

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1017

Vragen van de leden **Rietkerk** en **Van de Camp** (beiden CDA) aan de minister van Justitie over *de pluk-ze wetgeving*. (Ingezonden 1 maart 2002)

1 Bent u bekend met de uitzending van het programma Reporter van vrijdag 22 februari jl.?

2 Deelt u de mening van de programmamakers dat de pluk-ze wetgeving niet aan de verwachting voldoet? Deelt u de mening dat in deze situatie verandering moet worden gebracht? Zo ja, op welke wijze?

3 Bent u ervan op de hoogte dat schikken door het O.M. in het kader van een ontnemingsvordering eerder regel dan uitzondering blijkt te zijn?

4 Zo ja, kunt u aangeven hoe vaak per jaar, vanaf 1994 van deze methode gebruik is gemaakt en om welke bedragen het gaat?

5 Wat is uw mening hierover?

6 Worden naast het schikken door de advocaat van de veroordeelde crimineel, buiten de rechter om afspraken gemaakt met de officier

van Justitie. Bent u hiervan op de hoogte?

7 Hoe vaak en in welke jaren is dit vanaf 1994 voorgekomen?

8 Is het waar dat drugs crimineel Kees H. van de 498 miljoen gulden winst slechts een paar ton aan Justitie moest betalen en als gevolg van een schikking en andere afspraken buiten de rechter om, verder vrijuit kan gaan, waardoor in de straf is gesneden? Was u hiervan op de hoogte en komt dit vaker voor?

9 Kunt u een overzicht geven van het soort afspraken dat gemaakt wordt in het kader van een schikkingsvoorstel en andere afspraken aanvullend op het schikkingsvoorstel?

10 Welke maatregelen gaat u nemen om deze gang van zaken een halt toe te roepen?

Antwoord

Antwoord van minister **Korthals** (Justitie). (Ontvangen 16 april 2002), zie ook Aanhangsel Handelingen nr. 884, vergaderjaar 2001–2002

1 Ja.

2 De verwachtingen bij de inwerkingtreding van de huidige ontnemingswetgeving in 1993 waren

hoog gespannen. Inmiddels kan worden vastgesteld dat de opbrengsten zijn achtergebleven bij de destijds opgestelde ramingen. De ramingen zijn daarom reeds in 1998 neerwaarts bijgesteld naar een meer realistisch niveau. De Kamer is daarover geïnformeerd, niet alleen in het kader van de reguliere verantwoording naar aanleiding van de begroting, maar ook in de kabinetsreactie op het evaluatie-onderzoek van het WODC¹ uit oktober 1998.

Over de opbrengsten is de Kamer sindsdien op regelmatige basis geïnformeerd in de jaarlijkse voortgangsrapportages bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit. Ik wijs erop dat de opbrengsten de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling laten zien: in 1999 was sprake van een bescheiden meeropbrengst, terwijl in 2000 en 2001 de geraamde opbrengsten ruimschoots zijn gerealiseerd. In het jaar 1999 bedroegen de opbrengsten (in gulden) f 11 miljoen (raming: f 10 miljoen), in 2000 f 22 miljoen (raming: f 12 miljoen) en in 2001 ruim 20 miljoen (raming: f 14 miljoen). Omdat de opbrengsten voor een niet onbelangrijk deel worden bepaald door de mate waarin grote, complexe zaken tot een afronding komen, kunnen de opbrengsten zekere pieken en dalen vertonen. Het is daarom nog te vroeg om al van een opwaartse trend te spreken, maar de cijfers laten

de afgelopen jaren in ieder geval een positieve ontwikkeling zien. Om de uitvoering van de ontnemingswetgeving verder te verbeteren is er ook reeds het nodige in gang gezet. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in het versterken van kennis en expertise bij politie en Openbaar Ministerie op het gebied van financieel rechercheren. Ook de expertisefunctie van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) is versterkt en verder uitgebouwd. Het BOOM beschikt over specifieke deskundigheid op strafrechtelijk en civielrechtelijk terrein, en op het gebied van de accountancy. Van die deskundigheid kunnen alle parketten in het land gebruik maken. Het BOOM kan in grote, complexe zaken inmiddels ook meer directe ondersteuning bieden aan de parketten: daarvoor zijn twee executieve officieren van justitie beschikbaar, die zonnodig op locatie ondersteuning kunnen bieden. Voorts verwijs ik naar het op 7 november 2001 aan de Kamer gezonden wetsvoorstel tot wijziging van de ontnemingswetgeving dat ertoe strekt een aantal bestaande knelpunten in de wetgeving weg te nemen. Dit pakket aan maatregelen moet ertoe bijdragen dat de uitvoering van de ontnemingswetgeving beter en gemakkelijker gaat verlopen.

