

University of Groningen

Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen

Knol, T. M.

Published in:
 Delikt en Delinkwent

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Knol, T. M. (2022). Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen. *Delikt en Delinkwent*, 2022(5), 406-422. [DD 2022/29].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen²

DD 2022/29

In maart 2021 publiceerde de regering het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening. Dat voorstel strekt er onder andere toe de oplegging van voorwaardelijke straffen in een strafbeschikking mogelijk te maken en te voorzien in een omzettingsprocedure wanneer de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer kan worden gelegd. Het voorstel, dat betrekking heeft op de afhandeling van relatief eenvoudige strafzaken, bevat echter belangrijke onduidelijkheden, minder gelukkige keuzes en inconsistenties en is bovenal zeer complex. In het artikel worden verschillende knelpunten binnen de voorgestelde regeling gesignaleerd en suggesties ter verbetering gedaan.

1. Inleiding

In maart 2021 publiceerde de regering het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening (hierna: het conceptwetsvoorstel).³ Dat voorstel beoogt de regeling van de buitengerechtelijke afdoeningsmogelijkheden van de transactie, de ontnemingsschikking en de strafbeschikking op een aantal punten ingrijpend te wijzigen.⁴ De regeling van de transactie wordt in het voorstel naar het Wetboek van Strafvordering (Sv) verplaatst, waarbij het toepassingsbereik daarvan wordt beperkt tot strafbare feiten in de sfeer van de rechtspersoon en gevallen waarin “bijzondere omstandigheden” tot een transactieaanbod in plaats van het uitvaardigen van een strafbeschikking moeten leiden.⁵ Het voorstel introduceert daarbij een marginale rechterlijke toets door het gerechtshof van hoge

1 *Promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen. Daar verricht hij onderzoek naar het toezicht door en op het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen.*

2 Citeerwijze: T.M. Knol, ‘Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen’, DD 2022/29.

3 Het conceptwetsvoorstel en de bijbehorende concept-Memorie van Toelichting zijn te raadplegen via https://www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening (laatst geraadpleegd 20 januari 2022).

4 Zie voor een bespreking van de voorgenomen wijzigingen in de regeling van de transactie S. Kerssies, ‘Het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening: enkele opmerkingen bij de voorgestelde (hoge)transactieregeling’, *TBS&H* 2021/4, p. 246-256.

5 Blijkens de concept-MvT, p. 8, gaat het voornamelijk om gevallen waarin de verdachte zich korte tijd in Nederland bevindt en een relatief licht strafbaar feit pleegt. In dergelijke gevallen kan een strafbeschikking op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), *Stcrt.* 2021, 62572, onder 2.4, niet onmiddellijk, zonder voorafgaande rechtsbijstand, worden betaald, omdat de verdachte daarmee op grond van artikel 257e lid 1 Sv afstand doet van het recht verzet te doen. In die gevallen wordt in de praktijk gekozen voor het aanbieden van een transactie. Kerssies, *TBS&H* 2021/4, p. 250-252, wijst er terecht op dat de afbakening tussen de strafbeschikking en de transactie kan worden verbeterd door de regeling van de strafbeschikking, conform een eerder voorstel van Harteveld en Robroek, zodanig aan te passen dat directe betaling van de strafbeschikking mogelijk wordt, zonder dat de verdachte daarmee afstand doet van het recht om verzet te doen. Zie daarover nader A.E. Harteveld en R. Robroek, ‘Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken’, in: A. Bailleux e.a., *Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België* (preadviezen NVVS), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2019, p. 71-72.

ontnemingschikkingen en transacties, en ontnemingsschikkingen in de sfeer van de rechtspersoon.

De voorgestelde wijzigingen in de transactieregeling bevestigen hetgeen reeds uit de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening en de Aanwijzing OM-strafbeschikking blijkt: het uitvaardigen van een strafbeschikking staat voorop bij de afdoening van eenvoudige strafzaken.⁶ Om die rol beter waar te kunnen maken, beoogt het conceptvoorstel het sanctiearsenaal van de officier van justitie bij uitvaardiging van een strafbeschikking te vergroten. Daartoe wordt voorgesteld de mogelijkheid te creëren in beslag genomen goederen in een strafbeschikking verbeurd te verklaren. Daarnaast beoogt het voorstel oplegging van voorwaardelijke straffen mogelijk te maken. Tot slot voorziet het voorstel in de introductie van een zogenaamde omzettingsprocedure voor het geval in een strafbeschikking opgelegde straffen niet volledig ten uitvoer worden gelegd.

De introductie van voorwaardelijke straffen en de voorgestelde omzettingsprocedure zullen grote invloed hebben op de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen. Daarom staan zij in deze bijdrage centraal. In paragraaf twee schets ik eerst kort de voorgestelde wijzigingen. De derde paragraaf vormt het zwaartepunt van de bespreking. Daarin komen verschillende problematische aspecten van de voorgestelde regeling aan de orde. Ik zal afsluiten met een voorzet voor een alternatieve regeling die de gesignaleerde knelpunten kan wegnemen.

2. Schets van de voorgenomen regeling van voorwaardelijke bestraffing en de omzettingsprocedure

De regering beoogt met de invoering van voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking de straftoemeting door de officier van justitie beter op die van de rechter te laten aansluiten.⁷ De introductie van voorwaardelijke straffen vergt verschillende wijzigingen van de thans geldende regeling van de strafbeschikking. In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld dat de taakstraf, geldboete en ontzegging van de rijbevoegdheid (gedeeltelijk) voorwaardelijk kunnen worden opgelegd (artikel 257ab lid 1 Sv). Die oplegging vindt op grond van het voorgestelde artikel 257ac lid 1 Sv steeds plaats onder de algemene voorwaarde dat de verdachte zich voor het einde van de proeftijd van ten hoogste een jaar niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Daarnaast kunnen volgens het tweede lid van die bepaling enkele, limitatief omschreven, bijzondere voorwaarden worden opgelegd.⁸

De invoering van een voorwaardelijke modaliteit vereist een regeling voor de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. Naar geldend recht kan de officier van justitie de verdachte op grond van artikel 255a lid 1 Sv dagvaarden als de strafbeschikking

6 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), onder. 2. Zie over de wetsgeschiedenis op dit punt R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 55-58.

7 Concept-MvT, p. 5.

8 De bijzondere voorwaarden die de officier van justitie kan opleggen komen grotendeels overeen met de voorwaarden die de rechter op grond van artikel 14c lid 2 Sr kan stellen bij een voorwaardelijke veroordeling, met als voornaamste verschil dat de oplegging van de meest ingrijpende voorwaarden blijft voorbehouden aan de rechter. In het conceptwetsvoorstel wordt de officier van justitie ook de mogelijkheid onthouden om de verdachte te verplichten zich ambulante te laten behandelen of zich aan 'andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffend' (de voorwaarde uit artikel 14c lid 2 onder 14 Sr) te houden. De concept-MvT bevat geen motivering van de keuze om de officier van justitie de mogelijkheid tot het stellen van die laatste twee (typen) voorwaarden te onthouden. De officier van justitie kan de verplichting tot ambulante behandeling op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking, onder 2.2.1, onder omstandigheden wel opleggen als gedragsaanwijzing in de zin van artikel 257a lid 3 onder e Sv. In het kader van dergelijke gedragsaanwijzingen en het voorwaardelijk sepot kan hij bovendien andere verplichtingen opleggen die het gedrag van de verdachte betreffen. Na aanvaarding van het wetsvoorstel zal de officier van justitie dus over drie afdoeningsmodaliteiten beschikken die steeds net andere voorwaarden mogelijk maken. Een nadere afstemming lijkt dan ook gewenst.

niet volledig ten uitvoer is gelegd.⁹ Het wetsvoorstel beoogt daar verandering in te brengen. Het voorziet in een nieuwe zesde titel in Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering, getiteld “Beslissingen inzake de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking”. Die titel bevat een omzettingsprocedure voor het geval de verdachte zich niet aan in een strafbeschikking opgelegde voorwaarden bij een voorwaardelijke straf houdt. Daartoe beperkt de omzettingsprocedure zich evenwel niet. Die procedure is ook van toepassing wanneer een onvoorwaardelijke sanctie niet volledig ten uitvoer wordt gelegd.

