



Aan de Koning

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Ons kenmerk**  
402046

Datum 25 juni 2013  
Onderwerp Nader rapport wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding  
financieel-economische criminaliteit

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 maart 2013, no.13.000386, machtigde Hare Majesteit Koningin Beatrix de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 2013, no.W03.13.0045/II, bied ik U hierbij aan.

### 1. Inleiding

Het verheugt mij dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies de wenselijkheid van het doel van het wetsvoorstel onderschrijft. De Afdeling acht met het kabinet een stevige aanpak van de georganiseerde financieel-economische criminaliteit noodzakelijk. Zoals de Afdeling aangeeft ligt het zwaartepunt in het voorstel echter niet alleen bij financieel-economische criminaliteit die in georganiseerd verband wordt gepleegd. Het wetsvoorstel ziet ook op financieel-economische criminaliteit die in ander verband wordt gepleegd, ernstig van aard is, en grote schade veroorzaakt.

Onder de noemer financieel-economische criminaliteit valt een groot aantal onderling verschillende strafbare feiten. Het voorstel bevat in dat verband voorstellen tot verbetering van de omschrijving van misdrijven die een centrale positie innemen als het gaat om financieel-economische criminaliteit, te weten witwassen en corruptie. Het streven van het kabinet om financieel-economische criminaliteit aan te pakken komt niet alleen tot uitdrukking in het voorliggende voorstel. Naast dit voorstel is onlangs ook andere wetgeving tot stand gebracht, terwijl andere voorstellen worden voorbereid. Te noemen vallen onder andere de wet tot aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving (Stb. 2012, 462) en de aangekondigde herziening van het strafrechtelijk faillissementsrecht (Kamerstukken II 2012/13, 29 911, nr. 74). Ten aanzien van weer andere financieel-economische delicten is in internationaal verband regelgeving in voorbereiding (onder meer de ontwerp-richtlijn marktmanipulatie, de ontwerp-richtlijn fraude met EU-gelden, de ontwerp-richtlijn eurovalsemunterij) die te zijner tijd zal worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

De Afdeling maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de noodzaak van de verschillende in het voorstel opgenomen

strafverhogingen en over de procedure voor verschoningsgerechtigden. Daarop zal in het hiernavolgende worden ingegaan.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

## 2. Probleemanalyse: algemeen

De Afdeling stelt in de beoordeling van de wenselijkheid van het voorstel een diepere analyse van de problematiek die ten grondslag ligt aan financieel-economische criminaliteit centraal. Overeenkomstig haar advies is de memorie van toelichting in die zin aangevuld. Op deze plaats zij hierover het volgende opgemerkt.

**Datum**  
25 juni 2013

**Ons kenmerk**  
402046

Lange tijd werd financieel-economische criminaliteit – in al haar vormen – als minder ernstige vorm van misdaad ervaren. Pas in de afgelopen decennia is hierin verandering gekomen, mede onder invloed van een aantal ontwikkelingen. Een eerste ontwikkeling betreft het bewustzijn dat financieel-economische criminaliteit grote maatschappelijke schade kan veroorzaken. Te wijzen valt op de omvangrijke fraude- en omkopingszaken, zoals de Bouwfraudezaak, boekhoudfraudeschandalen en de misstanden bij woningbouwcorporaties, die een grote impact hebben gehad en nog steeds hebben. Een tweede ontwikkeling is de bewustwording van het gegeven dat vormen van financieel-economische criminaliteit naast door indirecte schade (bijvoorbeeld schade die voor rekening van de overheid en daarmee uiteindelijk voor rekening van de samenleving komt) burgers ook rechtstreeks treffen: bijvoorbeeld door beleggingsfraude en oplichtingspraktijken via het internet.<sup>1</sup> Het is aan het kabinet om deze ontwikkelingen te signaleren, erop te anticiperen en te reageren door de aanpak van financieel-economische criminaliteit krachtig te ondersteunen met een zo adequaat mogelijk instrumentarium. Dit geschiedt langs meerdere wegen. Een daarvan is een effectievere inzet van het strafrecht. Maar ook scherpere bestuursrechtelijke handhaving speelt daarbij een rol, alsmede een beleid dat gericht is op preventie in de zin van bewustwording van de risico's van frauduleuze gedragingen.

