



Raad voor de  
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming  
drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

datum 4 mei 2021  
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl  
onderwerp Advies wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet  
OM-afdoening

t (088) 361 00 00  
f (088) 361 00 22  
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 11 maart 2021, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening (het 'Wetsvoorstel').

## HET WETSVOORSTEL

Dit wetsvoorstel introduceert de *voorwaardelijke* strafbeschikking, verbeurdverklaring per strafbeschikking en de rechterlijke toetsing van hoge transacties en ontnemingschikkingen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

## ADVIES

De vier hoofdonderwerpen van dit Wetsvoorstel<sup>2</sup> zullen hieronder worden besproken in de volgorde van de Memorie van Toelichting ('MvT').

### Transacties en de rechterlijke toetsing daarvan

In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid een transactie aan te bieden overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering en daar, in lijn met de strekking van de Wet OM-afdoening, verder beperkt. De Raad ondersteunt graag de gedachte dat dit Wetsvoorstel voorziet in een

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>2</sup> Zoals hierboven genoemd: transacties en de toetsing daarvan, ontnemingschikkingen en de toetsing daarvan, de voorwaardelijke strafbeschikking en de omzettingprocedure en verbeurdverklaring per strafbeschikking.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 2 van 14

rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties, De redenen waarom daartoe wordt besloten zijn helder en komen overeen met de door de Rechtspraak eerder bepleite argumenten daarvoor.<sup>3</sup> De Raad wenst hieronder ten aanzien van de uitwerking nog een aantal opmerkingen te maken.

*Artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)*

In het voorgestelde artikel 553 Sv worden twee vormen van transactie in één artikel vermengd. De één vereist een rechterlijke toets en betreft hoge transacties, de ander is een uitzondering op de strafbeschikking en alleen in bijzondere gevallen toepasbaar zonder toets. Deze vermenging kan tot verwarring leiden. Het is aan te bevelen deze twee mogelijkheden van transacties in opvolgende artikelen uit te splitsen.

Wat betreft de transactiebevoegdheid voor het tweede gevalstype gaat het volgens de MvT om gevallen waarin een volledige consensuele afdoening plaatsvindt waarbij van formele schuldvaststelling wordt afgezien. De voorbeelden in de MvT zien echter op iets anders en kenmerken zich door de behoefte aan een snelle reactie met onmiddellijke executie naar aanleiding van een relatief eenvoudig strafrechtelijk verwijt. Dat is een andere achtergrond. Juist in die situaties speelt consensualiteit niet echt een rol. De betrapte verdachte staat onder tijdsdruk en geeft maar toe om van de zaak af te zijn. In de meeste van die gevallen is ook geen raadsman betrokken<sup>4</sup>. Als de achtergrond echter is de voorkeur voor een consensuele aard van de afdoening, ligt het gevaar van rechtsongelijkheid op de loer. Bij consensualiteit kan gedacht worden aan onderhandelingen tussen verdachten en de officier van justitie die ertoe kunnen leiden dat verdachten worden ontzien en niet worden vervolgd voor een strafbaar feit maar de zaak mogen afdoen door het aanvaarden van een transactieaanbod zonder dat van schuldvaststelling sprake is. De Raad geeft in overweging de MvT, met inachtneming van eerdergenoemd voorstel tot uitsplitsing van de twee vormen van transactie, op dit punt aan te vullen en te verduidelijken.

Wat betreft het eerste gevalstype blijkt de transactie hier volgens de MvT vooral bedoeld voor de aanpak van 'financieel-economische criminaliteit'.<sup>5</sup> Dat roept de vraag op wat hier allemaal onder valt. Moet daarbij bijvoorbeeld ook gedacht worden aan milieudelicten? De Raad verzoekt dit nader uit te werken in de MvT en bovendien meer te benadrukken dat transacties van natuurlijke personen eerder uitzondering dan regel zouden moeten zijn.

Tevens is de Raad van oordeel dat nader gemotiveerd dient te worden waarom de drempelbedragen voor de voorgenomen transacties zijn vastgesteld als in artikel 553 lid 3 onder a Sv (respectievelijk 200.000 euro en 1.000.000 euro). Daarbij wijst de Raad erop dat tot voor kort lagere drempelbedragen werden gehanteerd, namelijk 50.000 en 500.000 euro. Uitgaande van die bedragen waren er ongeveer 10 hoge transacties per jaar.<sup>6</sup> Om hen moverende redenen heeft het OM deze drempelbedragen verhoogd en daarmee de definitie van 'hoge transactie' gewijzigd door aanpassing van de Aanwijzing

---

<sup>3</sup> [Advies Modernisering Strafvordering](#), 12 juli 2018, p. 16.

