OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
[redacted]
www.om.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum 2 oktober 2019
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk [redacted]
Uw kenmerk [redacted]
Onderwerp Advies wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte [redacted]

Bij brief van 6 juni 2019 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel, inhoudende een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit).

Het kabinet heeft in het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" van 10 oktober 2017 aangekondigd dat er een speciale "Ondermijningswet" komt om de geconstateerde juridische knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit op te lossen. Vanuit het bestuur, met name de regioburgemeesters, zijn voorstellen gedaan voor nieuwe regelgeving die zien op een verbeterde aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook het openbaar ministerie heeft bij brief van 22 maart 2018[1] een groot aantal voorstellen gedaan voor wet- en regelgeving ten behoeve van een meer effectieve en integrale bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

De in het regeerakkoord opgenomen ondermijningswet is inmiddels uitgewerkt in een project ondermijningswetgeving. De ondermijningswetgeving bestaat uit meerdere (lopende of nieuwe) wetsvoorstellen, die gemeen hebben dat zij geheel

[1] Kenmerk BS17798

of mede tot doel hebben de aanpak van ondermijning te versterken. In de inleiding van de memorie van toelichting wordt in één zin uitgelegd dat het onderhavige wetsvoorstel onderdeel vormt van de wetgevingsagenda ondermijning, één van de pijlers van het Programma Antiondermijning, en dat het verschillende voorstellen op strafrechtelijk terrein bevat die beogen bij te dragen aan een effectievere aanpak van ondermijnende criminaliteit.
Het College vreest dat aldus niet duidelijk genoeg tot uitdrukking is gebracht dat het onderhavige wetsvoorstel dus niet 'de' in het regeerakkoord aangekondigde ondermijningswet is, maar (slechts) een onderdeel vormt van het grote project ondermijningswetgeving. Belangrijke voorstellen die het openbaar ministerie heeft gedaan zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen, maar zullen, nadat zij voldoende zijn doordacht, in andere wetsvoorstellen worden opgenomen. Het College adviseert om in de inleiding van de memorie van toelichting kort de overige wetgevingstrajecten binnen het project ondermijningswetgeving te schetsen, zodat de context duidelijk wordt en het onderhavige wetsvoorstel beter op zijn merites kan worden beoordeeld.

Het College heeft overigens met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en is gaarne bereid om daarover te adviseren. Het College zal, voor zover nodig, in de bijgevoegde bijlage zijn opmerkingen per onderdeel maken, waarbij de volgorde van de memorie van toelichting wordt aangehouden.

Hoogachtend,

[redacted]

procureur-generaal

Advies versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit

1. *Bedreiging*

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat dat het misdrijf bedreiging een maatschappelijk probleem vormt, dat in toenemende mate zorgen baart. In de brief van de regering aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 26 april 2019[2] wordt aan de hand van enkele voorbeelden geschetst dat niet alleen bestuurders, maar ook privépersonen, ambtenaren en hulpverleners al meer te maken krijgen met bedreiging. Persoonlijke bedreiging op sociale media, druk die op bestuurders wordt uitgeoefend, boeren die worden bedreigd als zij hun schuur niet ter beschikking stellen voor wietteelt, OMG's die caféhouders bedreigen en criminelen die Rotterdamse havenmedewerkers en vastgoedondernemers bedreigen, het zijn voorbeelden die de ernst van het misdrijf 'bedreiging' illustreren. Om die reden zou een opsomming van (enkele van) deze voorbeelden in de memorie van toelichting niet misstaan.

Het College kan zich vinden in het voorstel om de strafmaat voor bedreiging te verhogen van twee naar drie jaar gevangenisstraf. In de huidige praktijk volstaat in meeste gevallen het nu bestaande strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf. Maar als het gaat om de tegenwoordig voorkomende ernstige buitensporige dreigementen die een grote impact hebben op het persoonlijk leven van slachtoffers is een hoger strafmaximum op zijn plaats. Het College is het eens met hetgeen wordt gesteld in de memorie van toelichting, waar met zoveel woorden wordt uitgelegd dat met de strafverhoging ook de ernst van het feit beter wordt uitgedrukt.

