

Strafvordering

OM 2020

OM-STRAFBESCHIKKING

STRAFVORDERLIJK KADER

OPENBAAR MINISTERIE

OM-strafbeschikking

Strafvorderlijk kader

Inhoudsopgave

Aanbevelingen

OM-strafbeschikking	3
---------------------	---

Onderzoeksmemo

Strafvorderlijk kader OMSB	5
1. Inleiding	5
2. De juridische duiding van kritiek en cijfers	7
3. Onderzoeksbevindingen	11
4. Borging in het kader van Sv OM2020	14
4.1 Monitoren harde strafdorderlijke kader en schuldvaststelling	14
4.2 Richtinggevend OM-beleid	14
4.3 Spreken over en leren van (elkaars) kwalitatieve afwegingen	16
5. Toekomst	17

Bijlage A

Minimale eisen voortvloeiend uit wet, besluit en aanwijzing	20
1. Voorbereiding en hoorplicht	20
2. Beslissing tot uitvaardiging	21
3. Sancties	22
4. Inhoud	23
5. Uitvaardiging, uitreiking en toezending	24
6. Tenuitvoerlegging	24
7. Herbeoordeling na verzet	26
8. Behandeling door de rechter	27
9. Overzicht minimale eisen uit wet, besluit en aanwijzing	28
Vorbereiding en hoorplicht:	28

Bijlage B

Aanvulling en herijking minimale eisen op basis van de wetsgeschiedenis	30
1. Aanloop: het beperkt richtinggevend karakter van de Aanwijzing OM-strafbeschikking	30
1.1 De reikwijdte van de strafbeschikking	31
1.2 Het horen van de verdachte	31
1.3 Herbeoordeling	31
1.4 Strafeis	31
2. De opdracht aan het OM volgens de Wet OM-afdoening	32
3. De strafdorderlijke ankers bezien vanuit de opdracht aan het OM	34
4. De vereiste dossierstukken	35
5. Het wel of niet horen van verdachte	36
6. Het wel of niet koersen op consensualiteit	39
7. De verhouding tot de transactie en de dagvaarding	41
8. Tenuitvoerlegging	43
9. De aard van de herbeoordeling	46
10. Het bepalen van de strafeis	48

Bijlage C

Vergelijking LOVS-oriëntatiepunten en strafdorderingsrichtlijnen ten aanzien van voor de OMSB relevante feiten	53
--	----

Aanbevelingen

OM-strafbeschikking

De OM-strafbeschikking vormt een van de afdoeningsmodaliteiten die de officier van justitie ter beschikking heeft. Net als andere afdoeningsmodaliteiten vergt de keuze voor die modaliteit en de invulling daarvan professionele afwegingen en verantwoording over die afwegingen door de officier van justitie. In navolgende aanbevelingen en onderzoeken over de strafbeschikking staan die professionele afwegingen centraal met als rode draad de bedoeling van de wetgever. De bedoeling van de wetgever is om de handhaving van de delicten waarvoor de strafbeschikking bedoeld is op niveau te laten plaatsvinden in een lichte - niet rechterlijke - strafvorderlijke procedure en wel zodanig dat de strafrechter wordt ontlast. Zowel de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bedoeling van de wetgever als de beslissing om van die bedoeling af te wijken, maakt onderdeel uit van de strafvorderlijke kwaliteit en berust op professionele afwegingen. Die professionele afwegingen betreffen verschillende belangen met als doel te komen tot een maatschappelijk effectieve en rechtstatelijke afdoening die past binnen de juridische kaders en de wijze waarop dat binnen de organisatie van het openbaar ministerie procesmatig is geborgd. De aanbevelingen strekken ertoe die professionele afwegingen een verantwoordelijkheid van officier van justitie te laten blijven en de officier van justitie daarover blijvend rekenschap te laten geven (en dat anders alsnog te laten doen) zodat daar zicht op ontstaat, het professionele gesprek daarover kan worden aangejaagd en op termijn handvatten kunnen worden gegeven bij toekomstige afwegingen.

