvragen van gegevens en de duiding daarvan in het licht van de getuigenissen of tegenwerpingen – er dan feitelijk geen reden meer is om tot een schikking te komen en zal een ontnemingsvordering worden aangebracht. De capaciteitsvoordelen vallen dan immers helemaal weg. Kortom, de werkbaarheid van deze regeling is afhankelijk van de stukken die het gerechtshof van het openbaar ministerie verlangt. De mogelijkheid dat een toenemende werklast voor de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak de voorgestelde regeling contraproductief zal maken ligt derhalve op de loer.

Het belang van het openbaar ministerie en de verdediging in complexe en omvangrijke financieel-economische zaken – bijvoorbeeld ING, Vimpelcom en SBM Offshore – ziet vooral op het effectief en betekenisvol afdoen van de strafzaak. Dat brengt met zich dat in die zaken altijd wordt gekozen voor de transactiemodaliteit, waarmee zowel de strafzaak als de ontnemingscomponent kan worden afgedaan. De complexiteit en omvang van deze zaken en de grote belangen die bij een voorgenomen hoge transactie op het spel staan (inclusief vergelding en recht doen aan slachtoffers), rechtvaardigen ook naar het oordeel van het College aanvullende rechtswaARBorgen voor verdachte en rechtstreeks belanghebbenden in de vorm van een rechterlijke toets en transparantie van de hoge transactie. Echter, als het gaat om ‘hoge ontnemingschikkingen’ is het College – gelet op het feit dat de schikking enkel ziet op het voorkomen van de ontnemingsprocedure – niet overtuigd van nut en noodzaak van de voorgestelde rechterlijke toets. De uiteindelijke memorie van toelichting zou op dit punt dus uitgebreider mogen zijn.

Tot slot heeft het College nog een paar praktische inhoudelijke kanttekeningen bij het nu voorliggende voorstel voor zover dat betrekking heeft op de ontnemingschikking.

Artikel 511ca Sv schrijft voor dat de bepalingen van de verlofprocedure voor een hoge transactie – die zullen worden opgenomen in de tweede afdeling van Titel X van het Vierde Boek – in beginsel van overeenkomstige toepassing zijn op een hoge ontnemingschikking. Dit brengt onder andere met zich mee dat ook de verlofprocedure voor het aangaan van een hoge schikking wordt ingeleid door een daartoe strekkende vordering van de officier van justitie bij het gerechtshof, dat die procesgang het karakter heeft van een raadkamerprocedure met uitspraak op een openbare zitting en dat rechtsbijstand voor de betrokkene is gewaarborgd. Het College merkt echter op dat met het voorstel tot een rechterlijke toetsing van

hoge ontnemingsschikkingen onvoldoende rekening wordt gehouden met het effect van de (fatale) tweejaarstermijn bij ontnemingszaken.

Ook in de huidige situatie is het voor de praktijk al moeilijk om in alle gevallen te kunnen voldoen aan de bestaande formulering van de tweejaarstermijn. Te voorzien is dat het voor de praktijk met de voorgenomen rechterlijke toetsing van hoge ontnemingsschikkingen in een aantal gevallen nog moeilijker wordt om aan de tweejaarstermijn te kunnen voldoen. Teneinde ook problemen in de huidige situatie te voorkomen stelt het College voor om artikel 511b lid 2 te wijzigen, zodat het "zo spoedig mogelijk doch uiterlijk twee jaren na de uitspraak in eerste aanleg bij de rechtbank" wordt vervangen door een formulering die laat uitkomen dat het niet gaat om *iedere* uitspraak in eerste aanleg, doch uitsluitend om een *veroordelende* uitspraak.

Het College meent tevens dat het wetsvoorstel een met artikel 6:4:18 lid 1 vergelijkbare regeling zou moeten bevatten op grond waarvan de tweejaarstermijn van artikel 511b lid 1 Sv, waarbinnen de ontnemingsmaatregel aanhangig moet worden gemaakt, wordt geschorst hangende de verlofprocedure. Het kan immers voorkomen dat er misschien wel twee (of drie keer) opnieuw verlof moet worden aangevraagd vanwege aanpassingen aan een schikking. Dit zijn geen eenvoudige processen, zeker niet bij hoge ontnemingsbeschikkingen, en dit kan in de praktijk zo maar een vertraging van een jaar opleveren. Het is niet wenselijk dat, indien uiteindelijk (toch) geen schikking tot stand komt, dit een drempel gaat vormen om de zaak nog tijdig – want binnen twee jaar na het veroordelend strafvonnis in eerste aanleg – op zitting te kunnen aanbrengen.