<sup>4</sup> Zie ook de opmerkingen onder art. 558

<sup>5</sup> Bijv. MvT, p. 2

<sup>6</sup> MvT, p. 2 bovenaan.

datum 4 mei 2021  
pagina 3 van 14

hoge transacties (per 4/9/2020). Hier is nu zonder nadere toelichting bij aangesloten. Deze hoge drempelbedragen zouden er toe kunnen leiden dat er feitelijk maar heel weinig transacties als hoge transactie worden aangemerkt en daarmee aan rechterlijke toetsing worden onderworpen. Dat lijkt niet de bedoeling geweest van de wetgever naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoeing en de door de Minister van Justitie en Veiligheid daarop gegeven beleidsreactie.<sup>7</sup>

#### *Artikel 558*

Het voorgestelde artikel 558 Sv formuleert de verplichting om de verdachte te horen in aanwezigheid van een raadsman. Volgens de MvT is aangesloten bij de systematiek van artikel 257c Sv (waarborgen bij het opleggen van de strafbeschikking). Wanneer het uitsluitend gaat om een financiële straf, formuleert dat artikel een hoorplicht voor strafbeschikkingen boven 2.000 euro. In dat verband verbaast het niet dat het voorgestelde artikel 558 Sv niet ziet op het tweede gevalstype transacties (art. 553 lid 2 sub b Sv); deze zijn immers per definitie onder 2.000 euro. Wel verbaast het dat de hoorplicht niet geldt voor alle transacties van het eerste gevalstype (artikel 553 lid 2 sub a Sv). Artikel 558 lid 1 Sv verwijst immers naar artikel 553 lid 3 Sv, hetgeen betekent dat de verplichting tot horen in aanwezigheid van een raadsman alleen bestaat als er sprake is van een ‘hoge’ transactie. Dit behoeft nadere toelichting. Nu de zienswijze van de verdachte ten aanzien van het feitenrelaas en de transactie van groot belang is, is het aan te raden het verslag van het horen door de officier van justitie nader te normen bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de ondertekening van dat verslag en de zienswijze door de verdachte en/of zijn raadsman en de officier van justitie. Het behoeft in dat verband nadere motivering waarom het opmaken van een dergelijk verslag kan worden gemandateerd en mandatering noodzakelijk is.

#### *Artikel 559*

De Raad beveelt aan het tijdstip van indiening van de vordering tot verlenen van verlof tot het doen van een transactieaanbod als bedoeld in artikel 559 lid 1 Sv te markeren. Mede gelet op het bepaalde in artikel 563 lid 1 Sv, wordt aanbevolen in de wettekst op te nemen dat dat de vordering wordt gedagtekend op de dag van ontvangst ter griffie.

In het ontwerp Modernisering Sv zijn de algemene bepalingen inzake de raadkamerprocedure van toepassing verklaard op bijzondere procedures; het is voor de overzichtelijkheid evenwel verstandig in ieder geval in de MvT ook naar deze bepalingen te verwijzen.

In het tweede gedeelte van het tweede lid van art. 559 wordt een bijzondere competentieregeling gecreëerd; indien de vordering is ingediend door een officier van justitie bij het landelijk parket, het functioneel parket of bij het parket centrale verwerking openbaar ministerie (cvom) is het gerechtshof Den Haag bevoegd. Volgens de MvT wordt daarbij aangesloten bij art. 12 Sv; voor wat betreft het parket cvom is dat niet juist. Ook overigens acht de Raad het niet nodig deze bijzondere competentieregeling uit artikel 12 lid 1 Sv op te nemen. Gelet op het feit dat de transactiebevoegdheid van het OM en daarmee de toets van de rechter hoofdzakelijk zien op transacties in de financieel/economische hoek en gelet op de voorgestelde drempelbedragen, is te verwachten dat vooral officieren van justitie van het functioneel parket en het landelijk parket deze zaken zullen aandragen. Deze competentieregeling zou feitelijk betekenen dat uitsluitend hof Den Haag de enige instantie zou

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 29279, nr.478.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 4 van 14

zijn waar dergelijke zaken aangebracht worden ter toetsing. Het is omwille van rechtsvorming en rechtseenheid aan te bevelen de competentie niet bij één gerecht onder te brengen. Bovendien is bij alle hoven rechterlijke expertise in dergelijke financieel-economische zaken aanwezig.

#### *Artikel 559 lid 3 en artikel B*

Na het indienen van de vordering tot het verlenen van verlof stelt de officier van justitie de rechtstreeks belanghebbenden die hem bekend zijn, op de hoogte. Deze belanghebbenden kunnen later geen artikel 12 Sv-procedure meer starten. Dat is te rechtvaardigen aangezien zij hun belangen naar voren kunnen brengen in het kader van de verlofprocedure, waar deze belangen door het hof worden meegewogen. De vraag is echter hoe de belangen worden gewaarborgd van de rechtstreeks belanghebbenden die de officier van justitie niet ‘bekend zijn’ en dus niet onder de mededelingsplicht van art 559, eerste lid, vallen. Als zij op geen enkel moment op de hoogte worden gesteld van de verlofprocedure, is het wel zuur dat ze daarmee hun mogelijkheid op rechtsbescherming hebben ‘gemist’, nu de artikel 12-procedure voor hen is afgesneden. De Raad beveelt aan hiervoor een voorziening op te nemen. De Raad ondersteunt de uitwerking van het begrip “rechtstreeks belanghebbende” in de MvT.