Strafvorderlijk beleid

1. Het OM-beleid dient te worden herbekrachtigd in de richting die uit de wetsgeschiedenis volgt. Kernpunten van die richting zijn dat buitengerechtelijke afdoening via een strafbeschikking het uitgangspunt is, de transactiepraktijk moet worden teruggedrongen en het horen van verdachte buiten de gevallen waarin een hoorplicht bestaat uitzondering dient te zijn. Uitzonderingen op de door de wetgever gewenste praktijk zouden afhankelijk moeten worden gemaakt van de strafvorderlijke noodzaak daartoe, dit overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, teneinde een rechterlijke attitude te borgen, ter beoordeling van de individuele officier van justitie.
2. Voor de praktische invulling wordt - naast de reeds ingezette maatregelen met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit van de strafbeschikking - het navolgende in overweging gegeven:
 - a. Officieren van justitie kort rekenschap te laten geven van de strafvorderlijke noodzaak om een uitzondering te maken op voornoemde uitgangspunten (bijvoorbeeld in de formulieren die door de verschillende parketten in ZSM-zaken worden gehanteerd). De individuele beoordeling van de officier van justitie is cruciaal: niet alleen ten aanzien van de schuldvaststelling, maar ook om te komen tot een maatschappelijk effectieve interventie, tot de beslissing om te horen, tot de beslissing om alsnog te dagvaarden of tot de beslissing om na een mislukte executie of gegronde bezwaren toch tot een sepot over te gaan. Evenzo cruciaal is het om zicht te krijgen op de afwegingen die daaromtrent gemaakt worden teneinde de strafbeschikkingenpraktijk kwalitatief te verbeteren door daaruit data te genereren die het beslisproces kunnen vergemakkelijken en door aan de hand daarvan het professionele gesprek aan te gaan.
 - b. De herbeoordeling voornamelijk te richten op de ingediende verzetsgronden of reden van de mislukte executie.
 - c. De straf in de strafbeschikking (waar mogelijk) op de rechterlijke straftoemeting te baseren (en indien nodig af te wijken van de richtlijnen) en bij de strafeis ter zitting in beginsel slechts rekening te houden met de bezwaren die in het verzetschrift reeds naar voren zijn gebracht.
 - d. De verdachte in de gelegenheid te stellen zijn wens kenbaar te maken om – al dan niet telefonisch – te worden gehoord. Daarin kan worden voorzien gedurende een periode voorafgaand aan uitvaardiging van de strafbeschikking of in het kader van de herbeoordeling na verzet of mislukte executie. Een ander alternatief is om de verdachte na verzet of mislukte executie zelf actief te benaderen.

Strafvorderlijke kwaliteit - Sv OM2020

3. De verbetermaatregelen van het College uit juni 2015 vormen met hun gerichtheid op versterking van de strafdorderlijke kwaliteit van de strafbeschikking een goed antwoord op de kritiek op de strafbeschikkingenpraktijk en het verdient aanbeveling die voort te zetten.
4. Naast de harde eisen van de strafbeschikking zou de kwalitatieve borging gericht moeten zijn op de strafdorderlijke afwegingen die de officieren van justitie maken omtrent de schuldvaststelling, het wel of niet horen en de keuze voor de afdoeningsmodaliteit. De review door rechercheofficieren en de officierenpool verdienen derhalve na komend najaar voortzetting. Het programmteam Sv OM2020 zou de opdracht moeten worden gegeven de kwalitatieve borging van de strafbeschikkingenpraktijk in het kader van Sv OM2020 nader uit te werken.
5. Landelijk zouden de afwegingsfactoren die de officieren van justitie lokaal van belang achten kunnen worden gedeeld en het programmteam van Sv OM2020 kan worden verzocht te (laten) voorzien in een daarop gebaseerd afwegingskader. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de reeds ontwikkelde/in ontwikkeling zijnde initiatieven als de 'Scorekaart' (parket Rotterdam) en de 'beschikwijzer' (Werkgroep OM-strafbeschikking) die de officier van justitie behulpzaam kunnen zijn bij de keuze voor de afdoeningsmodaliteit.

