de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. [redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t [redacted]
f [redacted]
www.rechtspraak.nl

datum 18 september 2019
doorkiesnummer [redacted]
e-mail [redacted]
ons kenmerk [redacted]
uw kenmerk [redacted]
onderwerp Advies Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit)

Geachte heer [redacted],

Bij brief van 12 juli 2019, kenmerk [redacted], verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de voorgenomen Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit) (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel bevat verschillende voorstellen op strafrechtelijk terrein waarmee, tezamen met het flankerend beleid,[1] wordt beoogd bij te dragen aan een effectievere aanpak van ondermijnende criminaliteit. Allereerst wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat verschillende vormen van faciliterende criminaliteit strenger worden bestraft. Dit betreft het bedreigen van bestuurders en andere overheidsdienaren, het importeren, exporteren en voorhanden hebben van stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van harddrugs (precursoren) en het misbruik van kwetsbare infrastructurele objecten. Daarnaast worden voorstellen gedaan die ertoe strekken degene die strafbare feiten pleegt de verantwoordelijkheid te laten dragen voor de kosten van het ongedaan maken van de gevolgen daarvan voor de leefomgeving en de volksgezondheid. Daartoe wordt een maatregel voorgesteld die het mogelijk maakt de kosten in verband met het vernietigen van inbeslaggenomen drugs en illegaal vuurwerk in de strafrechtelijke procedure op de veroordeelde te verhalen. Ten slotte wordt voorgesteld de reikwijdte van het onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke rechterlijke veroordeling tot geldboete, schadevergoedingsmaatregel en verbeurdverklaring uit te breiden, zodat deze sancties effectiever ten uitvoer kunnen worden gelegd.

[1] Zoals toegelicht in Kamerstukken II 2017-2018, 29 911, nr. 207.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[2]

ADVIES

1. Voorkomen misbruik kwetsbare infrastructurele objecten

Ten aanzien van het voorgestelde artikel 138aa Wetboek van Strafrecht ('Sr') wordt in de Memorie van Toelichting ('MvT') onder meer het volgende overwogen:[3]

> *"Hier komt bij dat de activiteiten van deze criminele binnendringers ernstige economische gevolgen hebben voor het betreffende containerbedrijf, omdat de overslag van containers stil gelegd moet worden nadat criminele binnendringers op het bedrijfsterrein zijn waargenomen. Ook worden hekken vernield, afsluitingen doorgeknipt of slagbomen bij het uitrijden vernield, hetgeen het nodige herstel vergt. Voorts vergen opsporing en aanhouding veel capaciteit van de opsporingsdiensten, vanwege de grootschalige inzet van mensen en middelen nadat een criminele binnendringer is gesignaleerd. Deze inzet vindt deels tijdens de nachtelijk uren plaats, waarbij soms een helikopter moet worden gebruikt. Hieraan zijn aanzienlijke kosten verbonden. Strafbaarstelling biedt de mogelijkheid tot verhaal van de schade op de veroordeelde, door middel van de maatregel van vergoeding van de schade aan het slachtoffer (artikel 36f Sr)."*

De vraag dringt zich op of de hier beoogde mogelijkheid tot verhaal van de schade op de veroordeelde op grond van artikel 36f Sr kan worden gerealiseerd. Voor zover het gaat om het verhaal van door de politie gemaakte kosten (inzet in de nachtelijke uren, inzet van helikopter e.d.) is een nadere toelichting geboden. De Raad verwijst in dit verband naar het arrest HR ECLI:NL:HR:2017:221, NJ 2017/140. Daarin overweegt de Hoge Raad:

> *"Het gaat hier om kosten die de politie maakt ter uitvoering van haar publiekrechtelijke taak, strekkende tot het opsporen van strafbare feiten. De onbeperkte mogelijkheid van verhaal van deze kosten op grond van het privaatrecht – welke mogelijkheid onder meer zou bestaan indien een verdachte, een veroordeelde of een derde onrechtmatig handelen jegens de politie kan worden verweten – verdraagt zich niet zonder meer met de bijzondere wettelijke doeleinden en regeling van de strafrechtspleging. Kostenverhaal op grond van het privaatrecht levert dan ook in beginsel een onaanvaardbare doorkruising op van deze publiekrechtelijke regelgeving (vgl. HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2835, NJ 2003/360)."*