Uitgangspunt van de voorgestelde regeling in artikel 6:6:38 e.v. Sv is dat de strafbeschikking bij onvolledige tenuitvoerlegging ten nadele van de verdachte kan worden gewijzigd. Die wijziging kan langs twee wegen tot stand komen: de officier van justitie kan de strafbeschikking zelf wijzigen of vorderen dat de rechter de strafbeschikking wijzigt. Het voorgestelde artikel 6:6:39 lid 1 Sv maakt het de officier van justitie in twee gevallen mogelijk de strafbeschikking zelf te wijzigen: a) bij niet-naleving van voorwaarden bij een voorwaardelijke straf of b) wanneer de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd. Bij niet-naleving van voorwaarden bij een voorwaardelijke straf kan hij besluiten de proeftijd met ten hoogste een jaar te verlengen of (een gedeelte van) de voorwaardelijke straf om te zetten in een onvoorwaardelijke straf (lid 2). Bij onvolledige tenuitvoerlegging van onvoorwaardelijke sancties in de strafbeschikking kan de officier conform het derde lid van die bepaling, nadat hij de verdachte heeft gehoord, besluiten tot omzetting van de in de strafbeschikking opgelegde straf of maatregel in een andere straf of maatregel die in artikel 257a Sv is voorzien. Blijkens de concept-MvT denkt de regering daarbij voornamelijk aan de mogelijkheid een geldboete in een taakstraf om te zetten.¹⁰

Tegen de beslissing om de strafbeschikking te wijzigen (de “wijzigingsbeschikking”) kan de verdachte binnen 14 dagen bezwaar maken bij de rechter (artikel 6:6:41 lid 1 Sv). In die procedure staat de schuldvaststelling waarop de strafbeschikking berust niet langer ter discussie. De rechter buigt zich slechts over de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie. Komt de rechter tot de conclusie dat de officier van justitie de strafbeschikking niet had mogen wijzigen, dan vernietigt hij blijkens het voorgestelde artikel 6:6:41 lid 3 Sv de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie. Dan blijft de oorspronkelijke strafbeschikking, die eerder door de officier van justitie werd gewijzigd, in stand. Concludeert de rechter dat wel aan de voorwaarden voor wijziging van de strafbeschikking is voldaan, dan oordeelt de rechter op grond van het vierde lid of sprake is van passende bestraffing. Als daar sprake van is, dient de rechter het bezwaar ongegrond te verklaren. Is geen sprake van passende bestraffing, dan verklaart de rechter het bezwaarschrift gegrond, vernietigt hij de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie en wijzigt hij de onherroepelijke strafbeschikking door een naar zijn oordeel passende, in artikel 257a voorziene, straf of maatregel op te leggen.

In plaats van het doorlopen van de hiervoor beschreven procedure kan de officier van justitie op grond van artikel 6:6:42 lid 1 Sv ook besluiten bij de rechter een vordering tot wijziging van de onherroepelijke strafbeschikking in te dienen. Daarbij kan de officier van justitie dezelfde wijzigingen vorderen die hij ook zelf kan doorvoeren door de strafbeschikking te wijzigen. Maar de meerwaarde van een wijzigingsvordering bij de rechter schuilt in de mogelijkheid dat de officier van justitie ook kan vorderen dat de rechter een (vervangende) vrijheidsstraf oplegt. Na een vordering tot wijziging van de strafbeschikking is de taak van de rechter in beginsel beperkt tot het opleggen van een naar zijn oordeel passende straf (artikel 6:6:42 lid 4 Sv). De schuldvaststelling waarop de strafbeschikking berust staat

9 *Kamerstukken II 2004/05, 29849, 3, p. 18-19, 24.*

10 *Concept-MvT, p. 38.*

in beginsel niet langer ter discussie. Dat is slechts anders wanneer de officier van justitie een (vervangende) vrijheidsstraf vordert. Dan toetst de rechter wel of de strafbeschikking op een toereikende schuldvaststelling berust. Berust de strafbeschikking op een toereikende schuldvaststelling, dan legt de rechter een passende straf op. Concludeert de rechter dat geen sprake is van een toereikende schuldvaststelling, dan wijst hij de vordering af en vernietigt hij de eerder uitgevaardigde strafbeschikking (artikel 6:6:42 lid 3 Sv).

3. Een begrijpelijk streven met een ongelukkige uitwerking

3.1 Voortschrijdend inzicht van de wetgever

Het voornemen een omzettingsprocedure in te voeren komt niet uit de lucht vallen. Dat idee lag bij de invoering van de strafbeschikking al op tafel. Destijds koos de wetgever bewust voor een systeem waarin de officier van justitie de verdachte op grond van artikel 255a lid 1 Sv kan dagvaarden als een strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd. Daarop volgt dan dus een procedure waarin de rechter de zaak integraal beoordeelt. Dat systeem werd geprefereerd boven een omzettingsprocedure, waarin de rechter zich enkel buigt over de vraag of een eerder opgelegde straf wordt omgezet in een andere straf. De keuze voor een integrale beoordeling na onvolledige tenuitvoerlegging berustte op een aantal overwegingen. Het belangrijkste argument was dat de feitenvaststelling die aan een strafbeschikking ten grondslag ligt onvoldoende basis zou bieden voor oplegging van “andere, zwaardere straffen die in de procedure voor de strafrechter heel nadrukkelijk in beeld komen”. Daarnaast werd erop gewezen dat de oplegging van een (vervangende) vrijheidsstraf op grond van artikel 5 EVRM en artikel 113 lid 3 van de Grondwet een rechterlijke feitenvaststelling vergt. Ten derde zou een eerder uitgevaardigde strafbeschikking de besluitvorming door de rechter niet te zeer mogen sturen. Tot slot zou de rechter in eenvoudige zaken die met een strafbeschikking worden afgedaan niet veel werk hebben aan het beoordelen van de schuldvraag, waardoor de wetgever verwachtte dat de thans geldende procedure, waarin de rechter de zaak integraal beoordeelt, feitelijk als omzettingsprocedure zou functioneren.¹¹

De keuze voor een integrale beoordeling in plaats van een omzettingsprocedure was van meet af aan omstreden. Het afwijzen van een omzettingsprocedure contrasteert met het gegeven dat een strafbeschikking wel voldoende basis biedt voor gijzeling van de niet-betalende verdachte.¹² De rechter dient ook op de feitenvaststelling van de officier van justitie te vertrouwen als de verdachte in strijd met een in een strafbeschikking opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid toch een motorvoertuig bestuurt. De rechter die zich in dat geval over het misdrijf van artikel 9 lid 1 WVV buigt, toetst namelijk niet of de ontzegging van de rijbevoegdheid terecht is opgelegd.¹³ Het meest principiële bezwaar is dat de verdachte die geen verzet doet bij onvolledige tenuitvoerlegging van de strafbeschikking alsnog een integrale beoordeling van zijn zaak krijgt. Dat past niet goed bij het systeem van de strafbeschikking dat is gebaseerd op de gedachte dat de strafbeschikking onaantastbaar

11 *Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 18-19, Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 7, p. 10.*

12 M.S. Groenhuijsen en J.B.H.M. Simmelink, ‘Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafproceessuele uitgangspunten’, in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis en J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht: Liber amicorum J.M. Reijntjes*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 190-191. De regering wees er in *Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 7, p. 10* zelfs op dat de gijzeling in veel gevallen kan resulteren in een vrijheidsbeneming die vergelijkbaar is met de vrijheidsstraf die door de rechter zal worden opgelegd, zodat het niet meer in de rede zou liggen dat de verdachte alsnog wordt gedagvaard. Het conceptwetsvoorstel stelt voor de mogelijkheid bij het uitblijven van betaling van in een strafbeschikking opgelegde geldboetes op grond van artikel 6:6:25 Sv gijzeling te vorderen te schrappen na invoering van de omzettingsprocedure.

13 Groenhuijsen en Simmelink 2005, p. 190.

wordt als de verdachte geen verzet doet.¹⁴ Bovendien ontstaat een niet te rechtvaardigen verschil in behandeling met de verdachte die wel aan de strafbeschikking voldoet en geen integrale beoordeling van zijn strafzaak krijgt.¹⁵ Daarom zijn door verschillende auteurs (onderling uiteenlopende) voorstellen tot introductie van een omzettingsprocedure gedaan.¹⁶

Tegen de achtergrond van de geschetste bezwaren is niet verrassend dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel terugkomt op de eerder gemaakte keuze geen omzettingsprocedure in te voeren. Het kernargument voor de wenselijkheid van een omzettingsprocedure is volgens de concept-MvT dat een integrale rechterlijke beoordeling na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking niet noodzakelijk is, omdat het aanzoeken van de rechter in die fase enkel de executie van de strafbeschikking beoogt te verzekeren. Bovendien betoogt de regering dat er geen goede reden bestaat waarom de verdachte die niet meewerkt aan executie van een strafbeschikking een volledige beoordeling van zijn strafzaak dient te krijgen. De regering acht het vanwege de eenvoudige aard van de feiten die met een strafbeschikking worden afgedaan ook verantwoord om bij beslissingen over de executie in beginsel te vertrouwen op de feitenvaststelling van het OM bij uitvaardiging van een strafbeschikking. Dat standpunt houdt blijkens de concept-MvT verband met de rechtswaarborgen rond de uitvaardiging van een strafbeschikking en de inspanningen van het OM om de kwaliteit van de schuldvaststelling te verbeteren. Om die redenen zou de rechter enkel bij de oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie een oordeel moeten vellen over de schuldvaststelling door het OM, omdat artikel 5 EVRM en artikel 113 lid 3 Grondwet een dergelijke beoordeling verlangen.¹⁷

Uit het voorgaande volgt dat er goede redenen bestaan om de bestaande integrale beoordeling na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking te vervangen door een omzettingsprocedure. De wijze waarop dit doel in het voorstel wordt uitgewerkt is echter, zoals in de navolgende paragrafen zal blijken, uiterst complex en in verschillende opzichten ongelukkig.

