Centraal Justitieel Incassobureau
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 1794 8901 CB Leeuwarden

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie en beleid
Wester State
Tesselschadestraat 55
8913 HA Leeuwarden
Postbus 1794
8901 CB Leeuwarden
T 058 215 95 55
www.cjib.nl
Contactpersoon
[redacted]
Ons kenmerk
[redacted]
Uw kenmerk
[redacted]

Datum 19 september 2024
Betreft Reactie op Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering

Geachte [redacted],

Bij brief van 8 mei jl. heeft u het CJIB gevraagd een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering.
Daarbij heeft u verzocht in de reactie in te gaan op het voornemen om enkele wijzigingen op te nemen in de regeling in het nieuwe wetboek over de mogelijkheid om op terechtzitting het spreekrecht uit te oefenen. Voorts heeft u gevraagd naar de consequenties voor het CJIB van deze voornemens en van het conceptwetsvoorstel. In deze brief informeren wij u hierover.

Het CJIB heeft ook van dit onderdeel uit het wetstraject met belangstelling kennis genomen. Ik zal hieronder allereerst ingaan op de genoemde punten ten aanzien van het spreekrecht. Vervolgens wordt ingegaan op de inhoud van het conceptwetsvoorstel voor zover dit de taken en bevoegdheden van het CJIB raakt.
Het CJIB heeft de volgende onderwerpen geïdentificeerd als zijnde van (direct) belang voor onze organisatie:

1. Regeling van procesafspraken;
2. Verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening;
3. Herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan;
4. Vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel.

Tot slot zal nog afzonderlijk worden ingegaan op de uitvoeringsconsequenties van dit conceptwetsvoorstel voor het CJIB.

Spreekrecht
U heeft in uw brief aangegeven dat overwogen wordt om in het wetsvoorstel enkele wijzigingen op te nemen ten aanzien van de regeling over de mogelijkheid om op terechtzitting het spreekrecht uit te oefenen. Het gaat om 1) het introduceren van een hardheidsclausule waardoor de rechter de mogelijkheid krijgt om andere spreekgerechtigden aan te wijzen en 2) het gelijktrekken van spreekwaardige delicten met delicten waarvoor de verschijningsplicht van toepassing is.
Het CJIB staat positief tegenover voorstellen ter verbetering van de positie van slachtoffers, in lijn met de visie van het CJIB op slachtofferbelangen. Op basis van de huidige informatie is nog niet duidelijk of deze voorstellen gevolgen hebben voor

het proces van raadplegen en informeren van slachtoffers dat bij het CJIB is belegd, dan wel of dit een mogelijk volume-effect heeft. Wij sluiten dat op dit moment niet uit. Het CJIB is dan ook benieuwd naar de nadere uitwerking van deze voorstellen en blijft graag op de hoogte om eventuele uitvoeringsconsequenties na te gaan.

Regeling van procesafspraken (artt. 3.1.1a en b, 4.2.26a ev.)
Volgens de conceptregeling zien procesafspraken op de inhoud en omvang van de tenlastelegging, bewezenverklaring, kwalificatie of sanctieoplegging. In de praktijk komt het evenwel voor dat deze afspraken eveneens zien op de tenuitvoerlegging, indien dat in een concreet geval noodzakelijk en effectief wordt geacht. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de betaling in termijnen van een geldelijke sanctie.
In de gecombineerde werkgroep is hier door het CJIB reeds aandacht voor gevraagd. Gelet op het vorenstaande verzoekt het CJIB om in de toelichting op te nemen dat procesafspraken in uitzonderlijke gevallen ook kunnen zien op de tenuitvoerlegging van sancties en dat - in lijn met de passage hierover in de aanwijzing OM [1] - dergelijke afspraken enkel na afstemming en een positief besluit van het CJIB kunnen worden gemaakt. Tevens wordt verzocht om in de wet te voorzien in een grondslag voor het uitwisselen van gegevens in dit verband.