Terecht wordt in de memorie van toelichting geschetst dat criminelen zich door middel van intimidatie en dreiging richten tot ambts- en gezagsdragers, waarvan het effectief en integer functioneren van essentieel belang is voor een goede werking van het openbaar bestuur. De afgelopen jaren zijn verschillende burgemeesters bedreigd vanuit het circuit, waarbij ook buitensporige bedreigingen met zware intimidatiemiddelen, zoals brandstichting en het gebruik van wapens zijn voorgekomen.
Het College is het ook zeer eens met het voorstel in een nieuw lid 5 van artikel 285 Sr een extra strafverhogingsgrond op te nemen voor bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders, bovenop de voorgestelde algemene verhoging van de maximumstraf voor dit misdrijf.

---

[2] *Kamerstukken II* 2018/19, 28684, nr. 560

Het College wil nog wel de volgende opmerking maken van technische aard. In het voorgestelde vijfde lid is sprake van "het feit, omschreven in (...) het vierde lid". Anders dan het eerste tot en met het derde lid, omschrijft het huidige vierde lid van artikel 285 Sr niet een zelfstandig feit met een eigen strafbedreiging, maar - net als het voorgestelde vijfde lid - een strafverhogende omstandigheid. Dit betekent dat het voorgestelde vijfde lid, net als het huidige vierde lid, zou moeten beginnen met de woorden: "Indien het feit, omschreven in het eerste, tweede of derde lid, wordt gepleegd (...)". Onder (bijzondere) omstandigheden kunnen beide strafverhogingen (van het vierde en het vijfde lid) tegelijk van toepassing zijn. Als juridische figuur is dit niet ongewoon. Ook de strafverhoging uit artikel 248, eerste lid, Sr, bijvoorbeeld, kan tegelijk van toepassing zijn met de strafverhoging van artikel 248, tweede lid, Sr. Hetzelfde geldt voor de onderdelen 1° en 3° van artikel 304 Sr.

2. *Bestrijding precursoren voor illegale vervaardiging van harddrugs*

Voorgesteld wordt om in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvmc) een verbod op te nemen op de in- en uitvoer of het in de handel brengen van bepaalde chemische stoffen die kunnen worden gebruikt voor de illegale productie van psychotrope stoffen en drugs. Het verbod betreft stoffen waarvan geen legale toepassingen bekend zijn. Met de voorgestelde regeling wordt beoogd mogelijk te maken dat snel kan worden gereageerd op de introductie van nieuwe 'designerprecursoren' die voor de productie van synthetische drugs worden geïmporteerd. Het doel is de levenscyclus van dergelijke designerprecursoren te bekorten, hetgeen de productie van synthetische drugs hindert.

Het College verwelkomt dit voorstel van harte, het komt tegemoet aan een al lang in de praktijk bestaande behoefte. Het verschaft het openbaar ministerie een instrument om de productie van synthetische drugs beter te kunnen bestrijden. Wel vraagt het College zich af of het in Artikel V voorgestelde lid 2 van artikel 4a in alle opzichten gelukkig is geformuleerd.

In het tweede lid van artikel 4a staat: "De aanwijzing van een stof, bedoeld in het eerste lid, geschiedt bij AMvB, op voordracht van Onze Minister en Onze Minister van Justitie en Veiligheid gezamenlijk, indien er voldoende bewijs is dat een niet-geregistreerde stof, als bedoeld in Verordening nr. 273/2004 en Verordening nr. 111/2005, is bestemd voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen."
De vraag is of het verstandig is om in een Wvmc-bepaling, die bedoeld is om haar uitwerking in het strafrecht te hebben, bewoordingen te gebruiken als "bestemd voor" (lijkt veel op "bestemd tot" uit artikel 46 Sr). Dat geldt a fortiori voor een woord als "bewijs" waaraan in het Wetboek van Strafvordering een volledige