3.2 *Verscheidenheid in toepasselijke procedures*

Vanuit het oogpunt van een transparante wettelijke regeling en de rechtszekerheid van de verdachte zou de wetgever moeten streven naar een zoveel mogelijk uniforme regeling die duidelijk maakt welke procedure wordt doorlopen als een strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd. Het is echter sterk de vraag of de voorgestelde regeling daarin slaagt en niet eenvoudiger zou kunnen.

Die vraag hangt in de eerste plaats samen met de afbakening van de voorgestelde titel 6. Het wetsvoorstel brengt een scheiding aan tussen wijzigingen van de strafbeschikking in het voordeel van de verdachte en wijzigingen in het nadeel van de verdachte. Wijzigingen ten nadele van de verdachte zijn op grond van het voorgestelde artikel 6:6:38 lid 1 Sv enkel mogelijk volgens de in par. 2 beschreven omzettingsprocedures, terwijl de officier van justitie de strafbeschikking langs de weg van artikel 257e lid 9 Sv alleen nog maar ten voordele van de verdachte kan wijzigen. Daarbij geldt dat strafbeschikkingen enkel ten

14 Groenhuijsen en Simmelink 2005, p. 188-189.

15 A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 175.

16 Hartmann 2002, p. 174-175; M.E. de Meijer en J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen', in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink en D. Van Daele, *Het Openbaar Ministerie verandert* (preadviezen NVVS 2014), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 275-276; Robroek 2017, p. 115-117; Hartevelde en Robroek 2019, p. 99-102.

17 Concept-MvT, p. 6-7.

nadele van de verdachte kunnen worden gewijzigd als zij 'onherroepelijk' zijn. Wijzigingen ten voordele kunnen zowel bij onherroepelijke als niet-onherroepelijke strafbeschikkingen worden doorgevoerd. Bij deze afbakening moet worden bedacht dat strafbeschikkingen enkel vanuit het perspectief van de verdachte onherroepelijk worden als hij geen verzet doet. Doet de verdachte geen verzet, dan blijft voor de officier van justitie tot het moment dat de strafbeschikking volledig ten uitvoer is gelegd op grond van artikel 255a lid 1 Sv de mogelijkheid bestaan om de verdachte te dagvaarden voor het feit waarvoor eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd, waarmee hij die eerder uitgevaardigde strafbeschikking feitelijk herroept. Bovendien biedt artikel 257e lid 9 Sv de officier van justitie een vrijwel onbeperkte mogelijkheid om eerder uitgevaardigde strafbeschikkingen in te trekken of te wijzigen, ook als de verdachte geen verzet meer kan doen.¹⁸ Daarbij valt op dat de beslissing tot wijziging van de strafbeschikking ten nadele van de verdachte in de voorgestelde zesde titel van Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering uitvoeriger is genormeerd dan de wijziging ten voordele van de verdachte op grond van artikel 257e lid 9 Sv. Voor beide typen wijzigingen geldt bovendien een ander regime van rechtsbescherming. De verdachte kan verzet doen tegen een strafbeschikking die op grond van artikel 257e lid 9 Sv is gewijzigd, waarmee hij een integrale beoordeling van zijn zaak kan bewerkstelligen.¹⁹ Tegen een wijziging ten nadele kan hij bezwaar maken, waarna de rechter zich in beginsel enkel buigt over de opgelegde straf.

In de concept-MvT wordt de keuze voor deze wijze van afbakenen niet nader gemotiveerd. De gekozen systematiek ligt echter niet voor de hand, omdat zij aanleiding kan geven tot complicaties. Blijkens de concept-MvT kan de verdachte tegen iedere wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking bezwaar maken, maar dient de rechter hem bij gebrek aan belang niet-ontvankelijk te verklaren wanneer het bezwaar is gericht tegen een wijziging ten voordele.²⁰ Tegen die tijd is de termijn voor het doen van verzet – wat dan het juiste rechtsmiddel zou zijn – op grond van artikel 257e lid 1 Sv echter vrijwel zeker verstreken. Omgekeerd loopt de verdachte die ten onrechte verzet doet tegen een strafbeschikking die in zijn nadeel is gewijzigd het risico dat de voorgestelde bezwaartermijn van 14 dagen reeds is verstreken wanneer duidelijk wordt dat zijn verzet niet-ontvankelijk is. De kans dat zich op dit punt complicaties voordoen is reëel, omdat men, zoals in de concept-MvT wordt onderkend, soms kan twisten over de vraag of de straf die na wijziging van de strafbeschikking wordt opgelegd wel of niet in het nadeel van de verdachte is.²¹ De omzetting van een geldboete in een taakstraf betekent bijvoorbeeld in het systeem van artikel 9 Sr een verzwaring van de opgelegde straf, maar kan voor de niet-draagkrachtige verdachte een gunstiger straf vormen.²² Naast deze procedurele complicaties heeft de voorgestelde afgrenzing tussen wijzigingen in het voordeel en in het nadeel van de verdachte tot gevolg dat verdachten die geen verzet doen tegen de strafbeschikking alsnog een integrale behandeling van hun strafzaak kunnen realiseren wanneer de officier van justitie de strafbeschikking naar aanleiding van de onvoltooide tenuitvoerlegging wijzigt en die wijziging in het voordeel van de verdachte uitpakt. Dat staat op gespannen voet met het doel van het

18 Zie over de intrekkings- en wijzigingsbevoegdheid nader M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Kluwer 2015, p. 85-90 en M. Peters, 'Herziening van de strafbeschikking', *TPWS* 2019/51, par. 3.3.

19 Kessler 2015, p. 64, 90.

20 Concept-MvT, p. 40.

21 Concept-MvT, p. 41.

22 Openbaar Ministerie, Advies inzake wetsvoorstel tot wijziging van het WvSv en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, te raadplegen via: <https://www.om.nl/onderwerpen/wetgevingsadvies-om/documenten/wetgevingsadviezen/2021/map/wetgevingsadviezen/advies-conceptwetsvoorstel-tot-wijziging-van-het-wvsv-en-enkele-andere-wetten> (laatst geraadpleegd 20 januari 2022), p. 8-9.

wetsvoorstel om bij mislukte executie van een strafbeschikking te voorzien in een omzettingsprocedure in plaats van een integrale herbeoordeling van de strafzaak.

Tegen deze achtergrond ligt het meer voor de hand om de toepasselijkheid van beide procedures niet afhankelijk te stellen van het antwoord op de vraag of de strafbeschikking ten voordele of ten nadele van de verdachte is gewijzigd, maar van het antwoord op de vraag of de verdachte nog verzet kan doen tegen de strafbeschikking. Dan kan de officier van justitie een strafbeschikking op grond van artikel 257e lid 9 Sv wijzigen zolang die vanuit het perspectief van de verdachte nog niet onherroepelijk is. Tegen een dergelijke wijziging kan de verdachte verzet doen. Een wijziging van een onherroepelijke strafbeschikking kan dan enkel plaatsvinden op grond van de omzettingsprocedure, ongeacht of die wijziging in het voordeel of het nadeel van de verdachte is. Tegen een dergelijke wijziging kan de verdachte vervolgens een bezwaarschrift indienen. Toegegeven moet worden dat daarmee weer een nieuwe afbakeningskwestie (tussen onherroepelijke en niet-onherroepelijke strafbeschikkingen) in het leven wordt geroepen. Die zou echter kunnen worden ondervangen door maatregelen die ervoor zorgen dat beter duidelijk wordt wanneer de verdachte bekend is geraakt met de uitgevaardigde strafbeschikking en de in artikel 257e lid 1 Sv geregelde verzetstermijn aanvangt. Dat kan door in meer gevallen de strafbeschikking te betekenen. Maar ook als daar niet in wordt voorzien zou een afbakening tussen onherroepelijke en niet-onherroepelijke strafbeschikkingen beter recht doen aan de strekking van het wetsvoorstel om de verdachte die niet aan de strafbeschikking voldoet niet langer te 'belonen' met een volledige behandeling van zijn zaak.