Verbetering van de regeling van buitengerechtelijke afdoening (artt. 3.1.1 e.v en Titel 4.2)

Strafbeschikking als volwaardige eindbeslissing
Het wetsvoorstel bepaalt dat het aan de Officier van Justitie (hierna OvJ) is om de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. E.e.a. zoals dit nu ook in de wet is opgenomen. Inmiddels zijn verbeteringen bij het voorkomen van retourstromen doorgevoerd waarover de voormalige minister van Justitie en Veiligheid in oktober 2023 de Tweede Kamer heeft geïnformeerd[2]. Het eerder bestuurlijk overeengekomen eindbeeld binnen het traject retourstromen, dat de strafbeschikking een volwaardige eindbeslissing is, komt naar het oordeel van het CJIB in het wetsvoorstel onvoldoende tot uiting. Daarmee doet het geen recht aan de verbeteringen om bestraften hun in de strafbeschikking opgelegde straf te laten ondergaan en de druk op de strafrechtketen te verlagen. Ook is dit – naar ons oordeel – niet in lijn met de verantwoordelijkheden zoals deze voortvloeien uit de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en de inzichten over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en het OM sinds 2020.
Graag ziet het CJIB het uitgangspunt dat de strafbeschikking een volwaardige eindbeslissing is, terugkomen in de toelichting.
In lijn met het voorgaande heeft het CJIB gevraagd om, in het geval er sprake is van een hardvochtige situatie bij opgelegde bedragen tot €340, haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen bij de tenuitvoerlegging van opgelegde geldboeten, gelijk aan geldboeten opgelegd bij vonnissen waarvoor geen gratie openstaat. Dit is naar voren gebracht in de consultatiereactie van het CJIB op de Tweede vaststellingswet (boek 7) alsmede in de Stand van de Uitvoering CJIB 2023.[3] Het OM hoeft dan, daar waar de tenuitvoerlegging niet meer opportuun kan zijn onder bijzondere omstandigheden, geen seponeringsbevoegdheid toe te passen. Dit voorziet tevens in werklastverlichting bij het OM, de politie en de rechtspraak, omdat minder herbeoordelingen worden gedaan, minder processen-verbaal worden opgevraagd en minder vervolgbeslissingen worden genomen.
We vragen hiervoor nogmaals aandacht.

---

[1] Aanwijzing procesafspraken in strafzaken 2023A002 (www.OM.nl)
[2] Brief TK 2 oktober 2023, nr. 29279-813
[3] Zie in dit verband ook de Stand van de Uitvoering 2023 (www.cjib.nl).

Voorwaardelijke strafbeschikking (art 3.3.1a)
Met de nieuwe regeling van buitengerechtelijke afdoening wordt voorzien in de mogelijkheid een voorwaardelijke strafbeschikking op te leggen. Het CJIB ziet dit als een logische toevoeging aan het palet van op te leggen sancties en staat derhalve positief tegenover deze verbreding van handelingsperspectief binnen de sanctieoplegging.
Als operationeel ketenregisseur constateert het CJIB tegelijkertijd dat met de thans voorgestelde regeling de complexiteit van het stelsel toeneemt, de transparantie voor de burger afneemt en de uitvoerbaarheid onder druk komt te staan. Dit speelt met name bij de voorgestelde omzettingsmogelijkheid van de (on)voorwaardelijke strafbeschikking. Opvallend hierbij is dat de werkwijze, waarbij omzetting van een strafbeschikking middels een procesinleiding wordt ingezet, niet leidt tot een vonnis maar tot een gewijzigde strafbeschikking. Dit lijkt een wijziging in de bevoegdheids-verdeling tussen OM, rechtspraak en minister.
Tevens vraagt het CJIB aandacht voor flexibilisering van de mogelijkheden voor de minister, en daarmee het CJIB, om andere sanctiemodaliteiten toe te passen binnen de tenuitvoerlegging. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de mogelijkheid om de vervangende taakstraf als extra sanctiemogelijkheid in te voeren indien tijdens de tenuitvoerlegging blijkt dat een geldboete niet kan worden betaald.
In eerdergenoemde Stand van de Uitvoering heeft het CJIB hier eveneens aandacht voor gevraagd.[4] Het CJIB acht het wenselijk om bij gewijzigde omstandigheden handelingsperspectief te kunnen bieden en tot een persoonsgerichte omzetting te kunnen overgaan. Hiertoe wil het CJIB - waar nodig- bij voorkeur in de wet geëquipeerd worden. Ook dit kan een werklastvermindering met zich meebrengen. Uiteraard dient hierbij oog te zijn voor de noodzakelijke waarborgen in het kader van de rechtsstatelijkheid.