Financieel-economische criminaliteit is anders dan veel andere vormen van misdaad grotendeels aan te merken als gelegenheidscriminaliteit.<sup>2</sup> Daders van financieel-economische criminaliteit hebben eenvoudig toegang tot het geld of de voorwerpen die zij willen ontvreemden of kunnen fraude plegen door iets te wijzigen in de boekhouding die zij voor zich hebben liggen. Het is met andere woorden vaak een kleine stap om een lucratief misdrijf te begaan. Dit heeft nadrukkelijk gevolgen voor de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit tegen te gaan. Het betekent op de eerste plaats dat preventie niet alleen praktisch in de zin van toezicht en interne controle nodig is. Het vereist daarnaast ook een duidelijke en krachtige normstelling en handhaving.<sup>3</sup> Met de Afdeling is het kabinet van opvatting dat ook het investeren in de pakkans – door inzet van extra middelen en menskracht – van groot belang is: een hoge pakkans kan ertoe leiden dat potentiële daders afzien van het plegen van strafbare feiten. Een verhoging van de pakkans levert daarnaast ook resultaten in repressieve zin op. Zo kan worden gewezen op de forse stijging van het aantal opgespoorde

<sup>1</sup> M.J.J. Kunst, J.J.M. van Dijk, *Slachtofferschap van fraude; een explorerend onderzoek naar de impact van diverse vormen van financieel-economische criminaliteit*, Intervict, Tilburg 2009.

<sup>2</sup> M.L. Benson, S.S. Simpson, *White-Collar Crime: An Opportunity Perspective*, Routledge, New York 2009.

<sup>3</sup> S. Green, *Lying, Cheating, and Stealing: A Moral Theory of White-Collar Crime* (Oxford Monographs on Criminal Law and Justice), Oxford University Press, New York 2007, p. 21-29

witwasfeiten van circa 100 per jaar in 2002 tot 2300 in 2011. Tegelijk heeft het inzetten op een verhoging van de pakkans in absolute en relatieve zin zijn beperkingen. Financieel-economische criminaliteit kan vaak redelijk doeltreffend worden verhuld, omdat de feiten door daders in hun eigen onderneming of dagelijkse werkzaamheden worden gepleegd. Bovendien kent de inzet van middelen en menskracht voor toezicht, handhaving, opsporing en vervolging grenzen. In dit verband geldt dus dat in aanvulling op investeringen in de pakkans moet worden gezocht naar andere factoren die potentiële daders van financieel-economische criminaliteit van het plegen ervan afhouden. Het kabinet zet daarbij in op preventie, in de zin van adequaat toezicht en het stellen van integriteitseisen. Maar evenzeer wordt belang gehecht aan de signaalwerking van strafposities, die uitdrukking geven aan de maatschappelijke afkeuring van dit soort feiten die de samenleving als geheel enorme schade opleveren.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
25 juni 2013

**Ons kenmerk**  
402046

In het bijzonder voor de bestrijding van witwassen geldt nog een ander argument: strafrechtelijk optreden gericht op het afnemen van misdaadgeld is een van de belangrijkste wapens om criminaliteit op effectieve wijze te bestrijden. Zoals uit recent WODC-onderzoek naar georganiseerde criminaliteit blijkt vormt financieel gewin de belangrijkste drijfveer voor het plegen van zware misdrijven. Daarnaast gebruiken criminele organisaties de opbrengsten van misdrijven als 'startkapitaal' om weer nieuwe strafbare feiten te plegen. Het welslagen van de criminaliteitsbestrijding is dus in hoge mate afhankelijk van een adequate aanpak van het criminele gewin: via de vervolging van witwassen en het afnemen van crimineel vermogen. Als beleidsimplicatie wijzen de onderzoekers er tevens op dat indien het criminele gewin niet krachtig wordt tegengegaan, dit functioneert als sociale multiplier: personen in de kring rondom daders van misdrijven worden bevestigd in de idee dat misdaad loont en komen op hun beurt in de verleiding om strafbare feiten te plegen.<sup>4</sup>