Strafvorderlijke toekomst

6. Officieren van justitie zouden meer zicht moeten worden geboden op de rechterlijke strafdmetingspraktijk en meer in het bijzonder bij welke feiten en in hoeverre de rechter daadwerkelijk en structureel lager strafd dan de richtlijnen voorschrijven. Wanneer de rechter lager strafd, zijn er op die manier gegevens beschikbaar die anders dan de huidige oriëntatiepunten aanknopingspunten bieden voor een strafdmetingsbeleid inzake strafbeschikkingen dat tegemoet komt aan de bedoeling van de wetgever de strafrechter te ontlasten. Hierin zou kunnen worden voorzien door een onderzoek door de Fact Factory. Wanneer deze aanbeveling wordt gevolgd wordt aanbevolen in de toekomst te bezien of en in hoeverre het aanpassen van de wijze waarop de straf wordt toegemeten in de strafbeschikking en verdere verscherping van het requireerbeleid (mits die aanbevelingen worden gevolgd) als drempel werkt voor louter op uitstel van executie gerichte verzetten en mislukte executies.
7. Ten slotte wordt het College ten aanzien van de volgende punten in overweging gegeven te bepalen of het daaromtrent in de toekomst besluitvorming wenst en het daarover (bijvoorbeeld door het WBOM) nader wilt worden geïnformeerd:
 - Alternatieven voor de wijze waarop thans de procedure rondom de OMSB (o.a. uitvaardiging, verzet, executie) in de wet is geregeld zodat deze in het kader van de evaluatie van de Wet OM-afdoening kunnen worden voorgesteld en op dat vlak tijdig in nieuwe wetgeving kan worden voorzien.
 - Het aan de wetgever in overweging geven van de mogelijkheid om het opleggen van transacties tot een bepaalde hoogte aan banden te leggen in plaats van deze in het geheel af te schaffen, zodat in tegenstelling tot het oogmerk van de wetgever wel de hoge transacties mogelijk blijven.
 - De mogelijkheid en wenselijkheid de executie van strafbeschikkingen na ommekomst van een kortere termijn als mislukt aan te merken teneinde bij de herbeoordeling minder met oude zaken te worden geconfronteerd.
 - Het aan de wetgever in overweging geven om verschillende in het Wetboek van Strafvordering genoemde bedragen die van belang zijn voor de strafbeschikkingenpraktijk (artikelen 257c lid 2, 257e lid 1 en 489 lid 1 sub b Sv) maar nimmer zijn geïndexeerd, alsnog te indexeren.
 - Het bij het departement bepleiten van aanpassing van artikel 354a lid 2 Sv dat nu kan leiden tot dubbele verrekening van reeds tenuitvoergelegde straffen (door de strafrechter en tijdens de executie).
 - De mate waarin het slachtoffer een rol zou moeten vervullen in de strafbeschikkingenpraktijk.

Onderzoeksmemo

Strafvorderlijk kader OMSB

1. Inleiding

In dit onderzoeksmemo worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd van het onderzoek naar het strafvorderlijk kader behorende bij de OM-strafbeschikking. Die onderzoeksbevindingen hebben geleid tot de hierboven als introductie weergegeven aanbevelingen. Het onderliggende onderzoek is in de vorm van bijlagen bij dit memo gevoegd.

Op grond van artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) is de officier van justitie bevoegd een strafbeschikking uit te vaardigen.¹ De voorwaarden waaraan een strafbeschikking dient te voldoen zijn te destilleren uit datzelfde artikel en de artikelen die daarop volgen.² Een nadere uitwerking is te vinden in het Besluit OM-afdoening en de Aanwijzing OM-strafbeschikking. Wanneer het strafvorderlijk kader geschetst moet worden dat door het openbaar ministerie bij uitoefening van deze taak minimaal in acht dient te worden genomen, ligt het voor de hand de blik eerst te richten op wet, besluit en aanwijzing. Het uitgebreide verslag van het onderzoek naar wat voortvloeit uit wet, besluit en aanwijzing is te vinden in bijlage A.