Een tweede factor betreft de verhouding van de voorgestelde omzettingsprocedure tot de reeds bestaande mogelijkheid om de verdachte te dagvaarden op grond van artikel 255a Sv als een strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd. Het wetsvoorstel voorziet niet in aanpassing van het thans geldende artikel 255a Sv, waardoor de verdachte ook na aanvaarding van het wetsvoorstel kan worden gedagvaard als de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet is voltooid. Het voorgestelde artikel 6:6:38 lid 1 Sv, dat de toepasselijkheid van de omzettingsprocedure regelt, dwingt bovendien niet tot het doorlopen van de omzettingsprocedure in alle gevallen waarin de procedure van toepassing is. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de officier van justitie in alle gevallen waarin de omzettingsprocedure van toepassing is eveneens kan kiezen de verdachte te dagvaarden en een integraal rechterlijk oordeel te bewerkstelligen. In een aantal gevallen heeft de officier van justitie op grond van het voorgestelde artikel 6:6:38 lid 2 Sv zelfs enkel de mogelijkheid de verdachte die niet aan een strafbeschikking voldoet te dagvaarden. Dat artikellid bepaalt dat de voorgestelde omzettingsprocedure niet van toepassing is wanneer in een strafbeschikking aanwijzingen uit artikel 257a lid 3 Sv zijn opgelegd.

Het doel van het wetsvoorstel is om de integrale beoordeling door de strafrechter na onvolledige tenuitvoerlegging te vervangen door een omzettingsprocedure waarin enkel de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking centraal staat. Daarom is opmerkelijk dat het wetsvoorstel de mogelijkheid de verdachte te dagvaarden op zo ruime schaal openlaat en daar bij de oplegging van aanwijzingen zelfs toe verplicht. De concept-MvT zwijgt over de reden waarom artikel 255a lid 1 Sv ongewijzigd blijft en de officier van justitie in alle gevallen de ruimte wordt gelaten om de verdachte te dagvaarden in plaats van de omzettingsprocedure te doorlopen. De concept-MvT maakt evenmin duidelijk wanneer de officier van justitie voor een dagvaarding of voor het doorlopen van de omzettingsprocedure zou moeten kiezen. In die concept-MvT wordt wel ingegaan op de keuze strafbeschikkingen waarin een aanwijzing is opgelegd uit te sluiten van de omzettingsprocedure. Volgens de regering heeft het OM laten weten behoefte te hebben aan het behoud van de aanwijzingen, bijvoorbeeld in huiselijk geweld-zaken waarin een geldboete te zwaar op het gezinsbudget zou drukken

en een taakstraf door de verdachte wegens een beperking niet kan worden uitgevoerd. Dan is het opleggen van een gedragsaanwijzing, inhoudend een locatie- of contactverbod onder dreiging dat bij overtreding dagvaarding volgt en gevangenisstraf zal worden gevorderd, volgens het OM vaak effectief.²³ Dat kan zo zijn, maar daaruit wordt niet duidelijk waarom de mogelijkheid tot indiening van een vordering strekkende tot het verkrijgen van een titel om bij overtreding van een gedragsaanwijzing vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen niet net zo effectief zou zijn. Deze onderbouwing heeft bovendien enkel betrekking op de gedragsaanwijzingen uit artikel 257a lid 3 onder e Sv. De omzettingsprocedure wordt echter uitgesloten voor alle aanwijzingen uit artikel 257a lid 3 Sv, waaronder onder andere equivalenten van verbeurdverklaring en de ontnemingsmaatregel vallen. De concept-MvT geeft echter geen enkel inhoudelijk argument waarom ook bij niet-naleving van die andere aanwijzingen dagvaarding wenselijk is. Verder wordt in de concept-MvT opgemerkt dat een aanwijzing geen straf of maatregel is en evenmin een voorwaarde is voor een voorwaardelijke straf in de strafbeschikking, die bij overtreding daarvan in een onvoorwaardelijke straf kan worden omgezet.²⁴ Ook dat is op zichzelf juist, maar maakt niet duidelijk waarom de wetgever niet zou kunnen bepalen dat een aanwijzing wel vatbaar is voor omzetting in een (vervangende) straf of maatregel. Blijkens het conceptwetsvoorstel krijgt de verdachte die een opgelegde aanwijzing overtreedt enkel om die reden na een dagvaarding wel de integrale beoordeling die blijkens de concept-MvT juist onwenselijk wordt geacht, zonder dat daar een overtuigende motivering aan ten grondslag ligt.²⁵

Is het mogelijk om alle strafbeschikkingen, dus ook die waarin een aanwijzing is opgelegd, onder het bereik van de omzettingsprocedure te brengen? Dat lijkt wel het geval, maar vergt enkele ingrepen. De wetgever zou de aanwijzingen uit artikel 257a lid 3 onder a tot en met c Sv kunnen schrappen en vervangen door de zelfstandige straf van verbeurdverklaring en de ontnemingsmaatregel.²⁶ Dat biedt mogelijkheden die sancties in de omzettingsprocedure aan te vullen met een vrijheidsbenemende sanctie, waardoor de tenuitvoerlegging op soortgelijke wijze verloopt als wanneer deze sancties door de rechter worden opgelegd.²⁷ De aanwijzingen uit artikel 257a lid 3 onder d (kort gezegd: storting van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven) en onder e (gedragsaanwijzingen) kennen geen zelfstandig door de rechter op te leggen sanctie als equivalent, nu zij zijn ontleend aan de regeling van de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c lid 2 onder 4° en 14° Sr). De wetgever zou ervoor kunnen kiezen deze aanwijzingen te schrappen en het stellen van deze gedragsvoorwaarden (enkel) als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf mogelijk te maken. Die keuze wil de regering blijkens de concept-MvT nu (nog) niet maken, omdat die de spanwijdte van het wetsvoorstel te buiten zou gaan.²⁸ Een alternatief zou kunnen zijn dat in de omzettingsprocedure een voorziening wordt getroffen die het mogelijk maakt ook

23 Concept-MvT, p. 15.

24 Concept-MvT, p. 37.

25 Dat klemt temeer nu, zoals ook de NOvA opmerkt op p. 10 en 11 van haar advies betreffende het concept wetsvoorstel tot wijziging van het WvSv en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, te raadplegen via <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank> (laatst geraadpleegd 20 januari 2022), in het kader van een voorwaardelijke straf vrijwel dezelfde voorwaarden kunnen worden verbonden die ook als gedragsaanwijzing kunnen worden opgelegd en het van de keuze tussen beide modaliteiten afhangt welk regime na onvolledige tenuitvoerlegging moet worden doorlopen.

26 Dat is eerder, op andere gronden, bepleit door Groenhuijsen en Simmelink 2005, p. 180-182.

27 Zie daarover nader onder 3.5.

28 Concept-MvT, p. 14-15.

bij deze aanwijzingen een vervangende vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen.²⁹ Vervolgens zou artikel 255a lid 1 Sv zodanig kunnen worden aangepast dat de officier de verdachte tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd niet langer kan dagvaarden, ongeacht of die strafbeschikking wel of niet volledig ten uitvoer is gelegd. Daarmee zou een eenduidige afbakening ontstaan die recht doet aan het doel van het wetsvoorstel om niet langer in een integrale beoordeling van de strafzaak te voorzien als de verdachte geen verzet doet tegen een strafbeschikking.³⁰

3.3 Toetsingsruimte van de rechter

De kern van het voorliggende wetsvoorstel is gelegen in een andere rol van de rechter na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking. In de systematiek van de voorgestelde omzettingsprocedure velt de rechter enkel een oordeel wanneer de verdachte bezwaar maakt tegen wijziging van de strafbeschikking door de officier van justitie of in het geval dat de officier wijziging van de strafbeschikking vordert. Bovendien beoordeelt de rechter de strafzaak dan niet langer integraal. Deze belangrijke wijziging roept de vraag op welke toetsingsmaatstaf de rechter moet hanteren als hij tot een oordeel wordt geroepen. Bij dat centrale element van het wetsvoorstel kunnen op drie punten kanttekeningen worden geplaatst.

Het eerste punt betreft de toetsingsmaatstaf na een bezwaarschrift van de verdachte. Artikel 6:6:41 lid 3 Sv verplicht de rechter na een ingediend bezwaarschrift tegen een wijziging van de strafbeschikking door de officier van justitie te toetsen of is voldaan aan “de in artikel 6:6:39 Sv gestelde voorwaarden” voor wijziging door de officier van justitie. De concept-MvT noemt als voorbeelden bij deze toetsing dat moet worden nagegaan of sprake is van een overtreding van een gestelde voorwaarde en of kan worden gezegd dat de strafbeschikking niet of niet volledig ten uitvoer is gelegd.³¹ Als niet aan die voorwaarden is voldaan had de officier van justitie de strafbeschikking niet mogen wijzigen en dient de rechter de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie te vernietigen, zodat de oorspronkelijke strafbeschikking in stand blijft. De genoemde voorbeelden betreffen de inhoud van de beslissing van de officier van justitie. Het is dan ook logisch dat de rechter toetst of aan die voorwaarden is voldaan. Het vierde en vijfde lid van artikel 6:6:39 Sv bevatten echter ook procedurele bepalingen over het horen van de verdachte voorafgaand aan het wijzigen van een strafbeschikking en het toezenden van de wijzigingsbeschikking. Dat roept de vraag op of niet-naleving van die meer formele voorschriften ook tot gegrondverklaring

29 Bij gedragsaanwijzingen is een mogelijke complicatie dat – anders dan bij het bepalen van de duur van de vervangende hechtenis of gijzeling bij een vermogenssanctie of taakstraf – geen kwantitatieve maatstaf bestaat aan de hand waarvan het aantal dagen vervangende hechtenis kan worden bepaald als de verdachte de aanwijzing niet naleeft. Dat bezwaar hoeft echter niet onoverkomelijk te zijn, zo blijkt bijvoorbeeld uit hetgeen in artikel 38w Sr is bepaald omtrent de vervangende hechtenis bij overtreding van de maatregel van artikel 38w Sr.