afdeling met een eigen criterium ('wettig en overtuigend') is gewijd. Het gebruik van de bedoelde woorden in de Wvmc bergt het risico in zich dat deze woorden, in een strafprocedure, (vooral door de verdediging) langs een strafrechtelijke maatstaf worden gelegd, terwijl dat beslist niet de bedoeling van de wetgever is. Aldus zou het debat in de zittingszaal over het verkeerde onderwerp gaan. Het College adviseert daarom die woorden te vermijden.
In artikel 3a Opiumwet (Ow) wordt een iets andere invalshoek gekozen als het gaat om de aanwijzing van middelen die al dan niet aan lijst I of lijst II worden toegevoegd. In het eerste lid wordt bepaald dat middelen aan de genoemde lijsten kunnen worden toegevoegd. In het tweede lid wordt een categorie toegevoegd, namelijk de middelen waarvan is gebleken dat die het bewustzijn van de mens kunnen beïnvloeden. In deze constructie wordt geen "bewijs" verlangd dat het middel "is bestemd voor de illegale productie".
Het College vraagt zich af of het niet beter is om, in lijn met artikel 3a Ow, de zinsnede in het voorgestelde lid 2 als volgt te formuleren: ...indien is gebleken dat een niet geregistreerde stof [...] wordt gebruikt bij de vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen"?
Op deze wijze kan (gezochte of onbedoelde) spraakverwarring worden vermeden. De ministers kunnen dan op basis van enkele zaken uit de praktijk, in voorkomende gevallen waaruit een nieuwe trend blijkt voor een bepaalde synthetische drug, een bepaalde niet-geregistreerde stof aanwijzen als een verboden stof.

Ook hier nog een kleine redactionele slotopmerking. Het College gaat ervan uit dat met het in Artikel IV, onderdeel A, bedoelde artikel 5, eerste lid, het hier besproken artikel 4a, eerste lid, wordt bedoeld.

3. *Voorkoming misbruik kwetsbare infrastructurele objecten*

Ook het voorstel, opgenomen in het nieuwe artikel 138aa Sr, om ter bescherming van de kwetsbare infrastructuur te komen tot een strafbaarstelling van het wederrechtelijk verblijf op een in een haven of luchthaven gelegen besloten plaats voor de distributie, opslag en overslag voor goederen, kan op de instemming van het College rekenen.
Wel vraagt het College zich af of bij deze gelegenheid niet ook de bij de Nederlandse Spoorwegen in gebruik zijnde terreinen (van Prorail) bij het voorstel moeten worden betrokken. Er bestaat een reëel risico voor het verbergen van drugs op internationale treinen en op rangeerterreinen. De brexit en de daarbij verhoogde en verscherpte grenscontroles voor het wegverkeer zullen zorgen voor een nog grotere dreiging van het vervoer op internationale treinen en daarmee het insluipen op rangeerterreinen voor het verbergen of bergen van drugs op deze internationale treinen.

Het College meent dat het aan te bevelen is deze toekomstige ontwikkeling mee te nemen in het wetsvoorstel, door in het eerste lid van het voorgestelde artikel 138aa de rangeerterreinen van de Nederlandse spoorwegen op te nemen.

Ook in dit geval nog een opmerking van technische aard. In het eerste lid wordt strafbaar gesteld het wederrechtelijk verblijf op een in een haven of luchthaven besloten plaats voor distributie etc. Het gaat in dit lid om een afgesloten terrein. De strafdreiging is één jaar gevangenisstraf.
In het tweede lid wordt strafbaar gesteld het zich wederrechtelijk toegang verschaffen tot dat eerder genoemde terrein hetzij door middel van handelingen bedoeld in artikel 138, tweede lid, Sr (braak of inklimming etc.) hetzij door middel van met name genoemde handelingen zoals het gebruik van een valse of niet aan hem toebehorende pas. De strafdreiging is twee jaar gevangenisstraf.
In het derde lid staat dat de in het eerste en tweede lid bepaalde gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd indien (a) de schuldige zich op het terrein als bedoeld in het eerste lid de toegang heeft verschaft tot een gebouw, container of vervoermiddel door middel van handelingen als bedoeld in artikel 138, tweede lid (braak of inklimming etc.).

Om onduidelijke redenen ontbreekt in het derde lid een aantal genoemde wijzen van zich toegang verschaffen die wel in het tweede lid worden genoemd, namelijk het gebruik van een valse of niet aan hem behorende pas, het gebruik van een valse hoedanigheid of misleiding van bewakingspersoneel.

Het College ziet drie mogelijkheden.
[A] Alle in het tweede lid opgenomen middelen moeten worden herhaald in het derde lid.
[B] De middelen om zich toegang tot een gebouw, ruimte of vervoermiddel te verschaffen blijven in het derde lid volledig achterwege.
[C] De strafverzwaring van lid 3 onder a geldt uitsluitend voor lid 1 en niet ook voor lid 2.
Het College geeft de voorkeur aan optie B. Op deze wijze kan de strafverhoging worden toegepast op ieder betreden – ongeacht hoe dit betreden plaatsvindt – van een gebouw, ruimte of vervoermiddel op een terrein waar de verdachte wederrechtelijk verblijft of waartoe hij zich wederrechtelijk de toegang heeft verschaft.