Aanwijzing ontneming
De aanwijzingen die bij strafbeschikking kunnen worden opgelegd en zoals die nu in art. 257a lid 3 Sv staan opgenomen, worden vervangen door bijzondere voorwaarden die kunnen worden opgelegd bij een voorwaardelijke strafbeschikking. Dit geldt echter niet voor de aanwijzing ontneming.
De mogelijkheid tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel komt in de Aanvullingswet enkel terug als transactievoorwaarde en in de vorm van de ontnemingsschikking. De (onvoorwaardelijke) strafbeschikking kent daarmee geen mogelijkheden om de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen op te leggen als sanctie (bijvoorbeeld in de vorm van een ontnemingsmaatregel).
Het CJIB geeft in overweging om binnen de strafbeschikking de mogelijkheid terug te laten komen om tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel over te gaan. In ieder geval voor de "kleinere" ontnemingszaken zou ontneming via de strafbeschikking uitkomst kunnen bieden.

Dwangmiddel gijzeling (geldsom strafbeschikking)
In de voorliggende regeling vervalt het dwangmiddel gijzeling bij de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking en wordt deze vervangen door een omzetting door de rechter naar vervangende hechtenis of een andere (vrijheidsbenemende) sanctie. Voor het CJIB is het dwangmiddel gijzeling het sluitstuk van de tenuitvoerlegging. Vanuit het eerder genoemde uitgangspunt dat de strafbeschikking een volwaardige eindbeslissing is, kan in specifieke situaties vrijheidsbeneming een passend middel binnen de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties zijn.

---

[4] Zie in dit verband ook de Stand van de Uitvoering 2023 (www.cjib.nl).

De mogelijkheid tot het toepassen van vervangende hechtenis in plaats van gijzeling ziet het CJIB op zichzelf als een goed alternatief. Ook om de sanctie volledig af te kunnen doen. Daarmee kan volledig aan de strafbeschikking worden voldaan en blijft er – in tegenstelling tot gijzeling – geen betalingsverplichting bestaan.
Daarnaast vraagt het CJIB zich af of de rol en invulling van de rechter om de vervangende hechtenis (of een andere omzetting) in dit verband meer als die van een 'executierechter' kan worden gezien, ook om extra werklast bij ketenpartners te voorkomen. Het CJIB wisselt hierover in de toekomst graag verder met u van gedachten.

Rechterlijke toets bij transacties en ontnemingsschikkingen (artt.3.4.11 en 4.4.25)
Met de introductie van een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties en ontnemingsschikkingen wil de wetgever bijdragen aan de legitimiteit van deze transacties/schikkingen en meer transparantie en rechtsbescherming bieden. Het CJIB ondersteunt deze doelen in algemene zin maar ziet hierin onvoldoende aanleiding en onderbouwing voor de introductie van een rechterlijke toets. Het CJIB vraagt in dit verband aandacht voor de extra belasting voor de strafrechtketen. De ervaring van het CJIB is dat dergelijke hoge transacties en ontnemingsschikkingen over het algemeen geen problemen opleveren in de tenuitvoerlegging, mede doordat bij deze hoge transacties en ontnemingsschikkingen tussen het OM en de verdachte (een goede) afstemming plaatsvindt. Het CJIB ziet dan ook onvoldoende toegevoegde waarde van een rechterlijke toets bij deze zaken. Naast de extra belasting van de strafrechtketen, zal de rechterlijke toets ook voor extra doorlooptijd zorgen. Dit betekent dat de daadwerkelijke uitvoering later kan starten.

Herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan (artt. 7.2.1, 6.5.1, 7.6.14 Sv, 14 c Sr ea.)
Het CJIB is positief over de geüniformeerde en verduidelijkte regeling aangaande het toezicht op de naleving van voorwaarden. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering biedt een beter overzicht dan de huidige regeling en leidt daarmee tot een betere uitvoerbaarheid. Ook de mogelijkheid tot het houden van toezicht door een andere instelling of persoon zal hieraan bijdragen.
In de reactie op de consultatie van de Tweede vaststellingswet heeft het CJIB reeds aangegeven erkentelijk te zijn voor het creëren van de mogelijkheid voor de minister om een andere toezichthouder dan de reclassering aan te wijzen. In de voorliggende regeling is deze bevoegdheid niet enkel meer voorbehouden aan de minister, maar ook aan de rechter en OvJ. Het CJIB meent dat dit de kwaliteit van aangeleverde strafrechtelijke beslissingen ten goede kan komen. Wel voorziet het CJIB dat nadere inkadering noodzakelijk is. De huidige formulering is ruim en houdt weinig rekening met de omstandigheid dat niet alle instellingen of personen die kunnen worden aangewezen, zijn toegerust op de rol van toezichthouder. Het CJIB vraagt derhalve aandacht voor nadere uitwerking in (lagere) regelgeving. Een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van informatie met een dergelijke toezichthouder is daarnaast essentieel. Ook hier wordt uitdrukkelijk aandacht voor gevraagd.
In de reactie van het CJIB op de Tweede vaststellingswet is verzocht om te verduidelijken dat het CJIB namens de minister ook een toezichthouder kan aanwijzen indien géén toezicht is bevolen. Met de aangepaste formulering in de Eerste aanvullingswet is hieraan tegemoetgekomen.
Het CJIB is van mening dat de verbeteringen bijdragen aan een beter toezicht op de naleving van voorwaarden, hetgeen essentieel is voor de werking van dit stelsel met voorwaarden.