Het schetsen van het strafvorderlijk kader kan echter niet zonder dat in de context te plaatsen van de externe en interne aandacht voor (toepassing van) de strafbeschikking. Uit het in 2015 gepubliceerde onderzoek door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad bleek een percentage zaken waarin strafbeschikkingen werden uitgevaardigd niet te voldoen aan een aantal wettelijke eisen. Het onderzoek heeft geleid tot extra aandacht voor die aspecten waarin uitvaardiging van de strafbeschikking tekort schoot. In de jaren voorafgaand aan het onderzoek door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad zijn in de literatuur kritische noten gekraakt over de strafbeschikking en de toepassing daarvan in de praktijk. Door de arrondissementsparketten is ook zelf in kaart gebracht hoe de toepassing van de strafbeschikking in de praktijk verloopt. Dit initiatief is genomen door de landelijke portefeuillehouders OMSB binnen het overleg van hoofdofficieren van justitie en directeuren bedrijfsvoering (de werkgroep OM-strafbeschikking) die daarbij nauw hebben samengewerkt met de Fact Factory van het Parket-Generaal.

Daaruit volgen voor 2014 en 2015 onder meer de volgende cijfers:³

-
- 1 Ik beperk me in dit deelonderzoek tot de strafbeschikking die door of namens de officier van justitie wordt uitgevaardigd (de zogenaamde OM-strafbeschikking, of kortweg OMSB).
 - 2 De wet OM-afdoening is gefaseerd in werking getreden: de OM-strafbeschikking per 1 februari 2008, de strafbeschikking door opsporingsambtenaren per 1 april 2010, de strafbeschikking in fiscale en douanezaken per 1 juli 2011 en de strafbeschikking door bestuursorganen per 1 mei 2012. Thans wacht alleen nog het deel van de wet op inwerkingtreding waarmee (ook voor de officier van justitie) de transactie komt te vervallen.
 - 3 Met totaal aantal OMSB wordt bedoeld op het aantal OMSB in de betreffende categorie.

	2014 misdrijven	2015 misdrijven	2014 kanton	2015 kanton
Mislukte executie op totaal aantal OMSB	13,7%	12,1%	40,6%	39,0%
Sepot na mislukte executie op aantal OMSB na mislukte executie	15,1%	10,8%	14,4%	8,9%
Verzet op totaal aantal OMSB	17,1%	15,3%	20,3%	23,1%
Sepot na verzet op aantal OMSB na verzet	15,1%	11,0%	29,8%	31,2%
Geen straf/vrijspraak na verzet op aantal OMSB na verzet	32,5%	28,0%	30,4%	27,0%

Daarnaast bestaat sterk de indruk dat bij de rechter, al dan niet door het tijdsverloop, een lagere straf volgt.⁴ Naar aanleiding van de aangehaalde kritiek en voornoemde cijfers zijn talrijke verbetermaatregelen genomen en in gang gezet. Zo wordt het direct voldoen van de strafbeschikking in principe alleen na adequate rechtsbijstand toegestaan. Verder werkt het openbaar ministerie in samenwerking met politie, departement, Raad voor de Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten aan een regeling waarbij rechtsbijstand op ZSM structureel zal worden vormgegeven.⁵ Voorts wordt geen strafbeschikking uitgevaardigd zonder een aanwezig en raadpleegbaar dossier of zonder menselijke beoordeling. Daarnaast zijn de formulieren verbeterd, alsmede de processen-verbaal ten behoeve van de schuldvaststelling. De uitvaardigende functionaris wordt daarenboven in GPS geregistreerd en er is meer aandacht voor de kwalificatie in de strafbeschikking, terwijl GPS daarop ook is aangepast. Ten slotte is de opsporingsdiensten verzocht de identiteit strikter te controleren, hebben de parketten de controle daarop verscherpt, is de 'Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt' verduidelijkt, zijn de feitcode-omschrijvingen (in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen en in Bijlage I van het Besluit OM-afdoening) herzien, zijn de CVOM-medewerkers uitdrukkelijk bevoegd gemaakt en is de mandaats- en detachingsconstructie van het CJIB herijkt.⁶