3, 4 en 5

Om te beginnen is van belang dat een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel een procedure is die naast de strafrechtelijke procedure loopt. In ontnemingszaken kan de officier van justitie een schriftelijke schikking aangaan met de verdachte of veroordeelde, zolang het onderzoek ter terechtzitting niet is gesloten. Deze mogelijkheid is neergelegd in artikel 511c van het Wetboek van Strafvordering. Een en ander is verder uitgewerkt in de OM-Richtlijn voor strafvordering inzake ontneming van 15 september 1998. Daarnaast kan het OM in een strafzaak een transactie aanbieden, waarbij als voorwaarde wordt opgenomen dat de verdachte een bepaald bedrag aan de Staat betaalt ter voorkoming van strafvervolgning. Onderdeel van dat bedrag kan zijn een gedeelte dat is bedoeld om te voldoen aan een vordering tot het

betalen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat is geregeld in artikel 74 Wetboek van Strafrecht. Het aanbieden van een schikking is dus één van de mogelijke afdoeningsmodaliteiten in een ontnemingsprocedure die het Openbaar Ministerie ten dienste staan. De veronderstelling dat het aanbieden van een schikking eerder regel dan uitzondering is, wordt niet gestaafd door de cijfers die het Openbaar Ministerie beschikbaar heeft. De OM-cijfers vanaf 1995 laten het volgende beeld zien:

Jaar	Aantal ingestelde vorderingen	Geïncasseerd bedrag (in mln. guldens)	Aantal afgedane schikkingen	Geïncasseerd bedrag (in mln. guldens)
1995	969	3,2	27	2,9
1996	1308	3,8	63	1,6
1997	1424	8,5	54	5,7
1998	1480	3,4	64	2,7
1999	1371	3,1	61	9,1
2000	1423	5,7	140 ²	15,9
2001	1517	10,1	70	9,6

Bron: Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM)³.

Uit deze cijfers blijkt dat het aantal afgedane schikkingen een relatief klein deel uitmaakt van het aantal ingestelde vorderingen. Op basis van de beschikbare cijfers kan dus niet worden geconcludeerd dat schikken in het kader van een ontnemingsvordering eerder regel dan uitzondering is, zoals in vraag 3 wordt geopperd. Wel wordt uit de cijfers van het Openbaar Ministerie duidelijk dat de ontvangsten uit schikkingen in ontnemingszaken een belangrijk aandeel uitmaken van de totale ontvangsten.

6, 7, 9 en 10

Deze vier vragen houden zo sterk met elkaar verband dat ze gezamenlijk zullen worden beantwoord. In een ontnemingschikking dienen uitsluitend de financiële aspecten van de schikking aan de orde te komen. Ten behoeve van ontnemingsschikkingen is een model-schikkingsovereenkomst ontwikkeld, die ook uitsluitend in deze financiële aspecten voorziet. Deze modelovereenkomst maakt als bijlage deel uit van de in het antwoord op vraag 5 vermelde richtlijn van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. Het College van procureurs-generaal is van oordeel dat in het kader van een

ontnemingschikking geen sprake kan zijn van afspraken over andere dan de financiële aspecten van de zaak, die separaat van de formele schikkingsovereenkomst worden vastgelegd. Ik onderschrijf dat oordeel. Voor het overige dient de officier van justitie, wanneer hij in enig verband afspraken maakt met een verdachte of toezeggingen doet, binnen de wettelijke taakuitoefening van het Openbaar Ministerie te blijven. Een voorbeeld daarvan is de Tijdelijke aanwijzing toezeggingen aan

getuigen in strafzaken van het College van procureurs-generaal. Voorzover individuele officieren van justitie andere afspraken zouden maken dan hiervoor bedoeld, strookt dat derhalve niet met de geldende beleidslijnen. Ik beschik evenwel niet over informatie waaruit zou blijken dat zulks op enige schaal zou gebeuren. Wel heeft deze zaak mij aanleiding gegeven het College van procureurs-generaal te verzoeken de geldende beleidslijnen omtrent schikkingen in ontnemingszaken nog eens scherp onder de aandacht te brengen binnen de organisatie van het Openbaar Ministerie.