30 Hartmann 2002, p. 174-175; De Meijer en Simmelink 2014, p. 275-276; Robroek 2017, p. 115-117 en Harteveld en Robroek 2019, p. 99-102 stellen voor de omzettingsprocedure te beperken tot geldboetes. Dat zou tot gevolg hebben dat verdachten aan wie een geldboete wordt opgelegd na onvolledige tenuitvoerlegging geen integrale beoordeling van hun strafzaak zouden krijgen, maar verdachten aan wie een andere sanctie wordt opgelegd wel. Daarmee wordt de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking wederom onnodig gecompliceerd door te voorzien in twee verschillende procedures, zonder dat een goede reden bestaat om de zaak bij andere sancties dan geldboetes wel integraal te beoordelen. De regeling kan bovendien tot merkwaardig gevolg hebben dat bijvoorbeeld de verdachte aan wie een geldboete van minder dan €2000 is opgelegd en die daaraan voorafgaand niet is gehoord (artikel 257c lid 2 Sv verplicht daar niet toe) geen integrale beoordeling van zijn strafzaak krijgt, terwijl de verdachte die wel is gehoord en na zijn verklaring bereid te zijn aan die straf te voldoen (artikel 257c lid 1 Sv) een taakstraf krijgt opgelegd na onvolledige tenuitvoerlegging wel een volledige behandeling van zijn strafzaak krijgt.

31 Concept-MvT, p. 41.

van het bezwaar en vernietiging van de wijzigingsbeschikking moet leiden. Dat kan immers tot de consequentie leiden dat de rechter die meent dat de wijzigingsbeschikking wel tot passende bestraffing leidt die beschikking op formele gronden toch moet vernietigen. Dat levert vertraging op, terwijl sterk kan worden betwijfeld in welk belang de verdachte wordt geraakt als hij tijdens de behandeling van het bezwaarschrift wel door de rechter wordt gehoord. Het ligt dan ook voor de hand om deze procedurele eisen te onttrekken aan rechterlijke toetsing of te voorzien in de mogelijkheid dat de rechter de zaak bij schending van enkel een procedurele bepaling zelf afdoet.

In de tweede plaats springt in het oog dat de rechter die zich over een bezwaarschrift tegen een wijzigingsbeschikking of over een wijzigingsvordering van de officier van justitie buigt de strafoplegging integraal beoordeelt. Dat contrasteert met het doel van het wetsvoorstel. De voorgestelde omzettingsprocedure beoogt volgens de regering immers enkel de tenuitvoerlegging van de bij strafbeschikking opgelegde sanctie zeker te stellen. De verdachte die niet aan de strafbeschikking voldoet valt in het wetsvoorstel geen integrale behandeling van zijn zaak ten deel, maar heeft wel de kans dat de rechter zijn straf matigt. Die kans krijgt de verdachte die wel aan de strafbeschikking voldoet niet. Dat valt principieel moeilijk te verdedigen en kan voor de verdachte een prikkel vormen om niet aan de strafbeschikking te voldoen in de hoop dat de rechter tijdens de omzettingsprocedure (bijvoorbeeld vanwege het tijdsverloop) een lagere straf oplegt. Aan dat aspect wordt in de concept-MvT geen aandacht besteed. Wel wordt opgemerkt dat de volledige toetsing het beste past bij het in artikel 6 EVRM opgenomen recht van een verdachte op een “determination van de criminal charge” door een rechter.³² Die integrale toetsing door de rechter wordt daarnaast verdedigd met het argument dat zij past bij “de rechterlijke verantwoordelijkheid voor de straftoemeting”.³³ Die argumenten overtuigen niet. In de omzettingsprocedure staat immers, behoudens het geval waarin de rechter een (vervangende) vrijheidsstraf oplegt, niet een beschuldiging tegen de verdachte centraal, maar enkel de tenuitvoerlegging van een eerder naar aanleiding van die beschuldiging opgelegde en onherroepelijk geworden sanctie. Verder valt niet in te zien waarom de rechter (ook) in de fase van de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking nog een eigen verantwoordelijkheid voor de straftoemeting heeft die tot integrale beoordeling van de strafoplegging dient te leiden. Die verantwoordelijkheid heeft de rechter wel wanneer de verdachte verzet doet tegen een strafbeschikking. Als de verdachte die mogelijkheid niet benut, ligt het voor de hand om de onherroepelijk door het OM opgelegde sanctie in de omzettingsprocedure als uitgangspunt te hanteren. De rechter zou in de executiefase niet langer een oordeel moeten vellen over de oorspronkelijke strafoplegging, maar enkel over de omzetting van die straf. Daarbij zouden de aard en zwaarte van de eerder opgelegde straf leidend moeten zijn.³⁴ Dat uitgangspunt zou ertoe leiden dat de rechter na een bezwaarschrift van de verdachte enkel dient te beoordelen of die omzettingsbeslissing rechtmatig is. Als hij rechtstreeks wordt benaderd door de officier

32 Concept-MvT, p. 41.

33 Concept-MvT, p. 13.

34 Deze paragraaf is toegespitst op de toetsing door de rechter, maar in de voorgestelde omzettingsprocedure heeft de officier van justitie ook de ruimte om de strafoplegging tijdens de tenuitvoerleggingsfase integraal te beoordelen. Zie daarover nader onder 3.5. Het door mij voorgestelde uitgangspunt brengt mee dat de aard en zwaarte van de eerder opgelegde sanctie ook voor de officier van justitie leidend zouden moeten zijn in de executiefase.

van justitie zou zijn taak beperkt moeten zijn tot beoordeling of omzetting gerechtvaardigd is.³⁵

Tot slot vraagt de rechterlijke toetsing bij oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie verduidelijking. Wanneer de officier van justitie wijziging van de strafbeschikking vordert en oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie wenst, dient de rechter zich volgens het conceptwetsvoorstel niet te beperken tot toetsing van de strafoplegging. Op grond van artikel 6:6:42 lid 3 Sv dient hij ook te beoordelen “of de strafbeschikking op een toereikende schuldvaststelling berust”.³⁶ Die maatstaf roept enerzijds de vraag op hoe indringend de rechterlijke toetsing zou moeten zijn, terwijl anderzijds de vraag is naar welk moment (*ex nunc* of *ex tunc*) de rechter zou moeten toetsen.

De schuldvaststelling waarop de officier van justitie het uitvaardigen van de strafbeschikking dient te baseren laat zich het best omschrijven als de (beredeneerde) inschatting dat een rechter die later, na gedaan verzet of (in het huidige systeem) onvolledige tenuitvoerlegging, over de zaak zal oordelen tot een veroordeling zou komen.³⁷ De voorgestelde wettekst verlangt dus strikt genomen niet dat de rechter ‘rechtstreeks’ over de voorliggende zaak oordeelt, maar enkel over de band van de eerdere inschatting van de officier van justitie. Uit die maatstaf vloeit wel voort dat de rechter een inhoudelijk oordeel over de zaak moet vellen (hij moet immers oordelen of de inschatting van de officier van justitie terecht was), maar hij bakent die beoordeling niet duidelijk af. Wel wekt de wettekst de indruk dat de rechter de zaak niet integraal dient te beoordelen. Blijkens de concept-MvT daarentegen is een schuldvaststelling echter toereikend wanneer is “bewezen dat de veroordeelde het feit heeft begaan, dit feit een strafbaar feit is en de verdachte daarvoor strafbaar”.³⁸ Die passage wekt nu juist weer de indruk dat de rechter de zaak wel zelf integraal dient te beoordelen aan de hand van de vragen van artikel 350 Sv. In die concept-MvT wordt echter ook opgemerkt dat de rechter er “normaal gesproken” van uit kan gaan dat de schuldvaststelling toereikend is.³⁹ Die formulering suggereert wederom een terughoudender toetsing.⁴⁰ Daarnaast geldt dat de voorgestelde wettekst en de bijbehorende toelichting ruimte laten voor twee verschillende toetsingsmomenten. Dat de rechter moet toetsen of de strafbeschikking op een toereikende schuldvaststelling berust kan zo worden geïnterpreteerd dat doorslaggevend is of ten tijde van het uitvaardigen van een strafbeschikking een toereikende schuldvaststelling bestond waarop het uitvaardigen van die strafbeschikking berust. De voorgestelde wettekst laat echter ook een interpretatie toe waarin centraal staat of de strafbeschikking ten tijde van de rechterlijke beoordeling (nog) op een toereikende schuldvaststelling berust. De wetgever zou op deze twee belangrijke punten meer duidelijkheid moeten scheppen.