#### *Artikel 560*

De stukken die het openbaar ministerie in de raadkamer dient over te leggen dienen de rechter in voldoende mate in staat te stellen te toetsen als wordt voorzien. Daarnaast bestaat de ambtshalve bevoegdheid voor de rechter desgewenst andere stukken te verzoeken over te leggen (op grond van art 23, eerste lid, indien dit voor de vereiste toets noodzakelijk is). Indien de rechter tot die toets onvoldoende is staat is, leidt dit anders tot afwijzing van de vordering tot verlof. Het is aan te bevelen de MvT op dit punt aan te vullen.

#### *Artikel 563*

De Raad adviseert in de MvT (artikelsgewijs artikel 563, derde lid) de rechterlijke opstelling in de verlofprocedure en uitwerking van de rechterlijke toets van de voorgenomen transactie niet nader te normeren dan reeds in de wet is opgenomen. Termen als “terughoudend” en “afstandelijk” en de nadere invulling van de redelijke en billijke belangenafweging in de MvT normeren de inhoud van de rechterlijke toets en de uitvoering van de wet in een concreet geval onnodig en te veel en bieden te weinig ruimte voor maatwerk. Dit geldt ook voor de passage in de MvT waarin is vermeld dat “afwijzing van de vordering uitsluitend haar grond kan vinden in wezenlijke (procedurele) tekortkomingen”. Dit verdraagt zich niet met eerdere bemerkingen omtrent de vereiste toets als hierna weergegeven. De Raad vraagt zich af hoe deze uitwerking van de marginale toets zich verhoudt tot de in art. 553, eerste lid onder c vereiste voorwaarde dat de officier van justitie slechts een transactieaanbod met voorwaarden kan doen indien de geconstateerde feitelijke gedraging *bewijsbaar en strafbaar* is. Dat de rechter deze voorwaarde niet in zijn toets zou kunnen betrekken lijkt niet te verenigen met genoemde voorwaarde en de argumentatie voor de rechterlijke toets, te weten: legitimiteit, betere rechtsbescherming en transparantie van het proces.

De Raad verzoekt daarbij om verheldering waar in de MvT wordt verwezen naar de beklagprocedure ex art 12 Sv en de wijze van toetsing op zowel rechtmatigheid als opportuniteit, terwijl in de MvT van boek 3 Eindversie juli 2020 Modernisering Sv op p. 607 in dat verband wordt verwezen naar het uitgangspunt van de Hoge Raad van een toetsing in volle omvang. Voorts wordt in die MvT toegelicht dat in de praktijk voor een groot deel van de kleinere zaken een marginale toetsing mogelijk volstaat,



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 5 van 14

maar dat ‘niet uitgesloten is dat in een minderheid van ernstige zaken de vervolgingsbeslissing volledig moet worden getoetst’. De Raad meent dat deze wijze van toetsing ook in de verlofprocedure van hoge transacties mogelijk moet zijn en aan de bevoegdheid van de toetsende verlofrechter moet worden overgelaten.

Met het oog op de Modernisering Strafvordering (artikel 1.2.16 lid 1, Ambtelijke versie juli 2020) verdient het wellicht aanbeveling om, hoewel onder de huidige wet niet direct nodig gelet op artikel 22 lid 1 Sv, te bepalen dat de behandeling niet in het openbaar plaatsvindt. Dit voorkomt een nadere noodzakelijke wijziging van de thans voorgestelde regeling in de toekomst.

### **De rechterlijke toetsing van ontnemingsschikkingen**

Het wetsvoorstel introduceert tevens een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingsschikkingen. De vormgeving daarvan sluit aan bij de rechterlijke toets van voorgenomen hoge transacties.

Ook hier geldt de opmerking dat het normbedrag (200.000 euro) niet nader is gemotiveerd. De Raad verzoekt in de MvT nader in te gaan op de vaststelling van dit drempelbedrag. In dit verband zou het zinvol kunnen zijn na te gaan hoeveel ontnemingsschikkingen per jaar worden getroffen en hoeveel daarvan dit bedrag te boven gaan of daaronder blijven. In verband met de legitimiteit, rechtsbescherming en transparantie wordt een rechterlijke toets immers wenselijk geoordeeld. De hoogte van het drempelbedrag moet hieraan uitvoering kunnen geven.

De Raad is verheugd dat de ontnemingsschikking slechts mogelijk is in eerste aanleg en dat de toets bij een schikking hangende de procedure in eerste aanleg wordt belegd bij het hof. Ook de van rechtswege niet ontvankelijkheid van het OM bij een verkregen verlof is een passend gevolg.

De Raad herhaalt haar opmerking met bezwaren ten aanzien van de competentieregeling van art 559, tweede lid, die ook bij hoge ontnemingsschikkingen toepasselijk is verklaard. Ook de geuite bezwaren tegen de in de MvT opgenomen uitvoering van de wettelijke toets bij gevraagd verlof ten aanzien van voorgenomen hoge transacties<sup>8</sup> worden gehandhaafd en overgenomen bij de ontnemingsschikkingen (toelichting op art. 511ca onder c). De toets zou aan de rechter moeten worden overgelaten opdat deze afhankelijk van de aard en omvang van de ontneming en gevoerde verweren een toets op maat zou kunnen uitvoeren.