8

Het is juist dat met betrokkene op 15 juni 2000 op grond van artikel 511c van het Wetboek van Strafvordering een ontnemingsschikking is getroffen. Het in de vraag vermelde hoge bedrag betreft de destijds geschatte totale handelsopbrengst van de gehele criminele drugsorganisatie waartoe betrokkene behoorde. De strafbare feiten waarmee het wederrechtelijk voordeel was verkregen, vielen echter onder de oude ontnemingswetgeving, die tot 1 maart 1993 gold. Die bepaalde dat bij ontneming aangetoond diende te worden dat het genoten voordeel in

relatie stond tot de bewezen verklaarde feiten. Ontnemings was daarom naar het oordeel van de rechter alleen mogelijk voorzover het Openbaar Ministerie, mede aan de hand van bij betrokkene aangetroffen vermogensbestanddelen die tot het wettelijk verkregen voordeel zijn te herleiden, kon aantonen dat betrokkene daadwerkelijk in de betreffende periode uit de bewezen verklaarde feiten voordeel had genoten. Het moge duidelijk zijn dat er een groot verschil bestaat tussen de handelsopbrengst van de totale organisatie en het daadwerkelijk genoten voordeel dat één van de deelnemers uit die organisatie als gevolg van de bewezen verklaarde feiten heeft verkregen.

Dit aspect, alsmede de hoogte van de bij betrokkene aangetroffen vermogensbestanddelen, die ten tijde van de schikkingsovereenkomst f 2 000 000,- bedroegen, hebben tot de uiteindelijke schikking geleid, met een omvang in euro's («een paar ton») als in vraag 8 vermeld. Daarvan werd ook melding gemaakt in de in vraag 1 bedoelde uitzending van het programma Reporter.

Ik was op de hoogte van het feit dat er met betrokkene schikkingsonderhandelingen werden gevoerd, maar niet van de uitkomsten ervan. Ik heb mij ten aanzien van de onderhandelingen op het standpunt gesteld dat executiekorting dan wel advisering over gratieverzoeken in ieder geval geen onderdeel dienden uit te maken van deze schikkingsonderhandelingen. Voor het aantal ontnemingschikkingen dat jaarlijks tot stand komt, verwijs ik naar het antwoord op vraag 4.

Het Openbaar Ministerie te Amsterdam heeft voorts in februari 2000 terzake van een veroordeling in een andere strafzaak toezeggingen gedaan aan betrokkene, die betrekking hebben op positieve advisering op een gratieverzoek van betrokkene. Het positieve advies van het Openbaar Ministerie is gevolgd door een eveneens positief advies van de rechter, waarna bij Koninklijk Besluit van 16 maart 2001 partieel gratie is verleend door één jaar, van de gevangenisstraf van 2 jaar, kwijt te schelden.

Hoewel het OM te Amsterdam –conform het herhaalde verzoek van de raadsman van H– aanvankelijk wel verband heeft willen leggen tussen de schikkingsovereenkomst en de advisering over een gratieverzoek in

een andere strafzaak, is hem door de leiding van het Openbaar Ministerie te kennen gegeven dat geen verband mocht worden gelegd tussen, kort gezegd, de ontnemingschikking en de gratiëring. In reactie op een brief van de raadsman van H heb ik dat ook aan deze raadsman bericht per brief van 23 juni 1999.