### 3. Noodzaak afzonderlijke strafverhogingen en strafbaarstellingen

#### a. Ambtelijke corruptie

Het kabinet is met de Afdeling van mening dat ambtelijke corruptie een ernstig misdrijf is waarbij het voor de strafwaardigheid in beginsel geen verschil maakt of door de omgekochte ambtenaar al dan niet zijn ambtsplicht wordt geschonden. Naast de hierboven gegeven algemene gronden voor verhoging van de strafposities zijn met betrekking tot het voorstel om de maximumstraffen voor ambtelijke corruptie te verhogen specifiek de volgende beweegredenen relevant. Bij corruptie gaat het om gedragingen die aan objectieve criteria – zoals financieel gewin en maatschappelijke schade – gemeten weinig verschillen met andere financieel-economische delicten als valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr: zes jaar) en bedrieglijke bankbreuk (artikel 342 Sr: zes jaar). Ook om die reden is het redelijk om de strafmaxima waarmee deze misdrijven worden bedreigd zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De Afdeling merkt op dat GRECO slechts een concrete aanbeveling doet om de strafbedreiging voor private omkoping te verhogen. Het kabinet wijst er op dat GRECO in haar rapport ook expliciet stelt dat de strafmaxima van meerdere omkopingsdelicten in verhouding tot ons omringende landen laag zijn. GRECO doet daarbij tevens de aanbeveling om (in ieder geval) de straffen voor de misdrijven van de artikelen 177a en 362 Sr te

<sup>4</sup> E.W. Kruisbergen, H.G. van de Bunt, E.R. Kleemans, Georganiseerde criminaliteit in Nederland; vierde voortgangsrapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, Boom Lemma, Den Haag 2013.

verhogen – ambtelijke omkoping zonder schending van ambtsplicht.<sup>5</sup> Aan de suggestie van de Afdeling om ook in het vervolg door middel van een hogere strafbedreiging dan voor het basisdelict van artikel 177 Sr de zeer grote ernst van het misdrijf actieve omkoping van een rechter (artikel 178 Sr) op het niveau van de wet tot uitdrukking te brengen, is uitvoering gegeven. Het voorstel is hiertoe aangepast.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
25 juni 2013

**Ons kenmerk**  
402046

#### b. Corruptie in de private sector

Het strekt tot genoeg dat de Afdeling het belang onderschrijft van de strafbaarheid van omkoping in de privésector niet langer afhankelijk te stellen van het verzwijgen van voordelen in strijd met de goede trouw. In het voorstel wordt die strafbaarheid geënt op het omkopen tot plichtsverzuim. Met deze uitbreiding van de delictsomschrijving ondergaat het te beschermen rechtsbelang een wijziging, in de zin dat het toepassingsbereik wordt verruimd: het gaat niet louter om de interne relatie tussen werkgever en werknemer (in het kader van een arbeidsrechtelijke verhouding), maar het belang van de consument, economische sector en samenleving bij een integere dienstverlening in de private sector. Bij wijziging van de strafbaarstelling in de geschetste zin past de aanscherping van de maximumstraf waarmee het nieuwe misdrijf wordt bedreigd. Een aanknopingspunt voor het te kiezen strafmaximum biedt de vergelijking met de strafmaxima die gelden voor relevante andere misdrijven, zoals verduistering in dienstbetrekking (artikel 322 Sr; vier jaar), oplichting (artikel 326 Sr; vier jaar), ambtelijke corruptie (artikel 177 Sr, conform dit wetsvoorstel bestraft met ten hoogste zes jaar gevangenisstraf). Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met voorbeelden van misstanden die kunnen worden bestreden met de voorgestelde delictsomschrijving.

#### c. Witwasbepalingen

Hierboven ben ik – naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering over de ratio achter de verhoging van straffen voor verschillende witwasmisdrijven – reeds ingegaan op het belang van een krachtige aanpak van witwassen. Indien het financiële voordeel dat het plegen van ernstige misdrijven oplevert ongemoeid wordt gelaten, houdt dit niet alleen de misdaad in stand, maar oefent dit ook een grote aantrekkingskracht uit op anderen om het verkeerde pad op te gaan. In die zin moet de passage die de Afdeling aanhaalt uit de toelichting op het wetsvoorstel waarin werd gesteld dat het profijt uit ernstige misdrijven in zekere zin net zo ernstig is als die misdrijven zelf, mede worden begrepen. Eerder is op grond van macro-economische schattingen een bedrag van € 18 miljard gekoppeld aan het witwassen van illegaal vermogen in Nederland.<sup>6</sup> Hieruit blijkt de enorme omvang van deze vorm van criminaliteit. De strafrechtelijke bestrijding van witwassen heeft daarom ook prioriteit. Om die bestrijding kracht bij te zetten, meent dit kabinet dat een verhoging van strafmaxima aangewezen

<sup>5</sup> GRECO, Third Round Evaluation Report on The Netherlands on incriminations, p. 26. Als bijlage opgenomen bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 187. Inderdaad kan worden vastgesteld dat het strafmaximum gesteld op actieve en passieve omkoping van ambtenaren in verhouding tot andere Europese landen achterblijft. Te wijzen valt op de maximumstraf in het Franse recht van tien jaar (artikel 433-1 CP) en in het Verenigd Koninkrijk eveneens van tien jaar (artikel 11 van de Bribery Act 2010).