### **De introductie van een voorwaardelijke strafbeschikking en een omzettingsprocedure**

Wat betreft de strafbeschikking maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om de ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, de geldboete en de taakstraf in een strafbeschikking ook in voorwaardelijke vorm op te leggen. Aansluitend regelt dit wetsvoorstel een omzettingsprocedure voor het geval de voorwaarden worden overtreden of de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke straf

---

<sup>8</sup> Vergelijk: hierboven onder art 553



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 6 van 14

niet of niet volledig heeft kunnen plaatsvinden. Ten slotte maakt het wetsvoorstel verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen in een strafbeschikking mogelijk.

#### *De voorwaardelijke strafbeschikking*

##### *Ontbreken advies en rechterlijk oordeel*

Het is bezwaarlijk dat aan de voorwaardelijke strafbeschikking vergaande bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden, die de vrijheid van de verdachte beperken, zonder een voorafgaand advies en een rechterlijke oordeel over de oplegging van de voorgestelde bijzondere voorwaarde(n). Dit geldt met name voor de bijzondere voorwaarden die de persoon van de betrokkene persoonlijk raken. Daarbij kan gedacht worden aan het voorgestelde onder artikel 257ac lid 2, onder g, h i en j Sv.

##### *Onherroepelijkheid eerdere strafbeschikking*

Het wetsvoorstel kent grote betekenis toe aan de onherroepelijkheid van een eerder opgelegde strafbeschikking. Daarbij wordt gewezen op de procedure van totstandkoming van de strafbeschikking waarbij ook rechtsbijstand kan worden ingeschakeld door een verdachte en de mogelijkheid van het instellen van verzet.

Deze notie behoeft echter relativering. Slechts voor een beperkt gedeelte van de strafbeschikkingen geldt dat een verdachte voorafgaand aan de oplegging daarvan moet worden gehoord. Voor de oplegging van strafbeschikkingen die een geldboete van niet meer dan € 2000,- inhouden behoeft een verdachte niet te worden gehoord (artikel 257c, eerste en tweede lid, Sv). Uitreiking van deze strafbeschikkingen hoeft niet in persoon plaats te vinden, aangetekende verzending van de strafbeschikking is niet vereist (artikel 257d, eerste, tweede en vierde lid, Sv). Als de geldboete minder dan € 340,- bedraagt voor een overtreding, korter dan vier maanden voor toezending van de strafbeschikking gepleegd (en dat betreft het grootste deel van de overtredingen, waaronder ook die van de coronaregelgeving) is de enkele toezending van de strafbeschikking voldoende om de verzetstermijn van zes weken te doen aanvangen (artikel 257e, eerste lid, Sv). Dit kan meebrengen dat sprake kan zijn van een onherroepelijke strafbeschikking zonder dat de veroordeelde daarvan weet heeft.

Voorts is het natuurlijk heel goed mogelijk dat de verdachte bij de afweging geen verzet in te stellen (voor zover deze afweging al bewust is gemaakt binnen de beperkte tijd en voorzien van alle relevante informatie) heeft meegewogen dat de straf geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk van aard is, en dat hij er derhalve 'weinig van merkt'. Op het moment dat die straf geruime tijd later ineens onvoorwaardelijk dreigt te worden of omgezet in een andere (mogelijk vrijheidsbenemende) straf, kan die afweging anders uitvallen en de verdachte het ineens toch de moeite waard vinden zijn schuld te betwisten. Die mogelijkheid is in het voorgestelde systeem dan echter verkeken.

##### *De verhouding tot het voorwaardelijk sepot*

De invoering van de voorwaardelijke strafbeschikking doet de vraag rijzen of er nog wel behoefte is aan de figuur van een voorwaardelijk sepot. Bij een voorwaardelijk sepot ziet de officier van justitie af van vervolging van een vervolgbare zaak indien de verdachte zich gedurende een proeftijd houdt aan een of meer (bijzondere) voorwaarden. Bij een voorwaardelijk sepot moet ook de schuld zijn vastgesteld als voorwaarde voor vervolging bij niet naleving van de sepot-voorwaarden.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 7 van 14

Aan een sepot kunnen dezelfde voorwaarden worden verbonden als aan een strafbeschikking waarbij een geheel voorwaardelijke straf wordt opgelegd. De MvT zegt op dit punt niet meer dan dat het wetsvoorstel voortbouwt op de bestaande mogelijkheid om een strafbaar feit onder voorwaarden te seponeren. Wat de toegevoegde waarde is van het voorwaardelijk sepot ten opzichte van de geheel voorwaardelijke strafbeschikking, of hoe het voorwaardelijk sepot en de voorwaardelijke strafbeschikking zich straks tot elkaar verhouden, is niet toegelicht. De Raad beveelt aan de MvT op dit punt aan te vullen.