Het CJIB maakt in het verlengde van de aanvullingswet graag van de gelegenheid gebruik om nog een aandachtspunt aan de orde te stellen om tot verdere verbeteringen te komen.
Op het moment dat opgelegde voorwaarden worden overtreden en de zaak om die reden (weer) bij de rechter belandt, ziet het CJIB in de uitvoering dat er (veel) tijd over heen kan gaan voordat er een beslissing wordt genomen. Dit kan aanzienlijke risico's voor mensen en de maatschappij met zich mee brengen aangezien er dan de facto geen toezicht wordt gehouden. Het CJIB pleit daarom voor het opnemen van een wettelijke termijn van (bijvoorbeeld) 30 dagen waarbinnen een uitspraak moet worden gedaan. In de reactie op de Tweede vaststellingswet is een vergelijkbare passage opgenomen ten aanzien van de omzetting van een taakstraf om tot een snelle en zekere tenuitvoerlegging te komen. Het opnemen van een dergelijke wettelijke termijn voor deze categorieën zaken zal de tenuitvoerlegging bespoedigen én een mitigerende werking hebben ten aanzien van de risico's wanneer er geen toezicht wordt gehouden, maar dit wel noodzakelijk is.

Vormgeving van het vernietigen van gegevens als strafrechtelijke maatregel (art. 36d Sr)
Het CJIB heeft kennis genomen van de introductie van een nieuwe strafrechtelijke maatregel tot vernietiging van gegevens. Zoals ook in de toelichting is opgenomen, is de vernietiging van gegevens niet nieuw maar wordt een overheveling van het Wetboek van Strafvordering naar het Wetboek van Strafrecht bewerkstelligd. Hiermee zal deze maatregel onder de definitie van artikel 1.10.1, lid 1 Sv komen te vallen, hetgeen betekent dat het CJIB namens de minister verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging.

Uitvoeringsconsequenties
Het CJIB verwacht in ieder geval op enkele onderdelen van de Eerste aanvullingswet uitvoeringsconsequenties, zowel structureel als incidenteel. Ik verzoek u dit te benoemen in de Memorie van Toelichting van de Eerste aanvullingswet.

Om de wijzigingen voor de buitengerechtelijke afdoening te kunnen uitvoeren, inclusief de (nieuwe) voorwaardelijke strafbeschikking zijn aanpassingen nodig bij het CJIB in processen, systemen en ketencommunicatie. Bovendien is er extra complexiteit vanwege de omzettingsregeling (bij niet naleven van de voorwaarden) waarbij een veelheid aan opties als vervolgbeslissing en een bezwaarprocedure mogelijk zijn.
Ook de herstructurering van de bijzondere voorwaarden heeft impact op het CJIB. Deze consequenties zitten in aanpassingen van processen, systemen en de koppelvlakken en het berichtenverkeer met ketenpartners.
In deze fase van het wetgevingsproces zijn wetteksten nog aan verfijning of nadere uitwerking /aanvulling onderhevig, waaronder bijvoorbeeld de eventuele uitbreiding van het spreekrecht. De daadwerkelijke uitvoeringsconsequenties voor het CJIB zullen daarom (indien nodig in samenspraak met de ketenpartners) nog verder in beeld worden gebracht.
In dit verband wordt tevens aandacht gevraagd voor gedegen ketenwerkprocessen en een gedegen implementatieproces om de wijzigingen te kunnen uitvoeren. Naast financiering voor de incidentele kosten zullen de exploitatiekosten tevens moeten worden meegenomen in de meerjarenbegroting van het CJIB.

Tot slot

Het CJIB is graag bereid tot een nadere toelichting indien dat is gewenst.
Ook voor het vervolg blijft het CJIB graag betrokken. In dit verband wordt uitgekeken uit naar de verdere samenwerking in het ketenprogramma voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

[redacted]