Daarin heb ik expliciet aangegeven dat bij onderhandelingen over de ontnemingschikking executiekorting dan wel advisering over een gratieverzoek daarvan geen onderdeel dienden uit te maken. Het College van procureurs-generaal is van de voorgenomen schikkingsovereenkomst op de hoogte gesteld en heeft deze goedgekeurd. Van het positieve advies inzake gratiëring in de andere strafzaak is het College van procureurs-generaal, gelet op de bijzondere omstandigheden van de zaak, in dit geval ten onrechte pas achteraf op de hoogte gesteld. Wat de beslissing omtrent gratiëring betreft is nog het volgende van belang.

Bij het verlenen van gratie gaat het in feite om een correctie op een eerder gewezen rechterlijk vonnis. Daarom wordt bij de uiteindelijke besluitvorming omtrent gratieverlening grote waarde toegekend aan het advies van de rechter die de straf heeft opgelegd. In de praktijk wordt een positief advies van een rechter in vrijwel alle gevallen gevolgd door een positief besluit omtrent gratieverlening. Dat is in het onderhavige geval ook gebeurd. De belangrijkste reden voor de partiële gratiëring was blijkens de stukken, naast persoonlijke omstandigheden van betrokkene, het feit dat de mededader van betrokkene, die anders dan betrokkene zelf wel in hoger beroep was gegaan, in hoger beroep bij het gerechtshof één jaar gevangenisstraf had gekregen, terwijl hij in eerste instantie bij de rechtbank, net als betrokkene, tot twee jaar veroordeeld was. Zoals gezegd is het positieve advies van het Openbaar Ministerie gevolgd door een positief advies van de rechter, waarna bij Koninklijk Besluit van 16 maart 2001 partiële gratie is verleend.

Het Amsterdamse parket heeft voorts, conform een toezegging aan H, het vonnis in deze strafzaak, dat reeds ter uitvoering was aangeboden, teruggenomen uit het executietraject. Men verkeerde daarbij in de

–overigens onjuiste– veronderstelling dat op grond van het gratieverzoek opschortende werking toekwam aan de tenuitvoerlegging van het vonnis, waarvan op dat moment de tenuitvoerlegging nog niet was aangevangen. Een dergelijke terugnemings is formeel juridisch gezien niet zuiver, gelet op artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering, aangezien een dergelijke bevoegdheid is voorbehouden aan de minister van Justitie. Aangezien het stand beleid is dat de executie wordt opgeschort in gevallen waarin honorering van een gratieverzoek waarschijnlijk is, mag evenwel verondersteld worden dat die opschortende werking zou zijn verleend, indien het parket daartoe een voorstel had gedaan. Maar alles overziend is de wijze waarop in het traject van de gratieverlening door het Openbaar Ministerie is gehandeld, onvoldoende zorgvuldig geweest.

¹ Brieven minister van Justitie van 27 oktober 1998 en 26 maart 1999, Kamerstukken 1998–1999, 26 268, nrs. 1 en 2.

² Tot 2000 registreerde het BOOM de aantallen «afgedane schikkingen»; vanaf 2000 is overgegaan op een andere wijze van registreren en worden de «overeengekomen schikkingen» geregistreerd.

³ Het ministerie van Justitie beschikt uitsluitend over totaalcijfers van de ontvangsten die op het zogenaamde «Plukze-artikel» op de begroting zijn ingeboekt; voor de jaren 1999 tot en met 2001 zijn deze vermeld in het antwoord op vraag 2. Van die cijfers is geen uitsplitsing mogelijk naar de wijze waarop de bedragen zijn geïncasseerd (d.m.v. een schikking of via een rechterlijke uitspraak). Het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) houdt sinds 1995 op basis van door de parketten verstrekte gegevens wel een centrale registratie bij. Wat de totaalbedragen betreft kan er verschil optreden met de cijfers van het ministerie van Justitie, aangezien registratie op het Plukze-artikel pas plaatsvindt op het moment dat het geïncasseerde bedrag ook daadwerkelijk is ingeboekt. Tijdsverloop en een verschillende wijze van registratie op de parketten kan aanleiding geven tot afwijkingen; dat verklaart dat de cijfers omtrent de geïncasseerde bedragen kunnen afwijken van de totaalcijfers zoals vermeld in het antwoord op vraag 2. Dat doet echter niet af aan het algemene beeld dat bovenstaande cijfers geven.