#### De omzettingsprocedure

##### *Omzetting straf in het nadeel van de betrokkene*

Een strafbeschikking kan op grond van artikel 6:6:39 lid 1 Sv in het nadeel van de betrokkene worden gewijzigd wanneer gestelde voorwaarden niet zijn nageleefd of wanneer de sanctie niet of niet volledig is ten uitvoer gelegd. Naast het verlengen van de proeftijd of het omzetten van een voorwaardelijk deel van de straf in een onvoorwaardelijk deel kan in die gevallen ook worden besloten tot het omzetten van de straf in een andere straf(modaliteit). Het is de Raad onduidelijk welke begrenzings gelden indien de officier van justitie zelfstandig ex artikel 6:6:39 lid 3 Sv (d.w.z. zonder te dagvaarden) een reeds bij strafbeschikking opgelegde straf in het nadeel van de betrokkene wenst “om te zetten” in een andere straf. Terecht wordt opgemerkt dat de officier van justitie niet zelfstandig kan overgaan tot het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie. Daarvoor zal de rechter moeten worden betrokken. Maar ook de kennelijk wel beoogde mogelijkheid tot omzetting van een geldboete naar de zwaardere hoofdstraf van een taakstraf (in feite reeds daarom een ‘verzwaring’ van de oorspronkelijke straf) roept vragen op. Uit de voorgestelde wettekst blijkt niet of en zo ja, aan welke beperkingen de officier van justitie bij die “omzetting” is gebonden. Er zal vermoedelijk niet bedoeld zijn de officier van justitie de mogelijkheid te bieden om zelfstandig een (niet-betaalde) geldboete van 250 euro die bij strafbeschikking werd opgelegd (n.b. indien deze door de rechter zou zijn opgelegd: subsidiair 5 dagen vervangende hechtenis) “om te zetten” in 60 uur taakstraf (indien deze door de rechter zou zijn opgelegd: subsidiair 30 dagen vervangende hechtenis). In dit verband verdient ook de opmerking in de MvT dat “men soms kan twisten over de vraag wanneer een straf zwaarder is” nadere toelichting.

Bijzondere aandacht verdient de vraag of en onder welke voorwaarden een wijziging van een straf ex artikel 6:6:39 Sv in een taakstraf (of de wijziging door de rechter van een eerder bij strafbeschikking opgelegde taakstraf in een andere straf) gevolgen heeft voor de toepasselijkheid van de taakstrafbeperking als bedoeld in artikel 22b Sr indien door de betrokkene - bijvoorbeeld na het verrichten van de taakstraf die in de plaats van de geldboete is gekomen of na de omzetting door de rechter van de bij strafbeschikking opgelegde taakstraf in een vrijheidsbenemende straf - een nieuw strafbaar feit wordt begaan. Maar ook verdient bijzonder aandacht de vraag in hoeverre artikel 22b Sr de mogelijkheden van de officier van justitie tot wijziging van een geldboete in de weg kunnen zitten. De Raad beveelt aan dit te verduidelijken.

#### Het bezwaar tegen de omzetting

##### *Inhoud van de toets*



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 8 van 14

Nu de oorspronkelijke strafbeschikking ten tijde van de wijziging onherroepelijk is, lijkt het op het eerste gezicht logisch dat de rechter die het bezwaarschrift behandelt enkel dient te beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6:6:39 en of de wijziging een passende bestraffing oplevert. De rechter hoeft niet te oordelen - behoudens de gevallen als bedoeld in artikel 6:6:42 Sv (vordering bij rechter tot wijziging van de sanctie in een vrijheidsbenemende straf) - over de andere vragen van artikel 348 en 350 Sv (in het bijzonder de vraag of sprake is van een toereikende schuldvaststelling). De in de MvT daarvoor aangedragen efficiency argumenten overtuigen niet in het licht van een zorgvuldige procedure als bedoeld in art 6 EVRM als ook uit het oogpunt van rechtsbescherming en legitimiteit. Juist in kleine zaken is het vertrouwen van de burger in goede en zorgvuldige behandeling met inachtneming van alle rechtswaarborgen en rechtsbescherming van groot belang. Dat het als een 'nadeel' wordt ervaren dat de rechter een zaak na verzet in volle omvang toetst, is in dat perspectief niet makkelijk te begrijpen, te meer omdat bij strafbeschikkingen met een geldboete onder de 2000 euro geen rechtsbijstand is voorgeschreven.

Zelfs als het inderdaad zo is dat de kwaliteit van de schuldvaststelling bij strafbeschikkingen zeer is verbeterd<sup>9</sup>, is dat natuurlijk geen garantie dat het in alle gevallen goed gaat en blijft gaan, en is het heel goed denkbaar dat een rechter oordeelt dat het OM destijds ten onrechte tot een schuldvaststelling is gekomen. Ook is het mogelijk dat na het opleggen van de strafbeschikking zich nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die maken dat er geen wettig en overtuigend bewijs meer is. Ten slotte kan de veroordeelde zich tijdens de omzettingsprocedure op een strafuitsluitingsgrond beroepen, of kan de aanwezigheid daarvan in eerder stadium onvoldoende onderkend zijn. Dan zit de rechter dus met een zaak waarbij het noodgedwongen voorbij moet gaan aan het gebrek aan bewijs of strafbaarheid, omdat de toets beperkt is tot de omzetting. Dit zou kunnen leiden tot onrechtvaardige uitkomsten. De Raad verzoekt dringend aandacht te besteden aan de vraag hoe dergelijke buikpijn-situaties kunnen worden voorkomen.