4. *Verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen drugs en illegaal vuurwerk*

Het vierde onderdeel van dit wetsvoorstel betreft een maatregel die beoogt mogelijk te maken dat de kosten die ten laste van de staat komen in verband met

de vernietiging van inbeslaggenomen drugs en illegaal vuurwerk kunnen worden verhaald op degene die voor het bezit of de handel in deze voorwerpen wordt veroordeeld. Het College kan zich zeer vinden in het doel van het voorstel, maar is van oordeel dat de voorgestelde regeling onvoldoende aansluit bij de praktijk.

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat jaarlijks grote hoeveelheden voorwerpen door politie en openbaar ministerie in beslag worden genomen. Het gaat dan om situaties waarin sprake is van de ontdekking van illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, drugslaboratoria of hennepkwekerijen. Voor de meeste van deze voorwerpen geldt dat zij zullen moeten worden vernietigd, omdat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of omdat deze voorwerpen een gevaar opleveren voor de leefomgeving of de volksgezondheid. De vernietiging van deze voorwerpen gaat gepaard met hoge kosten, voor zowel het openbaar ministerie als de politie. Met de wetswijziging wordt beoogd deze kosten te verhalen op degene die voor het bezit of de handel in deze voorwerpen wordt veroordeeld.

Aan de Opiumwet, de WED en de Wet wapens en munitie wordt een bepaling toegevoegd waarin met zoveel woorden staat dat aan degene die wordt veroordeeld de verplichting kan worden opgelegd om de kosten te vergoeden die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel onttrekking aan het verkeer is opgelegd. Het College wijst er echter op dat als het gaat om het oprollen van drugslaboratoria en hennepkwekerijen er op de terechtzitting vrijwel nooit sprake kan zijn van een maatregel onttrekking aan het verkeer (artikel 36b Sr). De aangetroffen drugs, grondstoffen voor drugs, het aangetroffen afval of aanwezige planten worden op grond van een machtiging van de officier van justitie ex artikel 117 Sv afgevoerd en vernietigd.[3] Deze machtiging tot vernietiging moet worden verleend als de inbeslaggenomen voorwerpen van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang.[4] Er wordt in deze gevallen wel een monster genomen dat in een eventuele strafzaak tot bewijs kan dienen.[5] In deze gevallen komt de rechter niet toe aan het opleggen van de maatregel onttrekking aan het verkeer. De voorwerpen zijn immers al vernietigd. Dat heeft tot gevolg, en dat geldt voor vrijwel alle vernietigingen van drugs en

---

[3] Vergelijk artikel 10 lid 1 aanhef onder 1° van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen (Besluit van 27 december 1995, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur tot uitvoering van de artikelen 117, eerste tot en met derde lid, en 118 van het Wetboek van Strafvordering betreffende de bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen (*Stb.* 1995, 669, nadien meermalen gewijzigd)).

[4] Zie de laatste volzin van artikel 117, tweede lid, Sv.

[5] Zie artikel 15 lid 2 van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen.

drugsgerelateerde inbeslagnemingen, dat een verhaal van kosten op grond van de voorgestelde artikelen niet mogelijk is.
Hetzelfde geldt voor voorraden illegaal vuurwerk die worden aangetroffen. Ook in deze gevallen wordt voor zover nodig voor de bewijsvoering in de strafzaak een monster genomen, waarna het overgrote deel wordt afgevoerd en vernietigd nadat de verdachte afstand heeft gedaan (hetgeen bij vuurwerk in de praktijk het meeste voorkomt) of de officier op grond van artikel 117 Sv een machtiging tot vernietiging heeft afgegeven. Het is te gevaarlijk om deze voorraden illegaal vuurwerk op te slaan ten behoeve van de afwikkeling van de strafzaak.[6] De rechter komt dus ook in deze gevallen niet toe aan het opleggen van de maatregel onttrekking aan het verkeer en dat heeft ook hier tot gevolg dat de voorgestelde kostenregeling niet kan worden toegepast.