---

[2] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

[3] Par. 2.3, p. 5 en 6 MvT.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

2. Bedreiging
Met het Wetsvoorstel wordt voorgesteld aan artikel 285 Sr een vijfde lid toe te voegen, inhoudende:

> *"Indien het feit, omschreven in het eerste tot en met het vierde lid wordt gepleegd tegen een persoon in diens hoedanigheid van minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd."*

De Raad geeft u in overweging de ambts- en gezagsdragers niet expliciet te benoemen in de wettekst, maar enkel als voorbeeld in de Memorie van Toelichting. Daarmee kan worden geïllustreerd in welke gevallen een dergelijke strafmaatverhoging kan worden overwogen. Politie, OM en rechtspraak wordt daarmee een lastige bewijsdiscussie bespaard over de vraag of er wel of niet sprake is van een bedreiging die is geuit juist omdat de bedreigde een bepaalde bestuurlijke functie bekleedt. Indien een bestuurder wordt bedreigd, dan kan (en zal) die omstandigheid door de officier van justitie en de rechter met de wetsgeschiedenis in de hand bij de bepaling van de strafmaat worden betrokken. Een en ander heeft geen complicaties voor de eventuele voorlopige hechtenis. Artikel 285 Sr is immers een specifiek in artikel 67a lid 3 Sv genoemd wetsartikel, waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast.

3. De maatregel kostenverhaal
Ten aanzien van de voorgestelde maatregel kostenverhaal dient naar het oordeel van de Raad het enthousiasme dat wordt gesteld in het mitigerende effect van de maatregel te worden getemperd. In de gevallen waarvoor de maatregel in het bijzonder is bedoeld (zoals hennepkwekerijen, xtc-laboratoria e.d.) worden veelal de katvangers en niet de daadwerkelijke initiators vervolgd. Of concreet verhaal dan mogelijk is en het beoogde effect van de maatregel daarmee zal worden bereikt, is maar zeer de vraag. Ook overigens zullen opgelegde maatregelen niet in alle gevallen worden voldaan.

Met betrekking tot de invoering van de maatregel kostenverhaal in de Opiumwet, de Wet op de economische delicten en de Wet wapens en munitie wordt in de MvT (p. 11) opgemerkt dat door de rechter bij het opleggen van de maatregel rekening kan worden gehouden met een eventueel op te leggen geldboete of andere maatregel. De maatregel kostenverhaal ziet op het wegnemen door de veroordeelde van de kosten die de Staat door zijn toedoen heeft moeten maken. Deze maatregel strekt derhalve tot schadeloosstelling. De geldboete strekt evenwel tot preventie en vergelding. Tegen de achtergrond van dit onderscheid verzoekt de Raad het hiervoor genoemde "rekening houden met" in de MvT nader toe te lichten.

De Raad mist in de titel/beschrijving van de uitvoerings- en financiële consequenties van de maatregel kostenverhaal (MvT, par. 4.4: *'Verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen drugs en illegaal vuurwerk'*) aandacht voor de kosten die samenhangen met de vernietiging van voorwerpen als bedoeld in het eerste lid van het voorgestelde artikel 56a Wet wapens en munitie.

4. Wijziging van de Wet op de economische delicten
Ingevolge het voorgestelde artikel IV onder A wordt overtreding van artikel 5, eerste lid, van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën ('Wvmc') als economisch delict strafbaar gesteld. De Raad vermoed dat niet is bedoeld artikel 5, eerste lid, Wvmc, maar de verbodsbepaling van het met dit Wetsvoorstel te introduceren artikel 4a, eerste lid, Wvmc onder het bereik van de Wet op de economische delicten te brengen. De Raad adviseert dit zowel in het Wetsvoorstel als de MvT te verbeteren.