Voorts is de toets die de rechter wel mag verrichten ook heel beperkt geformuleerd; of aan de wettelijke eisen is voldaan en zo ja, of de wijziging een passende bestraffing is. Het moge duidelijk zijn dat de rechtspraak momenteel een kleurrijke praktijk kent in de behandeling van de vorderingen op de voet van artikel 14g e.v. Sr (oud) thans artikel 6:6:21 Sv. Het betreft een onderzoek ter terechtzitting waarin op grond van een reclasseringsrapportage de overtreding van de voorwaarde(n) wordt onderzocht en waarna een beslissing op de vordering wordt gegeven. Het wordt als bezwaarlijk gezien dat de procedure als thans voorzien in artikel 6:6:41 Sv in samenhang met artikel 6:6:39 Sv de kennelijke constatering van de niet-naleving van een of meer bijzondere voorwaarde(n) tot uitgangspunt neemt. De betrokkene ontbeert hierin het fundamentele rechtsbeginsel van rechtsbescherming; hij/zij moet in de

---

<sup>9</sup> In de MvT (p.7 bovenaan) wordt terecht gesteld dat een randvoorwaarde voor invoering van een omzettingsprocedure is dat de rechtswaarborgen bij de strafbeschikking en de kwaliteit van de schuldvaststelling op orde zijn. In het verleden zijn daar veel zorgen over geuit. In de MvT wordt aangevoerd dat het OM het nu wel goed op orde heeft, omdat dit blijkt uit een recent onderzoek van het OM. Ook wordt verwezen naar het laatste onderzoek van de PG bij de Hoge Raad. Dat laatste onderzoek zag echter slechts op de vraag of het OM maatregelen ter verbetering had genomen (dat was het geval), niet op de effectiviteit van die maatregelen. Deze zomer zal weer een follow-up-onderzoek verschijnen van de hand van de PG, waar met belangstelling naar wordt uitgekeken.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 9 van 14

gelegenheid worden gesteld de stelling dat een bijzondere voorwaarde is overtreden, aan te vechten bij een onafhankelijke instantie. De marginale toets als thans is voorzien, acht de Raad daarvoor ontoereikend. Immers, in de voorgestelde regeling staat alleen de beslissing van de officier van justitie tot wijziging van de straf centraal. Dat de rechter - indien naar zijn oordeel de na wijziging opgelegde sanctie niet passend is - zelf alsnog in een passende straf kan voorzien, heeft de instemming van de Raad. Als dat beoogd is, zou in de wettekst kunnen worden verduidelijkt dat ook de rechter de mogelijkheid heeft om te bepalen dat de straf of een gedeelte daarvan onder bepaalde voorwaarden niet zal worden tenuitvoergelegd (vgl. artikelen 257ab-257ad Sv).

#### *Procedureregels*

Hoewel dat uit het systeem van de wet volgt, verdient het aanbeveling in de MvT kort, maar uitgebreider dan nu het geval is, de procedure(regels) toe te lichten van de bezwaarprocedure. Daarbij zal ook nog aandacht moeten worden besteed aan de stukken waarover de rechter die het bezwaarschrift behandelt, de beschikking krijgt om tot een oordeel te komen over de vraag of de (gewijzigde) sanctie passend is. Tot die stukken behoren in ieder geval de stukken die na een verzetsprocedure tegen de oorspronkelijke strafbeschikking aan een strafrechter zouden worden voorgelegd alsmede de stukken waaruit de omstandigheden blijken die aanleiding hebben gegeven tot wijziging van de oorspronkelijke sanctie. Alleen dan zal de strafrechter aan zijn - in de toelichting op het vierde lid van artikel 6.6.41 Sv beschreven - 'volle toets' uitvoering kunnen geven.

Gelet op artikel 6:6:4 lid 1 Sv vindt de behandeling van het bezwaarschrift op de terechtzitting plaats. Dat lijkt het aangewezen forum, mede gelet op de in artikel 6:6:21 Sv voorziene procedure die eveneens ter terechtzitting wordt gevoerd.

#### *Mogelijkheden van de officier van justitie*

Er staan de officier van justitie twee wegen ten dienste indien hij van mening is dat de veroordeelde binnen de proeftijd een in de strafbeschikking gestelde voorwaarde niet naleeft of niet heeft nageleefd of dat de strafbeschikking niet of niet volledig is tenuitvoergelegd en de officier van justitie de oplegging van gevangenisstraf of hechtenis (daaronder begrepen vervangende hechtenis) niet aangewezen acht. Hij kan zelf de onherroepelijke strafbeschikking wijzigen (artikel 6:6:39 Sv) of hij kan een vordering als bedoeld in artikel 6:6:42, eerste lid, eerste volzin, Sv. indienen. De MvT wijst op een beleid dat het openbaar ministerie op dit punt kan ontwikkelen, maar geeft geen richting hieraan anders dan dat verwacht mag worden dat inschakeling van de rechter in de praktijk de meest gekozen optie zal zijn. Niet is toegelicht waarom de officier van justitie de mogelijkheid moet hebben om zelf de onherroepelijke strafbeschikking te wijzigen en in welke gevallen de wetgever het aangewezen acht dat de officier van justitie van deze bevoegdheid gebruik maakt. De Raad beveelt aan in de MvT op dit punt een nadere toelichting te geven.