<sup>6</sup> B. Unger e.a., The amounts and effects of money laundering, Utrecht School of Economics, Utrecht 2006. Recente schattingen gaan eveneens in die richting: M. Soudijn, Th. Akse, Criminaliteitsbeeldanalyse Witwassen 2012, KLPD, Driebergen 2012, p. 165.

is. De Afdeling merkt op dat de FATF in zijn evaluatierapport over Nederland geen aanbeveling doet om de straffen voor witwassen te verhogen. De FATF zegt evenwel het volgende: 'The sanctions for basic ML offenses are low when compared to some FATF countries (..) but are in line with the sanctions applicable in other FATF countries'.<sup>7</sup> Hieruit leid ik geen signaal af dat voor verhoging van strafmaxima geen grond zou kunnen bestaan. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om de strafbedreiging inzake witwasdelicten in verschillende ons omringende landen bij het voorstel te betrekken, is de toelichting aangevuld met een overzicht van deze straffen. Uit dit overzicht komt naar voren dat de in het wetsvoorstel voorgestelde strafmaxima voor witwasmisdrijven passend zijn in vergelijking met de ons omringende landen.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
25 juni 2013

**Ons kenmerk**  
402046

#### d. Strafbaarstelling economische delicten, gepleegd uit gewoonte

Zoals de Afdeling heeft vastgesteld, wordt reeds langere tijd de behoefte gevoeld aan meer mogelijkheden tot differentiatie van de strafmaxima voor economische delicten. Een voorstel om te voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van zwaardere straffen voor economische delicten indien die uit gewoonte worden gepleegd is aangekondigd in de beleidsreactie naar aanleiding van het WODC-onderzoek 'De WED op de helling'. Daarbij werd vooral gedacht aan overtredingen van voorschriften die – zeker wanneer zij structureel plaatsvinden – een extra gevaar opleveren voor de maatschappij of tot een zwaardere inbreuk op de rechtsorde leiden. Als voorbeeld werd door de toenmalige minister van Justitie genoemd het plegen van een reeks milieudelicten (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 90, p. 5). Gelet op het feit dat veel economische delicten bij uitstek het hierboven beschreven karakter van gelegenheidscriminaliteit hebben, is het vooruitzicht van een gevangenisstraf van aanzienlijke duur aangewezen: niet alleen als bestraffing, maar vooral ook om het delinquente gedrag wanneer dat structureel is een halt toe te roepen. Het ontbreekt thans aan toereikende mogelijkheden om dit in de bestraffing tot uitdrukking te brengen. In die zin werkt het voorstel aanvullend op andere mogelijke sancties waar de Afdeling terecht op wijst, en die eveneens als effect hebben dat het plegen van misdrijven stopt. Opmerking verdient dat in de praktijk enige terughoudendheid<sup>8</sup> bestaat bij het opleggen van sancties als stillegging van een onderneming, mede omdat deze kunnen leiden tot het faillissement van de betrokken onderneming. Ze treffen dan niet zuiver de dader, maar tevens diens werknemers, en ze duperen schuldeisers. Het advies van de Afdeling om in de toelichting de invloed van de voorgestelde strafverhoging op de verjaringstermijnen te verduidelijken is overgenomen. Daarbij geldt het strafmaximum voor het gewoontemisdrijf als uitgangspunt voor de bepaling van de verjaringsduur; vgl. A.J. Machielse in Noyon, Langemeijer, Rammelink, Het Wetboek van Strafrecht, losbladig, aant. 3 bij artikel 70 Sr.

#### e. Strafbaarstelling misbruik van gemeenschapsgeld

De Afdeling onderkent het belang van adequate mogelijkheden tot opsporing en vervolging van misbruik van gemeenschapsgeld. Thans bieden alleen de artikelen 225, 227a en 227b Sr in die gevallen grondslag voor opsporing en vervolging. Bij deze delicten ligt het zwaartepunt evenwel bij de valsheid in geschrifte of de

<sup>7</sup> FATF, Mutual Evaluation Report on The Netherlands, 25 februari 2011, p. 52; te raadplegen via [www.gafi-fatf.org](http://www.gafi-fatf.org).