WERKLAST
Het Wetsvoorstel leidt tot een toename in werklast voor de Rechtspraak. De Raad schat die toename in financiële zin in op jaarlijks € 288.000,--. Hieronder is dit toegelicht.

1. Hoofdlijnen Wetsvoorstel
Het Wetsvoorstel biedt – zoals hierboven reeds aangegeven – enerzijds mogelijkheden om faciliterende criminaliteit zwaarder te bestraffen en anderzijds mogelijkheden om degene die het strafbare feit heeft gepleegd, de kosten te laten dragen voor het ongedaan maken van de gevolgen daarvan (de maatregel van kostenverhaal).

De Raad verwacht van de mogelijkheden tot zwaardere bestraffing van de faciliterende criminaliteit geen substantiële gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht van de introductie van de maatregel van kostenverhaal wél substantiële gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.

2. Inschatting Raad
In zaken waarin de maatregel van kostenverhaal door de officier van justitie wordt gevorderd kan ter terechtzitting discussie ontstaan over (a) het al dan niet opleggen van de maatregel en (b) de hoogte van de kosten. Daarnaast kan (c) discussie ontstaan over de eventuele mitigerende werking van de maatregel op de op te leggen straf. Zie in dit kader ook pagina 11 van de MvT bij het Wetsvoorstel.

Dat heeft gevolgen voor de behandeltijd van die strafzaken. Die zal toenemen. Bij het beslissen op de vordering van de officier van justitie tot het opleggen van de maatregel zal de rechtbank de verschillende naar voren gebrachte argumenten moeten wegen. De Raad schat in dat voor de behandeling en afdoening in zaken waarin de maatregel van kostenverhaal wordt gevorderd in totaal gemiddeld een kwartier extra tijd benodigd is.

Deze effecten voor de behandeltijd zullen zich naar verwachting ook in hoger beroep voordoen.

In de MvT (p. 14) wordt de verwachting uitgesproken dat oplegging van de maatregel kostenverhaal jaarlijks in 3.000 zaken kansrijk wordt geacht. De Raad leest hierin 3.000 zaken in eerste aanleg, hetgeen betekent ruim 500 zaken in hoger beroep. De Raad gaat bij zijn inschatting van de werklastgevolgen uit van deze aantallen zaken. De Raad gaat er verder van uit dat de zaken waarin de vordering van de maatregel aan de orde is, zowel enkelvoudig als meervoudig worden behandeld,

overeenkomstig de huidige verhouding tussen enkelvoudig en meervoudig behandelde (reguliere) strafzaken.

3. ICT-gevolgen
De wijzigingen noodzaken tot aanpassingen in de ICT-systemen van de Rechtspraak. De Raad schat deze kosten op dit moment in als niet-substantieel.

4. Relatie met eerdere toekenning middelen aanpak ondermijning
Bij brief van 7 januari 2019 zijn aan de Rechtspraak middelen toegekend vanwege het Versterkingsplan aanpak ondermijning Rechtspraak. Die middelen zijn niet verstrekt voor de maatregelen zoals genoemd in het Wetsvoorstel Ondermijning. De berekende extra kosten voor de toename in werklast als gevolg van het Wetsvoorstel worden derhalve niet gedekt door de middelen die zijn toegekend vanwege het Versterkingsplan.

5. Conclusie
Op basis van bovenstaande inschattingen verwacht de Raad jaarlijks ongeveer € 288.000,-- aan extra kosten voor de behandeling van de strafzaken als gevolg van het Wetsvoorstel.

In tabelvorm:

Totale werklastconsequenties	
	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	0
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	0
Effect behandeltijd per zaak	288.523
Kosten RC	0
Totale effect wetsvoorstel	288.523

CONCLUSIE
De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen

TOT SLOT
Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

[redacted]

Voorzitter Raad voor de rechtspraak

[redacted]

de Rechtspraak

Raad voor de Rechtspraak

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



Griffie Eerste Kamer

19 SEP. 2019

FMHaaglanden

19 SEP. 2019

Ontvangen

Postbus 90613, 2509 LP Den Haag