De Raad geeft in overweging ten behoeve van de rechtsbescherming van de verdachte bij overtreding van een algemene voorwaarde in art.6:6:40 uitsluitend de mogelijkheid tot dagvaarding open te stellen en niet een nieuwe strafbeschikking uit te kunnen vaardigen. De toets van de rechter ziet dan op zowel het nieuwe feit (met eventuele strafoplegging) als op een eventuele straf bij omzetting. Juist beide oordelen over het 'oude' en het nieuwe feit vragen afstemming en gezamenlijke beoordeling. Ook hier geldt dat het de rechtsbescherming ten goede zou komen als de rechter zich ook mag buigen over de



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 10 van 14

schuldvraag van de oude zaak (waarvoor de strafbeschikking is opgelegd). Dit alles past meer bij een dagvaardingsprocedure dan bij een bezwaarschriftprocedure.

Verder valt op dat de veroordeelde die niet bij machte is te betalen erop achteruit lijkt te gaan, nu op grond van artikel 6:6:25 lid 6 Sv geen gijzeling wordt toegepast als de veroordeelde in de procedure waarin de machtiging tot tenuitvoerlegging van gijzeling wordt gevorderd aannemelijk maakt dat hij buiten staat is te voldoen aan de verplichting tot betaling, terwijl een vergelijkbaar voorschrift in artikel 6:6:42 Sv - waar het de omzetting van bijvoorbeeld een niet betaalde geldboete in een vrijheidsbenemende sanctie betreft - ontbreekt. In de MvT wordt een toelichting op dit punt gemist.

#### *TUL bij overtreden algemene voorwaarde strafbeschikking*

Indien de betrokkene de algemene voorwaarde van een strafbeschikking (bij een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke straf) overtreedt door een nieuw strafbaar feit te begaan, wordt de vordering tot wijziging van de sanctie in de strafbeschikking via artikel 6:6:40 lid 1 Sv tegelijk met de nieuwe zaak aan de strafrechter voorgelegd. Indien de strafrechter de verdachte voor het nieuwe feit veroordeelt, zal hij tevens de voorwaardelijke straf uit de eerdere strafbeschikking kunnen omzetten in een onvoorwaardelijke straf. Dit lijkt op de bestaande zogenoemde TUL-procedure. Het wetsvoorstel lijkt er door aanpassing van artikel 361a Sv in te voorzien dat het vonnis ter zake van het nieuwe feit ook de beslissing op de vordering tot wijziging van de strafbeschikking (wegens schenden van de algemene voorwaarde) inhoudt. Via de route van artikel 407 Sv zijn bij een eventueel hoger beroep beide beslissingen (nieuwe feit en vordering TUL) aan het oordeel van de appelrechter onderworpen die daarover opnieuw in één uitspraak beslist. In artikel 6:6:42 lid 5 worden vervolgens artikel 6:22 lid 1 sub b en 6:22a lid 1 van overeenkomstige toepassing verklaard, waarin wordt verduidelijkt dat appel mogelijk is tegen een omzettingsbeslissing wegens niet naleven voorwaarden. Door dit alles wordt voorkomen dat de beslissing tot omzetting van de bij eerder bij strafbeschikking opgelegde voorwaardelijke straf eerder onherroepelijk wordt dan de veroordeling t.z.v. het nieuwe feit. Om daarover geen enkel misverstand te laten bestaan, beveelt de Raad aan om aan deze situatie in de MvT nog nader aandacht te besteden. De Raad vraagt zich in dit verband nog af of het omwille van die duidelijkheid niet de voorkeur verdient om niet in artikel 6:6:42 lid 5 Sv, maar in de artikelen 6:22 lid 1 en 6:22a lid 1 Sv de mogelijkheid van appel tegen de hier bedoelde omzettingsbeslissing op te nemen.

#### **De verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen in een strafbeschikking**

Wat betreft de verbeurdverklaring per strafbeschikking meent de Raad dat de rechter wordt gepasseerd in het opleggen van een bijkomende straf en dat voorbij wordt gegaan aan de rechten en de rechtsbescherming van degene jegens wie de strafbeschikking is uitgevaardigd en mogelijke andere belanghebbenden (die menen rechten te hebben ten aanzien van de inbeslaggenomen voorwerpen). De Raad is van oordeel dat een wettelijke toetsing door een rechter geboden is. Mogelijk zou eenzelfde



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 11 van 14

regeling getroffen kunnen worden als genoemd in art. 36b lid 1 sub 4 Sv voor wat betreft de onttrekking aan het verkeer<sup>10</sup> buiten het strafproces.<sup>11</sup>

De voorgestelde categorie zaken waarbij verbeurdverklaring mogelijk zou zijn (art 257a) is toegesneden op “inbeslaggenomen voorwerpen”. De suggestie dat het daarbij louter zou gaan om eenvoudige voorwerpen als gereedschap en een gestolen fiets is niet nader uitgelegd. Allerlei zaken zijn immers vatbaar voor inbeslagneming; geldbedragen, auto’s, boten, sieraden etcetera. De wettekst kent nu geen beperkingen tot bepaalde type strafzaken, voorwerpen en/of een bepaalde waarde van het voorwerp. Overigens geldt ook bij ongecompliceerde strafzaken dat de inbeslaggenomen voorwerpen zeer waardevol kunnen zijn en de eigendomsrechten-situatie complex.