<sup>8</sup> Gegeven het zeer lage aantal gevallen van toepassing, zie E. Gritter, G. Knigge, N.J.M. Kwakman, De WED op de helling, BoomJu, Den Haag 2005, p. 224.

incorrectheid van de verstrekte gegevens, waardoor niet in alle gevallen sprake is van een strafbare gedraging. De voorgestelde strafbepaling beoogt meer in het algemeen het opzettelijk misbruik maken van overheids gelden centraal te stellen als laakbaar en strafwaardig handelen, onafhankelijk van de vervulling van allerlei aanvullende voorwaarden voor strafbaarheid. Het voorstel tot aanpassing van artikel 323a Sr bouwt voort op een bestaande strafbaarstelling die ziet op het misbruik van EG-gelden. Daaruit kan worden afgeleid dat de wetgever ook eerder al reden zag om te voorzien in een zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van gemeenschapsgeld. De onderhavige aanpassing vergroot de reikwijdte van de bepaling in die zin ook vanuit de gedachte dat een vergelijkbare strafrechtelijke reactie mogelijk moet zijn bij andere subsidies dan alleen de Europese subsidies. In de toelichting is dit in lijn met het advies van de Afdeling verder verduidelijkt. Gelet op de diversiteit van gedragingen en de veelvoud aan wetgeving op grond waarvan toekenning en verstrekking van subsidiegelden of doeluitkeringen plaatsvindt is het evenwel niet mogelijk inzicht te verschaffen in het aantal gevallen waarin thans de strafwet niet toepasbaar is.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
25 juni 2013

**Ons kenmerk**  
402046

#### 4. Flexibel boeteplafond in Wetboek van Strafrecht

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorstel nog nader in te gaan op enkele vragen over de vaststelling van het boeteplafond, gesteld ter gelegenheid van de consultatie van het wetsvoorstel. De memorie van toelichting is overeenkomstig dit advies van de Afdeling aangevuld.

#### 5. Procedure bij verschoningsgerechtigden

De in het voorstel opgenomen wijziging ziet op het terugdringen van de tijdsduur die gemoeid is met het verkrijgen van een onherroepelijke rechterlijke beslissing over toepasselijkheid van het verschoningsrecht bij inbeslagneming van voorwerpen die onder het beroepsgeheim vallen van onder andere advocaten, notarissen of artsen. Het voorstel beoogt nadrukkelijk niet inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het verschoningsrecht wordt getoetst. De rechten van de verschoningsgerechtigde, de bevoegdheden van de rechter-commissaris en rechtbank ter zake, alsmede de maatstaf en criteria die voor toetsing zijn ontwikkeld in de rechtspraak blijven onverkort van kracht. Ook de rechtsmiddelen die openstaan tegen beslissingen van de rechter-commissaris en de rechtbank ondergaan geen wijziging. Het oorspronkelijk concept van dit wetsvoorstel beoogde de mogelijkheid van beroep in cassatieberoep te schrappen teneinde de doorlooptijd tot een aanvaardbare duur terug te kunnen brengen. Aan de bezwaren die de adviesorganen tegen dit voorstel naar voren brachten, is gehoor gegeven. De wijzigingen die thans worden voorgesteld, zijn slechts technisch-procedureel van aard; aan de verschillende beslismomenten die zich in het kader van deze procedure voordoen, worden termijnen verbonden waardoor wordt gegarandeerd. De rechtswaARBorgen waarmee de procedure is omkleed worden op geen enkele wijze beperkt. Tegen deze achtergrond ziet het kabinet geen reden waarom het voorstel niet deel zou kunnen uitmaken van dit wetsvoorstel, temeer niet omdat ook uit de adviezen die zijn uitgebracht over het wetsvoorstel blijkt dat het probleem van de lange doorlooptijden breed wordt herkend en dat dit zich voornamelijk doet voelen in onderzoek naar financieel-economische criminaliteit. Aan het advies van de Afdeling om bij regeling van de termijnen aan te sluiten bij de bestaande beklagprocedure van de artikelen 552a e.v. Sv is in het voorstel uitvoering gegeven.

6. Redactionele kanttekening

Met de redactionele kanttekening van de Afdeling is rekening gehouden.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten



**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
25 juni 2013

**Ons kenmerk**  
402046