De zonder meer positief te waarderen verbetermaatregelen laten onverlet dat een zekere aarzeling voor toepassing van de strafbeschikking kan worden waargenomen. Die aarzeling lijkt verschillende oorzaken te hebben. Nu eens houdt die verband met de veronderstelling dat de officier van justitie in de strafbeschikkingenpraktijk als rechter moet optreden en dat die rolverschuiving enigszins ongemakkelijk voelt in een veel lichtere procedure dan die ten overstaan van de rechter, nog daargelaten dat de officier van justitie in het laatste geval niet zelf hoeft te beslissen. Om aan de veronderstelde rolverschuiving tegemoet te komen of te ontkomen is de verleiding aanwezig om veiligheidshalve de verdachte standaard te horen, de herbeoordeling integraal te laten zijn en/of terug te vallen op de transactiepraktijk. Een andere verklaring voor de gevoelde aarzeling is de problematische executie in het kader van de strafbeschikking en de indruk dat het voor de verdachte loont om het op een berechting voor de rechter aan te laten komen. Het is niet lastig voor te stellen dat om deze redenen de gedachte kan postvatten dat het uitvaardigen van een strafbeschikking een zinloze en daarom ineffectieve omweg is voor zaken waarin uiteindelijk toch een dagvaarding uit moet gaan. Een rol speelt ook dat bij een transactie het openbaar ministerie relatief snel tot dagvaarding kan overgaan wanneer niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Afdoening via een strafbeschikking heeft thans als nadeel dat bij mislukte executie officieren van justitie in de herbeoordeling geconfronteerd worden met oude zaken. Voor een verdere uitbouw en kwalitatieve verdieping van de strafbeschikkingspraktijk

- 4 Als een zaak bij de rechter terecht kwam en door die rechter een onvoorwaardelijke financiële sanctie werd opgelegd werd door de rechter ter zake overtredingen in 21,2 % van de zaken met 1^e beoordeling in 2014 en in 17,8% van de zaken met 1^e beoordeling in 2015 lager gestraft. Voor misdrijven is er een aanzienlijk groter deel van de zaken waarin lager werd gestraft: 55,8% van de zaken met 1^e beoordeling in 2014 en 56,6% van de zaken met 1^e beoordeling in 2015.
- 5 Dit belangrijke punt van het reeds ingezette beleid komt hierna niet meer uitdrukkelijk aan de orde. Waar over het horen van de verdachte wordt gesproken, wordt ook vertegenwoordiging door of bijstand van een raadsman begrepen.
- 6 Brief aan de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad van 11 juli 2016 (PaG/B&S/17514).

komt het de komende jaren dan ook tevens aan op richtinggevende antwoorden op vragen over vereiste dossierstukken, het wel of niet horen van verdachte, het wel of niet koersen op consensualiteit, de verhouding tot andere afdoeningsmodaliteiten als de transactie en de dagvaarding, de inspanningen die bij de executie dienen te worden verricht, de aard van de herbeoordeling, en het bepalen van de strafeis. Deze vragen zijn met behulp van de totstandkomingsgeschiedenis onderzocht. Daarbij is eerst aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de aanwijzing richting geeft aan het optreden van de officier van justitie. Verder is voorafgaand aan beantwoording van voornoemde concrete vragen bezien welke opdracht aan het openbaar ministerie aan de Wet OM-afdoening valt te ontlelen en welke strafvorderlijke uitgangspunten gelden voor de strafbeschikkingenpraktijk. Het verslag van dit onderzoek is te vinden in bijlage B. Op deze plaats is het, vanwege de aarzelingen, goed te markeren dat de wetgever nimmer van zins was de officier van justitie als rechter te laten optreden en dat de strafbeschikking is ingevoerd om de transactiepraktijk tot het verleden te laten behoren.