### **Overgangsrecht**

De Raad merkt op dat geen overgangsrecht vastgesteld is. Het is de vraag of het de bedoeling is dat de nieuwe regeling ook betrekking heeft op feiten die zijn gepleegd reeds voordat de nieuwe regeling in werking is getreden en in het bijzonder dat de nieuwe regeling voor wijziging en omzetting van strafbeschikkingen ook van toepassing is op bij de inwerkingtreding reeds uitgevaardigde onherroepelijke strafbeschikkingen. De MvT gaat hier niet op in en dient op dit punt aangevuld te worden. Daarbij zal ook aandacht moeten uitgaan naar het overgangsrecht dat van toepassing is op gevallen waarin voor de wetwijziging een geldboete bij strafbeschikking werd opgelegd, terwijl de officier van justitie na inwerkingtreding tot omzetting van die straf wenst over te gaan.

---

<sup>10</sup> Let op; bij onttrekking aan het verkeer gaat het om goederen die je ‘eigenlijk niet mag hebben’; dat maakt buitengerechtelijke onttrekking minder bezwaarlijk dan buitengerechtelijke verbeurdverklaring, waarbij het in feite gaat om ‘onteigening’ van inbeslaggenomen geld of goederen, waarvan mogelijk de waarde nog niet is vastgesteld of waar derden rechten op kunnen hebben.

<sup>11</sup> Zie: mr. drs. Jules W.H.G. Loyson, De raadkamerprocedures in strafzaken, Deventer: Wolters Kluwer 2020, blz. 26-30.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 12 van 14

## **IT-GEVOLGEN**

Implementatie van dit Wetsvoorstel vereist aanpassing van de IT-systemen. Ten eerste vereist het een aanpassing van NIAS, het primair processysteem van de hoven. Een grove inschatting is dat kosten van aanpassing daarvan € 40.000 bedragen. Voorts vereist het een aanpassing van GPS, het primair processysteem van de eerste aanleg. Naar verwachting zijn met aanpassing daarvan drie sprints (van vier weken) gemoeid, wat neer komt op € 525.000.

Hierbij is nog van belang dat het OM-deel van GPS evenzeer een forse aanpassing zal vergen. Die aanpassing zal door hetzelfde bouwteam worden uitgevoerd als dat met de aanpassing van het ZM-deel van GPS aan de slag gaat. Dat bouwteam kan die werkzaamheden niet gelijktijdig uitvoeren. Kortom, als met de bouw van het OM-gedeelte ook drie maanden gemoeid is, is de bouwtijd zes maanden. Voorts is het niet eenvoudig een project van dergelijke omvang in te plannen (gezien alle andere werkzaamheden). Momenteel plant het bouwteam reeds een jaar vooruit. Het lijkt dus verstandig rekening te houden met een impementatieperiode van 18 maanden.

## **WERKLAST**

Het Wetsvoorstel heeft structurele (jaarlijks terugkerende) gevolgen voor de werklust en organisatie van de Rechtspraak. Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting beperkte incidentele (implementatie)kosten, afgezien van de hierboven genoemde IT-kosten.

De structurele gevolgen zijn naar verwachting aanzienlijk. De Raad maakt hier geen inschatting van die gevolgen: op dit moment brengt Significant, in samenwerking met onder andere het OM en Rechtspraak, die in kaart. De Raad verwacht een betere inschatting te kunnen maken van de structurele gevolgen voor de werklust en organisatie van de Rechtspraak in dat verband omdat de verwachte gevolgen voor een groot deel afhankelijk zijn van de wijze waarop het OM verwacht om te gaan met het Wetsvoorstel. Die verwachting van het OM komt aan de orde bij de impactanalyse.

De Raad zal na het uitbrengen van de impactanalyse u op de hoogte brengen van de bevindingen voor de Rechtspraak.

## **CONCLUSIE**

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

## **TOT SLOT**



Raad voor de  
rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 13 van 14

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus  
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 4 mei 2021  
pagina 14 van 14

## **BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR**

\*Met betrekking tot de Memorie van Toelichting:  
Het verdient aanbeveling de Memorie van Toelichting te voorzien van een paginanummering.

Toelichting bij art. 559 tweede lid, laatste zin: het woord ‘regeling’ kan worden geschrapt.

\* Met betrekking tot het wetsvoorstel

Artikel I onderdeel C, onder 1

Betreft een wijziging van artikel 257a lid 1 Sv, maar bedoeld zal zijn een wijziging artikel 257a lid 2 Sv

Artikel I onderdeel R

Indien in artikel 6:6:40 lid 2 Sv met de aanduiding “het strafbare feit” wordt bedoeld het nieuwe strafbare feit als gevolg waarvan de betrokkene de algemene voorwaarde van een eerdere strafbeschikking heeft overtreden, ware het aan bevelen dat in de wettekst te verduidelijken.

Artikel I onderdeel R

In artikel 6:6:42 Sv wordt in het vierde lid van het artikel verwezen naar het “tweede lid”. Gelet op de toelichting is deze verwijzing niet juist en moet dit het "derde lid" zijn

Artikel 560

Uit de MvT blijkt dat er een tweede lid had moeten zijn; de tekst daarvan ontbreekt.