35 Hartmann 2002, p. 174 stelt voor de rechter de bevoegdheid te geven het aantal dagen vervangende hechtenis te verminderen als hij daartoe aanleiding vindt in de ernst van het feit of in de persoon of de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Robroek 2017, p. 116 en Hartevelde en Robroek 2019, p. 100 zien ruimte om de rechter de geldboete te laten “wijzigen”. Genoemde auteurs lichten echter niet toe waarom de rechter die mogelijkheid zou moeten krijgen.

36 Dat moet hij blijkens de concept-MvT, p. 42, ook als hij ambtshalve meent dat een (vervangende) vrijheidsstraf moet worden opgelegd. Dan kan hij de strafbeschikking echter niet vernietigen als de schuldvaststelling ontoereikend is.

37 De wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening is weinig expliciet over de inhoud van de vereiste schuldvaststelling, maar deze opdracht aan de officier van justitie kan worden afgeleid uit *Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 7, p. 3, Kamerstukken I 2005/06, 29849, C, p. 15-17 en 31-32*. Zie eveneens Robroek 2017, p. 44-47.

38 Concept-MvT, p. 42.

39 Concept-MvT, p. 42.

40 Ook bij de uitwerking van de rechterlijke toetsing van hoge en bijzondere transacties laten het conceptwetsvoorstel en de bijbehorende concept-MvT onduidelijkheid bestaan over de indringendheid van de rechterlijke toetsing. Zie daarover Kerssies, *TBS&H* 2021/4, p. 255.

Door de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten is kritiek geuit op het voorstel om de rechterlijke toetsing na onvolledige executie te beperken. Zij achten het problematisch dat de verdachte door de introductie van de omzettingsprocedure minder rechtsbescherming wordt geboden nu hij zijn onschuld niet langer kan bepleiten wanneer de rechter tijdens de omzettingsprocedure over de zaak oordeelt. De NOvA betoogt dat het feit dat de verdachte niet meewerkt aan de tenuitvoerlegging gelegen kan zijn in het feit dat hij het oneens is met de uitgevaardigde strafbeschikking of van de uitvaardiging niet op de hoogte was.⁴¹ De Raad voor de Rechtspraak acht het zelfs problematisch dat een verdachte die – omdat hij er aanvankelijk weinig van merkt – “de afweging” heeft gemaakt om geen verzet te doen tegen een voorwaardelijk opgelegde straf niet meer kan besluiten zijn schuld toch te betwisten zodra de voorwaardelijk opgelegde straf wordt omgezet in een onvoorwaardelijke straf.⁴² Bij deze kritiek moet worden aangetekend dat de verdachte die door de rechter wordt veroordeeld bij latere beslissingen omtrent tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf of vervangende hechtenis ook niet de mogelijkheid heeft om zijn onschuld te bepleiten. Enkel wanneer na een onherroepelijke veroordeling door de rechter nieuwe feiten en omstandigheden aan het licht komen, biedt het rechtsmiddel van herziening uitkomst. Nu kan men wellicht betogen dat de strafbeschikking niet is uitgevaardigd door een rechter en daarom bij beslissingen omtrent tenuitvoerlegging een indringender toetsing is vereist. Het systeem van de strafbeschikking is echter gebaseerd op de door de onderzoekers van *Strafvordering 2001* geformuleerde en door de wetgever omarmde grondgedachte dat rechtswaarborgen worden afgestemd op hetgeen voor de verdachte op het spel staat.⁴³ Daarbij past niet dat de verdachte bij de afhandeling van lichte(re) strafzaken met een strafbeschikking in de tenuitvoerleggingsfase meer rechtsbescherming wordt geboden dan de verdachte die door de rechter is veroordeeld voor zwaardere strafbare feiten. Als men iets zou willen verbeteren aan de rechtsbescherming van de verdachte ligt het tegen die achtergrond meer voor de hand om te voorzien in waarborgen bij oplegging van de strafbeschikking dan tijdens de tenuitvoerleggingsfase. Bij de oplegging bestaat nog wel ruimte om waarborgen in te bouwen zonder daarmee het niveau van rechtsbescherming in de rechterlijke procedure te overstijgen.

Het wetsvoorstel voorziet terecht in aanvullende waarborgen bij oplegging van de strafbeschikking door een wijziging van artikel 257c lid 1 Sv voor te stellen die meebrengt dat een strafbeschikking waarin een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd slechts kan worden uitgevaardigd als de verdachte is gehoord en zich bereid heeft verklaard aan de strafbeschikking te voldoen. In aanvulling op deze waarborg zou kunnen worden voorzien in een verplichting tot betekening van de strafbeschikking. Daarmee wordt zekerheid verkregen dat de verdachte daadwerkelijk op de hoogte raakt van de strafbeschikking en wanneer de verzetstermijn van 14 dagen uit artikel 257e lid 1 Sv begint en eindigt. Zo kan worden vastgesteld wanneer de strafbeschikking onherroepelijk wordt en dat het uitblijven van verzet niet voortvloeit uit onbekendheid met de strafbeschikking.⁴⁴ Duidelijkheid over het onherroepelijk worden van de strafbeschikking heeft ook als voordeel dat zekerheid ontstaat over het moment waarop de proeftijd bij een voorwaardelijk opgelegde straf begint (en eindigt), nu het begin van de proeftijd volgens het voorgestelde artikel 6:1:18 lid 2 Sv begint op het moment dat de strafbeschikking onherroepelijk wordt. Als aan die waarborgen is voldaan en de verdachte besluit om geen verzet te doen is het niet onredelijk dat de rechter in de executiefase niet langer een integraal oordeel over de strafzaak velt.

41 Advies NOvA, p. 10.

42 Advies RvdR, p. 6.

43 *Kamerstukken II 2004/05*, 29849, nr. 7, p. 34-35.

44 Robroek 2017, p. 117; Harteveld en Robroek 2019, p. 100.

3.4 *Wijziging van de eerder uitgevaardigde strafbeschikking*

In de concept-MvT wordt de introductie van een omzettingsprocedure verdedigd met het argument dat het er na het onherroepelijk worden van de strafbeschikking slechts om gaat de tenuitvoerlegging daarvan veilig te stellen.⁴⁵ Bij dat uitgangspunt past een procedure waarin enkel de tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde sanctie centraal staat. Dat is in de voorgestelde omzettingsprocedure evenwel niet het geval. Het doorlopen van de voorgestelde omzettingsprocedure leidt er telkens toe dat de oorspronkelijke (onherroepelijke) strafbeschikking wordt gewijzigd en een andere straf wordt opgelegd. De rechter die over een vordering tot oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie oordeelt, dient de oorspronkelijke strafbeschikking zelfs volledig te vernietigen als hij oordeelt dat die niet op een toereikende schuldvaststelling berust. Daarmee zijn de gevolgen van de omzettingsprocedure ingrijpender dan het beoogde doel vereist.

Dat het doorlopen van de omzettingsprocedure steeds tot wijziging van de strafbeschikking leidt, heeft als gevolg dat bij toepassing van bepalingen die belang hechten aan het strafrechtelijk verleden van de verdachte de vraag rijst welke versie van de strafbeschikking in aanmerking moet worden genomen.⁴⁶ Het leidt ook tot ingewikkelde beslisschema's voor de rechter, die nu bijvoorbeeld na een bezwaarschrift van de verdachte moet bepalen dat het bezwaarschrift gegrond is, de wijzigingsbeschikking van de officier van justitie dient te vernietigen om vervolgens de oorspronkelijke strafbeschikking te wijzigen. Als de rechter een in een strafbeschikking opgelegde schadevergoedingsmaatregel wijzigt, ontstaan mogelijk ook vragen rond de status van betalingen die reeds door de verdachte zijn verricht en het voorschot dat het slachtoffer op grond van artikel 6:4:2 lid 7 Sv eventueel heeft ontvangen van de Staat. Bovendien heeft deze keuze tot gevolg dat de verdachte die niet aan de strafbeschikking voldoet beloond kan worden met de oplegging van een lagere straf of – wanneer de rechter zich wel uitlaat over de schuldvaststelling – zelfs volledige vernietiging van de strafbeschikking. Dat beoogt het wetsvoorstel blijkens de concept-MvT juist te voorkomen. Tot slot wijkt de regeling van tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke strafbeschikking sterk af van die van de tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde voorwaardelijke straf of de toepassing van door de rechter opgelegde vervangende hechtenis. Bij die beslissingen blijft de onderliggende strafoplegging immers onaangetaast en wordt enkel beslist over de tenuitvoerlegging van de straf.