4. Consequenties van het wetsvoorstel voor het openbaar ministerie

Er wordt een afname verwacht van de zaakstroom 'direct dagvaarden' en – daarmee – een toename van de zaakstroom naar de strafbeschikking. De gedachte dat dit qua werklast geen, of nauwelijks merkbare, gevolgen heeft is begrijpelijk, maar niet geheel juist. Immers, het uitvaardigen van een strafbeschikking kent een hogere werklast dan het aanbieden van een transactie omdat enerzijds aan de formele vereisten voor uitvaardiging van een strafbeschikking zoals de hoorplicht en rechtsbijstand (direct betalen van een strafbeschikking is onmogelijk zonder adequate rechtsbijstand) moet worden voldaan. Anderzijds zit dit in de omstandigheid dat een strafbeschikking, anders dan een transactie, formele schuldvaststelling aan een strafbaar feit met zich brengt. Dat vergt een grondig en volledig bewijsonderzoek, waarmee eventuele tegenwerpingen van de verdediging kunnen worden verworpen. Ten slotte bestaat bij de strafbeschikking nog de mogelijkheid van verzet.

Voorts dient te worden beseft dat voorafgaand aan een wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking de officier van justitie de veroordeelde moet horen wanneer deze wijziging inhoudt dat de opgelegde straf, die niet of niet volledig is kunnen worden tenuitvoergelegd, in een andere wordt omgezet (bijvoorbeeld van geldboete naar taakstraf). Van het horen moet een verslag worden opgemaakt. De officier hoeft de bestrafte niet te horen wanneer hij slechts een voorwaardelijke straf omzet in een onvoorwaardelijke straf. De wijzigingsbeschikking dient vervolgens aan de bestrafte te worden uitgereikt of toegezonden (betekend). De bestrafte kan vervolgens binnen veertien dagen een bezwaarschrift indienen. Indien de bestrafte inderdaad bezwaar instelt, betekent dit dat de bestrafte middels betekening door het openbaar ministerie (kosten OM) moet worden opgeroepen voor de zitting (artikel 6:6:3 lid 2) en dat de officier van justitie bij het onderzoek op de zitting aanwezig is en wordt gehoord (artikel 6:6:4 lid 2).

De werklast voor het openbaar ministerie stijgt daarmee, namelijk als gevolg van:

- het beschikbaar moeten hebben van meer ruimte om verdachten te horen;
- het beschikbaar moeten hebben van meer personeel in die zin dat tevens verslag moet worden gelegd (bij een gedagvaarde zaak vervult de griffier van de rechtbank die functie);
- het (doen) uitreiken van de beslissingen (Is er duidelijkheid over het ingaan van proeftijden? Moet het besluit – daarom – worden betekend om discussies te voorkomen?);
- het toenemen van het aantal verzetten;
- de nieuwe mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen de beslissing van de officier van justitie (artikel 6:6:41);

De procedure is geheel nieuw en leidt tot extra werklasteffecten en behoeft nieuwe/aangepaste ict-ondersteuning.

De rechterlijke toets bij de hoge transacties en de hoge ontnemingschikkingen

De – door het College op zichzelf volledig geaccepteerde – keuze om de hoge transacties te laten toetsen door het gerechtshof is niet zonder bedrijfsvoeringsconsequenties. Zou de toets plaatsvinden door de raadkamer van de rechtbank, dan zouden de informatiesystemen geen of slechts geringe aanpassingen behoeven. Een informatiesysteem rechtstreeks vanuit de eerste lijn naar het gerechtshof bestaat niet, althans niet in de vorm van de voorgestelde artikel 12 Sv-procedure. Aangenomen moet worden dat het dossier aan het gerechtshof wordt aangeboden door tussenkomst van het ressortsparket. Daarmee wordt dan in principe voor twee instanties een nieuwe procedure geïntroduceerd die in twee systemen, namelijk én in GPS (het eerstelijnsysteem) én in NIAS (het tweedelijnsysteem), moet worden gefaciliteerd. Aangezien het

hier handelt het om een zeer gering aantal zaken leidt dat tot in verhouding hoge ict-inrichtings- en beheerkosten.