De onderzoeksbevindingen in de bijlagen A en B starten en eindigen vanuit het juridisch kader. Dat juridisch kader is natuurlijk van het grootste belang maar dat rechtvaardigt niet blind te zijn voor andere ontwikkelingen, zoals de hiervoor genoemde kritiek en cijfers. De antwoorden op de hiervoor genoemde juridische vragen staan natuurlijk ook niet los van die ontwikkelingen. Daarom zal dit onderzoeksmemo aanvangen met enkele opmerkingen over de juridische duiding van de kritiek en cijfers (paragraaf 2). Dat zal een positieve kanteling zijn die onverlet laat dat de strafbeschikking een kwaliteitsimpuls vereist. Vervolgens zullen de bevindingen omtrent het strafvorderlijk kader worden samengevat (paragraaf 3) en zullen enkele opmerkingen worden gemaakt over de borging van de strafvorderlijke eisen (paragraaf 4). Ten slotte worden een aantal opmerkingen gemaakt met het oog op de toekomst (paragraaf 5).

Na besluitvorming door het College van de nieuwe organisatorische en juridische set aan toekomstige vereisten aan de strafbeschikkingspraktijk kan het kader als startpunt dienen voor de concrete borging door het programmteam in nauwe samenwerking met de *FactFactory*, *PaG-audit* en *PaG control*. Dit traject vangt aan op 1 oktober 2016. In oktober zal een nulmeting plaatsvinden in de parketten waarbij de huidige situatie zal worden gereflecteerd aan het in dit memo gepresenteerde strafvorderlijk kader.

Het onderliggende onderzoek is verricht door mr. drs. R. Robroek (Rijksuniversiteit Groningen) met medewerking van mr. J. Perenboom (PaG). Robroek draagt de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid. Dat geldt ook voor het voorliggende onderzoeksmemo. Veel dank wordt uitgesproken aan drs. A.W.M van der Heijden voor de (telkens zeer snelle) aanlevering van de in dit rapport verwerkte cijfers.

2. De juridische duiding van kritiek en cijfers

Als gezegd staat het antwoord op de juridische vragen die in de bijlagen A en B vanuit een strafvorderlijk denkraam worden beantwoord niet los van de kritiek op de wijze van toepassing en van de in de inleiding aangehaalde cijfers. Geconfronteerd met die kritiek en cijfers is namelijk een mogelijke benadering om de toepassing van de strafbeschikking terug te dringen (of aan zodanige voorwaarden te verbinden dat dat de facto het resultaat is). Een andere benadering is om de vrijheid zodanig in te vullen dat de inhoudelijke kritiek op de strafbeschikking vermindert en dat sprake is van een afdoeningsmodaliteit die de strafrechter daadwerkelijk ontlast, zonder dat dit ten koste gaat van het toepassingsbereik. Anders gezegd, er kan gekozen worden voor het *kwantitatief terugdringen* van het aantal strafbeschikkingen of er kan worden gekozen voor het *kwalitatief verbeteren* van de inhoud van de strafbeschikking zonder dat het toepassingsbereik wordt verkleind. Daarom ook enkele duidende opmerkingen over de externe kritiek en interne cijfers.

Het meest in het oog springende kritische rapport is het rapport van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden.⁷ Dat rapport dwingt niet tot het beperken van het toepassingsbereik van de strafbeschikking. Integendeel. Nergens valt te lezen dat de strafbeschikking *kwantitatief* moet afnemen. De