Er bestaan dus de nodige bezwaren tegen de voorgestelde inkadering, terwijl in de concept-MvT geen onderbouwing is te vinden waarom de omzettingsprocedure tot wijziging van de oorspronkelijke strafbeschikking dient te leiden. Het verdient dan ook aanbeveling te voorzien in een systeem waarin de officier van justitie en de rechter zich enkel buigen over de tenuitvoerlegging van de in een strafbeschikking opgelegde straf en niet over de vraag of die straf moet worden gewijzigd. Daarbij zou, wanneer een vrijheidsbenemende straf wordt gevorderd, de constatering dat de strafbeschikking niet op een toereikende schuldvaststelling berust enkel tot afwijzing van de wijzigingsvordering en niet tot vernietiging van de hele strafbeschikking moeten leiden.⁴⁷ Wanneer de schuldvaststelling niet ter discussie staat of wordt geconstateerd dat de strafbeschikking op een adequate schuldvaststelling berust, zou enkel de vraag centraal moeten staan hoe de eerder opgelegde straf ten uitvoer moet worden gelegd. In de kern gaat het in de executiefase dan niet om het wijzigen

45 Concept-MvT, p. 6.

46 Een voorbeeld biedt artikel 38m lid 1 onder 2 Sr. Bij de toepassing van die bepaling kan zich de situatie voordoen dat de verdachte langer dan vijf jaar geleden een strafbeschikking heeft gekregen, maar die binnen de terugkijktermijn van vijf jaar is gewijzigd in een taakstraf. Telt dan de oorspronkelijke of gewijzigde strafbeschikking mee voor het bepalen van de relevante recidive?

47 Zie in die zin ook Hartmann 2002, p. 174-175; Robroek 2017, p. 116; Harteveld en Robroek 2019, p. 99-100.

van de strafbeschikking, maar om het veiligstellen van de tenuitvoerlegging. De door de regering voorgestelde benadering bemantelt waar het in wezen om gaat.

3.5 *Na omzetting op te leggen sancties*

De voorgestelde omzettingsprocedure maakt het mogelijk zowel voorwaardelijke als onvoorwaardelijke straffen om te zetten in andere sancties. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid zou daarbij duidelijk moeten zijn in welke sanctie de bij strafbeschikking opgelegde sanctie kan worden omgezet. De voorgestelde regeling slaagt er echter niet in om de vereiste duidelijkheid te verschaffen. Dat geldt zowel bij de voorgestelde regeling voor omzetting door de officier van justitie als voor die van omzetting door de rechter.

Voor het geval de verdachte voorwaarden bij een voorwaardelijke straf niet naleeft, bepaalt het voorgestelde artikel 6:6:39 lid 2 Sv dat de officier van justitie de gestelde proeftijd kan verlengen of de voorwaardelijke straf kan omzetten in “een onvoorwaardelijke straf”.⁴⁸ De wettekst sluit daarbij niet uit dat een voorwaardelijk opgelegde straf wordt omgezet in een onvoorwaardelijke straf van een geheel andere aard. De officier van justitie lijkt bijvoorbeeld een voorwaardelijke rijontzegging om te kunnen zetten in een onvoorwaardelijke geldboete. De rechter die een bezwaarschrift tegen de omzettingsbeslissing beoordeelt kan op grond van artikel 6:6:41 lid 4 Sv na overtreding van een gestelde voorwaarde besluiten iedere in artikel 257a Sv voorziene straf of maatregel op te leggen. Daarmee wordt niet alleen afbreuk gedaan aan de rechtszekerheid van de verdachte, maar mogelijk ook de kracht van de voorwaardelijke veroordeling ondergraven. Bij oplegging van een voorwaardelijke straf is in het voorgestelde systeem immers betrekkelijk onzeker of de straf die als stok achter de deur moet functioneren of juist een geheel andere straf ten uitvoer wordt gelegd als de gestelde voorwaarden worden overtreden. Uit de concept-MvT wordt niet duidelijk waarom voor deze systematiek wordt gekozen. Het ligt namelijk veel meer voor de hand dat zowel de officier van justitie als de rechter in een bezwaarschriftprocedure enkel over tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf beslissen.

Ook bij de omzetting van onvoorwaardelijk opgelegde sancties biedt het wetsvoorstel opmerkelijk veel ruimte. In dat geval kan de officier van justitie de in de strafbeschikking opgelegde straf of maatregel omzetten in “een andere straf of maatregel, die in artikel 257a is voorzien” (artikel 6:6:39 lid 3 Sv). De rechter die na bezwaar tegen een wijzigingsbeschikking over de zaak oordeelt op grond van artikel 6:6:41 lid 4 Sv tot de conclusie komt dat de wijziging door de officier van justitie geen passende bestraffing oplevert kan eveneens iedere straf of maatregel uit artikel 257a lid 2 Sv opleggen. Blijkens de concept-MvT denkt de regering daarbij voornamelijk aan de mogelijkheid een geldboete in een taakstraf om te zetten.⁴⁹ De voorgestelde wettekst laat echter ook de ruimte om wijzigingen door te voeren die op het oog niet voor de hand liggen. Zo is het volgens de wettekst mogelijk een opgelegde taakstraf (onder omstandigheden) om te zetten in een ontzegging van de rijbevoegdheid of een schadevergoedingsmaatregel in een taakstraf om te zetten. Daarbij valt op dat het voorstel geen enkele maatstaf voor de omzetting van de ene sanctie in een andere sanctie bevat, zodat het geen enkele belemmering bevat voor omzetting in een aanzienlijk

48 Het voorgestelde artikel 257ab lid 1 Sv bepaalt dat de officier van justitie kan bepalen dat de opgelegde straf onder voorwaarden niet (volledig) ten uitvoer zal worden gelegd. Die bepaling wekt de suggestie dat bij overtreding van de gestelde voorwaarden over de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf wordt beslist. Dat is in de voorgestelde omzettingsprocedure evenwel niet het geval, nu daarin niet (enkel) over de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf, maar over de volledige ‘omzetting’ van de voorwaardelijke in een onvoorwaardelijke straf wordt beslist. Hoewel daarmee feitelijk grotendeels hetzelfde wordt bereikt is dat niet consequent.

49 Concept-MvT, p. 38.

zwaardere straf.⁵⁰ Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de verdachte en de eenvoud van de wettelijke regeling verdient het aanbeveling om de omzetting nauwkeuriger te regelen. Als enkel de wijziging van een geldboete in een taakstraf wordt beoogd, dient dat duidelijker in de wettekst tot uitdrukking te komen. Een beperking van deze omzettingmogelijkheden maakt het ook eenvoudiger om (in de wet, beleidsmatig of in jurisprudentie) maatstaven te ontwikkelen aan de hand waarvan na omzetting van een geldboete een taakstraf kan worden opgelegd die recht doet aan de oorspronkelijke geldboete.

De officier van justitie kan zowel bij voorwaardelijk als onvoorwaardelijk opgelegde sancties besluiten de strafbeschikking niet zelf te wijzigen, maar de rechter in te schakelen. Dan kan hij vorderen dat de rechter de in de strafbeschikking opgelegde straf wijzigt in “gevangenisstraf of hechtenis, vervangende hechtenis daaronder begrepen” (artikel 6:6:42 lid 1 Sv). In deze mogelijkheid schuilt volgens de concept-MvT de meerwaarde van een wijzigingsvordering bij de rechter.⁵¹ Als de officier van justitie de rechter inschakelt kan hij op grond van artikel 6:6:42 lid 1 Sv echter ook dezelfde wijzigingen vorderen die hij ook zelf kan doorvoeren in de strafbeschikking. Daaronder vallen dus ook de hiervoor gesignaleerde mogelijkheden die niet voor de hand liggen. Artikel 6:6:42 lid 4 Sv bepaalt vervolgens dat de rechter, indien hij oordeelt dat de uitgevaardigde strafbeschikking op een toereikende schuldvaststelling berust, “een naar zijn oordeel passende straf of maatregel” oplegt. Die formulering beperkt de rechter in het geheel niet bij de keuze van de straf of maatregel die hij in de omzettingsprocedure oplegt, hetgeen de onvoorspelbaarheid van de uitkomst nog verder vergroot.⁵² Zo lijkt het (theoretisch) mogelijk dat in een strafbeschikking een (voorwaardelijke) taakstraf wordt opgelegd, de officier van justitie wijziging in een gevangenisstraf vordert en de rechter een ontnemingsmaatregel (een maatregel die niet in de strafbeschikking kan worden opgelegd en in de omzettingsprocedure niet door de officier van justitie kan worden gevorderd) oplegt.