Hoe dan ook is nieuwe toetsingsprocedure tijdrovend. De verdachte moet over het voorlopige transactieaanbod worden gehoord en daarvan moet een verslag worden gemaakt. Na acceptatie van het voorlopige aanbod moet de officier een vordering tot verlovverlening indienen bij het gerechtshof. De officier moet hem bekende rechtstreeks belanghebbenden schriftelijk mededeling doen van de datum waarop hij de vordering heeft ingediend (en de categorie rechtstreeks belanghebbenden kan zeer ruim opgevat worden). Er moet zittingsruimte bij het hof worden gezocht, oproepingen worden verstuurd, verdachten en rechtstreeks belanghebbenden moeten in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Verder is er een verschil in de termijn waarop de beoordeling kan worden verwacht (drie maanden in het wetsvoorstel, bij de commissie circa twee weken). Voor de doorlooptijden moet dan ook een negatief effect verwacht worden. Dat daarmee het capaciteitsbeslag toeneemt in termen van zittingsruimte en -tijd en voorbereidings- en behandeltijd voor zowel de eerste lijn als de tweede lijn is evident.

Daarnaast gaat de vergelijking die is gemaakt met de artikel 12-procedure – en dat is wederom gezien vanuit de bedrijfsvoeringsgedachte – ook om een andere reden niet op. De artikel 12-procedure betreft een klachtprocedure van een afgesloten strafzaak. Betrokkenen beklagen zich daarbij over de (wijze van) afdoening van de zaak en verzoeken in feite een heropening van de strafzaak (de zaak is immers ook al 'afgemeld' bij de Justitiële Documentatiedienst). De procedure kent derhalve een zogenaamde 'externe trigger' en is alleen daarom al vanuit processueel en logistiek perspectief anders. Bovendien wordt de artikel 12-klacht verwerkt in DECOS JOIN, en niet in de primairprocessystemen van het openbaar ministerie (GPS in eerste aanleg en NIAS in hoger beroep) waarin de lopende strafzaken als bedoeld in het wetsvoorstel geregistreerd staan. Communicatie tussen deze systemen is niet mogelijk en de verwachting is dat dit ook niet op afzienbare tijd haalbaar is.

Het wetsvoorstel behelst een aantal nieuwe procedures/processen die momenteel nog niet worden ondersteund door de primairprocessystemen. Ook is er soms sprake van onduidelijkheden, reeds in het advies vermeld, die aanscherping behoeven vooraleer tot een analyse gekomen kan worden waarin wordt vastgesteld of er wijzigingen in bestaande processen dienen te komen of dat er geheel nieuwe processen dienen te worden ontworpen. De nieuwe processen dienen, na vaststelling van het wetsvoorstel, voorts te worden geanalyseerd op gevolgen voor de (keten)informatisering. Deze aanpassingen zijn noodzakelijk opdat de toename van de werklast beperkt gehouden wordt. In dit advies zijn tevens knelpunten (en mogelijkheden) genoemd ten aanzien van de in het huidige wetsvoorstel te treffen noodzakelijke procedures bij hoge ontnemingsschikkingen

om binnen de termijn van twee jaren te blijven. Indien het wetsvoorstel daarin voorziet/zal voorzien, zullen hiervoor eveneens procesaanpassingen met bijbehorende aangepaste voorzieningen in de informatisering moeten worden getroffen.

Door het gehele wetsvoorstel heen loopt bovendien nog de wettelijke informatieplicht aan slachtoffers. Er ontstaan nieuwe en andere momenten waarop slachtoffers zullen moeten worden geïnformeerd. Ook hier geldt dat procesaanpassingen, ook in de primairprocessystemen en inhoudelijke aanpassingen in de met het slachtoffer te voeren correspondentie, moeten worden doorgelicht, vernieuwd en/of aangepast.

Het College wijst erop dat – ook al acht het College het zeer welkom dat voorwaardelijke strafbeschikkingen kunnen worden opgelegd – dat de werk- en ict-processen zowel bij het OM als in de rest van de strafrechtketen pas kunnen worden aangepast als de precieze inhoud van de wet duidelijk is. Daarvoor is het maar beperkt zinvol om op aanpassingen te anticiperen. Het College vraagt begrip hiervoor en adviseert om de inwerkingtreding daarop af te stemmen.

Hoogachtend,

het College van procureurs-generaal,

M. Otte
procureur-generaal