Het College constateert dat de nu voorgestelde regeling in de praktijk vrijwel niet kan beantwoorden aan het beoogde doel, namelijk mogelijk te maken dat de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van inbeslaggenomen drugs en illegaal vuurwerk, kunnen worden verhaald op degene die voor het bezit of de handel in deze voorwerpen wordt veroordeeld. Het verhalen van de kosten is in de meeste gevallen, met name als het gaat om drugs en drugsgerelateerde voorwerpen en illegaal vuurwerk, niet mogelijk omdat er geen sprake is van een onttrekking aan het verkeer als bedoeld in artikel 36 Sr.
Het College adviseert derhalve om de drie voorgestelde bepalingen, in de Opiumwet, WED en Wet wapens en munitie, aan te vullen. Die aanvulling zou er als volgt kunnen uitzien (het College neemt de voorgestelde WWM-bepaling als voorbeeld):

"Op vordering van het openbaar ministerie kan de rechtbank bepalen dat aan degene die is veroordeeld wegens een feit strafbaar gesteld in de artikelen 54 of 55, de verplichting wordt opgelegd tot het vergoeden van de kosten die ten laste van de staat komen, in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan

a) de maatregel, bedoeld in artikel 36b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd,
b) de veroordeelde eerder als beslagene afstand heeft gedaan onder aflegging van de in artikel 116, tweede lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering bedoelde verklaring of
c) een machtiging als bedoeld in artikel 117 van het Wetboek van Strafvordering is verleend."

De toegevoegde onderdelen b en c hierboven zijn geïnspireerd door de onderdelen b en c van artikel 134, tweede lid, Sv.

---

[6] Zie artikel 10 lid 1 aanhef onder 10° van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen.

Voorts vraagt het College aandacht voor de volgende passage uit de memorie van toelichting (p. 7): "De voorgestelde maatregel is ingebed in de bestaande structuur van het strafproces. Het openbaar ministerie kan de oplegging van deze maatregel vorderen, de rechter kan deze opleggen bij het doen van einduitspraak in de strafzaak tegen de verdachte."
Het College wijst erop dat onttrekking aan het verkeer niet alleen bij de eindbeslissing in de hoofdzaak kan worden uitgesproken, maar ook bij afzonderlijke rechterlijke beschikking op vordering van het openbaar ministerie. Zie in dit verband artikel 552f Sv. Laatstbedoelde procedure valt nu evident niet onder het bereik van de ontworpen artikelen. Het College vraagt zich af of dit de bedoeling is of dat de voorgestelde maatregel zou moeten worden uitgebreid tot de onttrekking aan het verkeer als gevolg van een afzonderlijke rechterlijke beschikking. De maatregel zou in dat geval kunnen worden opgelegd aan degene 'aan wie de voorwerpen toebehoren' (zoals bedoeld in het derde lid van artikel 552f Sv).

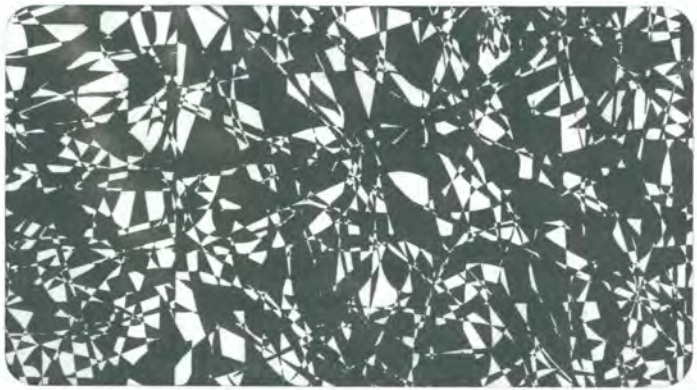
De zojuist geciteerde passage doet nog een laatste vraag rijzen. Namelijk die van het tegen de opgelegde kostenvergoedingsverplichting aan te wenden rechtsmiddel. Ziet het College het goed, dan is (als de verplichting in eerste aanleg is opgelegd) uitsluitend een vol appel tegen de gehele einduitspraak het toepasselijke rechtsmiddel. De vraag is of dit wenselijk is en of niet de mogelijkheid moet worden geschapen om, als het OM of de veroordeelde dat wenst, het appel te beperken tot uitsluitend de oplegging van de kostenvergoedingsverplichting.

5. Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde

Het College kan zich vinden in het voorstel voor het onderzoek naar het vermogen van de verdachte en heeft daarover geen verdere op- of aanmerkingen.

Openbaar Ministerie
College van procureurs-generaal
parket-generaal

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



TMHaaglanden
08 OKT. 2019
Ontvangen

Gezien scankamer
JenV
08 OKT. 2019

R08CC #X830X0X#00#0000#