7 Beschikt en gewogen (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag: Hoge Raad 2014.

teneur van het rapport is veeleer dat afdoening van de strafbeschikking in *kwalitatief* opzicht aan bepaalde randvoorwaarden moet voldoen. Dat was in een deel van de onderzochte strafbeschikkingen niet het geval. Ik memoreer kort de belangrijkste pijnpunten in het rapport: de compleetheid van het dossier, de bewijsbaarheid van het feit in het kader van de schuldvaststelling, de achterhaalbaarheid van de functionaris die de beslissing heeft genomen, de summiere aard van het verslag, het ontbreken van een toegevoegde raadsman of uitnodiging aan verdachte en diens ouders bij een minderjarige verdachte, het ontbreken van ondertekening en dagtekening van de strafbeschikking, de feitsopgave, de kwalificatie, de verdeling en mandatering van bevoegdheden, de automatische afdoening door het CJIB, de registervermelding en het karakter van het afschrift van te verzenden mededeling.⁸ Ten aanzien van verschillende van deze pijnpunten heeft het openbaar ministerie als gezegd reeds de benodigde actie ingezet. Andere pijnpunten vergen een langer traject maar het bestaan van die pijnpunten dwingt niet tot het kwantitatief terugdringen van de inzet van de strafbeschikking. Het voorgaande is niet anders ten aanzien van andere kritiek die in de loop der jaren op het instituut van de strafbeschikking is geuit: die ziet vooral op een beperkte rol van de raadsman en de praktijk van parate executie. Een combinatie daarvan speelt voornamelijk bij de ZSM-werkwijze en leidt er volgens sommigen toe dat verdachten akkoord gaan met een strafbeschikking (door daar direct aan te voldoen, geen verzet te doen of afstand te doen van verzet) zonder dat zij voldoende besef hebben van bijvoorbeeld de strafmaat of de gevolgen voor de justitiële documentatie danwel voor het verkrijgen van een verklaring omtrent het gedrag. Vooral advocaten vrezen dat er aan de drukke ZSM-tafel onvoldoende oog is voor de belangen van de verdachte, wat des te problematischer wordt als er daarna geen verzet mogelijk is.⁹ Ook die kritiek dwingt eerder tot aanpassingen dan tot het terugdringen van de inzet van de strafbeschikking. In wezen is dat ook de richting die het openbaar ministerie is ingeslagen. Denk aan de verbetermaatregelen naar aanleiding van het rapport van de Procureur-Generaal en in het bijzonder het afschaffen van de praktijk van parate executie en het werken aan een regeling waarbij rechtsbijstand in het kader van ZSM structureel zal worden vormgegeven.¹⁰ Naast de concrete verbetermaatregelen mag niet onbenoemd blijven dat het openbaar ministerie grondig zicht probeert te krijgen en te houden op de resultaten van de recente inspanningen de kwaliteit van de strafbeschikking te verbeteren. Ik herhaal voor de leesbaarheid nog een keer de hiervoor gepresenteerde cijfers:¹¹

	2014 misdrijven	2015 misdrijven	2014 kanton	2015 kanton
Mislukte executie op totaal aantal OMSB	13,7%	12,1%	40,6%	39,0%
Sepot na mislukte executie op aantal OMSB na mislukte executie	15,1%	10,8%	14,4%	8,9%
Verzet op totaal aantal OMSB	17,1%	15,3%	20,3%	23,1%
Sepot na verzet op aantal OMSB na verzet	15,1%	11,0%	29,8%	31,2%
Geen straf/vrijspraak na verzet op aantal OMSB na verzet	32,5%	28,0%	30,4%	27,0%

Deze cijfers zouden het openbaar ministerie ertoe kunnen verleiden om de strafbeschikking in aantallen terug te dringen teneinde op die wijze ook het percentage mislukte executie, sepot na mislukte executie, verzet, sepot na verzet of andersluidende oordelen van strafrechters terug te dringen. Dat kan door te kiezen voor

- 8 De inhoudelijke kwaliteit baart ook Reijntjes zorgen. Hij vraagt zich af of de afdoening van strafzaken niet is weggemandaateerd naar functionarissen die niet tot goed kwalificeren in staat zijn: J. Reijntjes, 'De strafbeschikking', *NJB* 2015/350.
- 9 Zie o.a.: J.J.A. Lucas, 'ZSM – een huis dat samen gebouwd wordt, staat steviger', *Strafblad* 2013, p. 282-288, P. van der Meij, 'De andere kant van de ZSM-medaille', *NJB* 2014/1225, I. van den Brûle, 'Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM', *PROCES* 2014, p. 89-96 en C. Grijsen, 'De pilot voorbij', *Strafblad* 2015, p. 403-409.
- 10 Zie eerder genoemde brief aan de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad van 11 juli 2016 (PaG/B&S/17514)
- 11 Met totaal aantal OMSB wordt bedoeld op het aantal OMSB in de betreffende categorie.

andere afdoeningsmodaliteiten zoals de transactie en de dagvaarding en tegelijkertijd de strafbeschikking te bewaren voor die gevallen waarin de verdachte (of diens raadsman) met de strafbeschikking instemt. Het ligt immers voor de hand om bij een groter aantal consensueel tot stand gekomen transacties op strafbeschikkingen te verwachten dat de verzet- en sepotpercentages worden teruggedrongen, wat de optische prestaties verbetert.