Bij de zoektocht naar een meer nauwkeurige regeling zou mijns inziens het uitgangspunt moeten zijn dat blijkens de concept-MvT het verkrijgen van een titel voor tenuitvoerlegging van een vervangende vrijheidsstraf het (voornaamste) doel van de wijzigingsvordering is. De wetgever zou vervolgens in een procedure moeten voorzien waaruit blijkt onder welke voorwaarden en op welke wijze de officier van justitie een dergelijke titel kan verkrijgen. Het conceptwetsvoorstel slaagt daar niet in. De oplegging van een vervangende vrijheidsstraf kan daarin langs twee wegen worden bereikt. De officier van justitie kan in de eerste plaats vorderen dat de rechter een (voorwaardelijke) niet-vrijheidsbenemende sanctie oplegt, aangevuld met de mogelijkheid van vervangende hechtenis. Dat kan (op de vervangende hechtenis na) dezelfde straf zijn die de officier van justitie eerder oplegde in de strafbeschikking. De rechter kan bijvoorbeeld een bij strafbeschikking opgelegde taakstraf omzetten in een taakstraf van dezelfde duur, maar dan met de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis. De concept-MvT lijkt van deze werkwijze uit te gaan, waar wordt opgemerkt dat de officier van justitie “gelet op de artikelen 22d en 24c Sr” veelal vervangende hechtenis zal moeten vorderen.⁵³ De officier van justitie kan er echter ook voor kiezen om ‘direct’ een gevangenisstraf of hechtenis te vorderen,

50 Advies RvdR, p. 7.

51 Concept-MvT, p. 13.

52 Het wetsvoorstel bevat overigens geen voorziening omtrent de wijze waarop de rechter (of – wanneer de officier van justitie zelf over omzetting beslist – de officier van justitie) tijdens de omzettingsprocedure rekening dient te houden met het feit dat de strafbeschikking mogelijk reeds ten dele ten uitvoer is gelegd. Artikel 354a lid 2 Sv voorziet wel in een regeling voor een dergelijke situatie indien de officier van justitie de verdachte na onvolledige tenuitvoerlegging dagvaardt op grond van artikel 255a lid 1 Sv.

53 Concept-MvT, p. 42.

die bij oplegging door de rechter de facto als vervangende vrijheidsstraf voor de eerder in de strafbeschikking opgelegde straf fungeert. In het eerder gegeven voorbeeld verdwijnt dan de bij strafbeschikking opgelegde taakstraf uit beeld en resteert slechts een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Ook op dit punt is de regeling dus niet eenduidig. Bovendien kennen beide methoden hun bezwaren. Als de rechter een niet-vrijheidsbenemende sanctie oplegt, met aanvulling van vervangende hechtenis, zal hij zich moeten buigen over de oorspronkelijke strafoplegging in de strafbeschikking en deze moeten vervangen door een andere sanctie. Dat staat, zo betoogde ik in par. 3.3 en 3.4, op gespannen voet met het karakter van een omzettingsprocedure, waarin enkel de tenuitvoerlegging centraal staat. Ook als de rechter de in een strafbeschikking opgelegde sanctie vervangt door een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geldt dat bezwaar. Een dergelijke wijziging ontnemt het OM bovendien de mogelijkheid om de verdachte nog in de gelegenheid te stellen aan de in de strafbeschikking opgelegde sanctie te voldoen en tenuitvoerlegging van een vervangende vrijheidsbenemende straf te voorkomen. Voor de schadevergoedingsmaatregel uit artikel 257a lid 2 onder d Sv geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen bovendien niet langer vervangende hechtenis, maar gijzeling als stok achter de deur (artikel 36f lid 5 Sr jo. artikel 6:4:20 Sv). In dat licht bezien zou het opmerkelijk en voor slachtoffers onbevredigend zijn als de rechter de schadevergoedingsmaatregel in de omzettingsprocedure zou wijzigen in een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of hechtenis.

De genoemde bezwaren houden in de kern verband met het gegeven dat de rechter zich in de voorgestelde omzettingsprocedure dient in te laten met de strafoplegging. Zij kunnen worden ondervangen door, conform een eerder voorstel van Hartevelt en Robroek, een procedure te scheppen waarin de rechter zich enkel buigt over de vraag of de in de strafbeschikking opgelegde straf kan worden aangevuld met een machtiging om vervangende hechtenis of, bij oplegging van een schadevergoedingsmaatregel, gijzeling toe te passen. Als de rechter die machtiging verleent, ontstaat een situatie waarin op de verdachte nog steeds de verplichting rust om aan de oorspronkelijk in de strafbeschikking opgelegde sanctie te voldoen, met de dreiging van vrijheidsbeneming als stok achter de deur. Daarmee kan de strafbeschikking na verlening van de machtiging door de rechter op dezelfde wijze ten uitvoer worden gelegd als een rechterlijk vonnis.⁵⁴

4. Concluderende opmerkingen

Het besproken conceptwetsvoorstel beoogt de regeling van de strafbeschikking aanzienlijk te wijzigen. Daarmee zouden de mogelijkheden om tot passende bestraffing in een strafbeschikking te komen worden vergroot en enkele complicaties bij de tenuitvoerlegging worden weggenomen. De uitwerking van de voorstellen bevat echter belangrijke onduidelijkheden, niet altijd even gelukkige keuzes en is niet in alle opzichten consequent. Het voorstel maakt de regeling van de strafbeschikking bovenal zeer complex. Die complexiteit kan worden verminderd met een aantal in dit artikel gesuggereerde aanpassingen. Die zouden – in grote lijnen – leiden tot de volgende (afzonderlijke) regelingen voor de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en de tenuitvoerlegging van onvoorwaardelijke straffen. Die regeling zou van toepassing moeten zijn op alle onherroepelijke strafbeschikkingen, ongeacht welke sanctie daarin is opgelegd.

⁵⁴ Zie voor een soortgelijk voorstel Robroek 2017, p. 116-117; Hartevelt en Robroek 2019, p. 99-102. Zij stellen dat de rechter de strafbeschikking dient te 'bekrachten' en dient aan te vullen met vervangende hechtenis. Dat de rechter de strafbeschikking dient te bekrachten suggereert dat hij een inhoudelijk oordeel over (de hoogte van) de eerder opgelegde straf moet geven. Dat zou naar mijn idee niet het geval moeten zijn.

Als in een strafbeschikking een voorwaardelijke straf is opgelegd zou de officier van justitie of (wanneer de nieuwe strafzaak na schending van de algemene voorwaarde bij de rechter belandt) de rechter enkel moeten beslissen over de tenuitvoerlegging van die voorwaardelijk opgelegde straf. Wanneer de officier van justitie daartoe beslist zou de verdachte de mogelijkheid moeten hebben een bezwaarschrift in te dienen tegen die beslissing. De rechter die zich over dat bezwaar buigt, oordeelt vervolgens enkel over de tenuitvoerlegging en niet over de oplegging van de voorwaardelijke straf.

Bij onvolledige tenuitvoerlegging van onvoorwaardelijke sancties zou het uitgangspunt moeten zijn dat de officier van justitie vordert dat de rechter hem na een toetsing van de schuldvaststelling machtigt vervangende hechtenis of gijzeling toe te passen.⁵⁵ Daarbij zou de officier van justitie de bevoegdheid kunnen krijgen om van een dergelijke vordering af te zien en een geldboete om te zetten in een taakstraf. Ook tegen die beslissing zou de verdachte bezwaar moeten kunnen maken. Bij de beslissingen omtrent tenuitvoerlegging staat enkel de vraag centraal hoe de in een onherroepelijke strafbeschikking opgelegde straf ten uitvoer wordt gelegd en blijft de oorspronkelijke strafoplegging onberoerd.

Zonder aanpassingen van het voorliggende conceptwetsvoorstel wordt de praktijk opgezadeld met een nauwelijks te doorgronden regeling die ongetwijfeld tot de nodige complicaties gaat leiden. Dat is zorgelijk, nu de strafbeschikking is bedoeld voor de afdoening van eenvoudige en relatief lichte strafbare feiten. Die afdoening vergt een regeling die ook zonder uitvoerige bestudering te hanteren valt en de burger zoveel mogelijk duidelijk maakt wat de gevolgen zijn als hij niet aan een in een strafbeschikking opgelegde sanctie voldoet. Daarvoor is nu nog te veel gepuzzel noodzakelijk.

55 Op p. 5-6 van de concept-MvT wordt opgemerkt dat de behoefte kan bestaan tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf te gelasten en daarbij meteen te voorzien in vervangende hechtenis voor het geval de onvoorwaardelijke straf niet volledig ten uitvoer wordt gelegd. Dat kan worden bereikt door de officier van justitie een beslissing over tenuitvoerlegging te laten nemen en hem daarnaast te voorzien van de mogelijkheid bij de rechter aanvulling met vervangende hechtenis te vorderen.