De cijfers laten aan de andere kant zien dat in absolute zin de toepassing van de strafbeschikking wel een effectieve afdoeningsmodaliteit blijkt te zijn. In 2014 werden 94.086 en in 2015 93.707 strafbeschikkingen uitgereikt. Het gaat dan om resp. 52.673 en 60.603 strafbeschikkingen ter zake van kantonzaken en om resp. 41.413 en 33.104 strafbeschikkingen ter zake van misdrijven. Als die aantallen als uitgangspunt wordt genomen voor de mislukte executies, de sepot na mislukte executie en verzet, het verzet en de andersluidende oordelen, geldt dat in een groot aantal misdrijfzaken de schuldvaststelling en de straf zoals met de strafbeschikking is opgelegd, werd geaccepteerd. Bovendien werd in de wetsgeschiedenis uitgegaan van een verzetpercentage van tussen de 4% (het verzetpercentage in het kader van de WAHV) en 25% (het percentage niet betaalde transacties).¹² In dat licht vallen de verzetpercentages van 17,1% en 15,3% ter zake van misdrijven en 20,3% en 23,1% ter zake van overtredingen mee. Vooral bij misdrijven is enige relativisering op de plaats. Aldus beschouwd vormt vooral het aandeel mislukte executies bij overtredingen een verontrustend hoog percentage, alsmede het aandeel sepot na mislukte executie bij overtredingen. Overigens valt niet uit te sluiten dat dit percentage zijn verklaring vindt in lastig te executeren en zich opstapelende sancties van veelplegers zonder inkomen en vaste woon- of verblijfplaats.

Deze blik neutraliseert niet de gebreken die aan uitgevaardigde en geëxecuteerde strafbeschikkingen kunnen kleven en de inspanningen die met mislukte executies verloren gaan. Het wijst er echter wel op dat niet kan worden gezegd dat de strafbeschikking niet effectief is en daarom moet worden teruggevallen op andere afdoeningsmodaliteiten. Daarvoor is het aantal beschikkingen dat wel tot bestraffing leidt zonder tussenkomst van de rechter te hoog. Bovendien zal het uiteindelijke sepotpercentage en een andersluidend oordeel van de strafrechter op het geheel vermoedelijk nogal meevallen.¹³ Dat geldt temeer daar een sepotbeslissing na verzet of mislukte executie niet altijd een foutieve eerste beslissing hoeft te betekenen. Een sepotbeslissing kan ook zijn ingegeven door nieuwe informatie die aanvankelijk niet beschikbaar was en voor het openbaar ministerie ook niet beschikbaar hoefde te zijn omdat het openbaar ministerie de verdachte niet in alle gevallen hoeft te horen.¹⁴ De vraag is verder of het percentage vrijspraken/geen straf op het geheel van de beslissingen om via een strafbeschikking te vervolgen substantieel hoger zal zijn dan het percentage vrijspraken/geen straf na de beslissing te vervolgen via een dagvaarding.¹⁵ Maar ook als het percentage vrijspraken van de zaken waarin verzet is ingesteld als uitgangspunt wordt genomen, kan als relativiserende kanttekening worden geplaatst dat de verzetzaken een hoger aandeel zaken zullen bevatten waarin de verdachte en de officier van justitie het niet eens zijn over de schuldvraag. Dat zal ook de kans op een vrijspraak doen toenemen waardoor (een deel van) het verschil tussen het aandeel vrijspraken in dagvaardingszaken en in verzetzaken verklaard zou kunnen worden. Bovendien geldt ook hier dat de

12 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 63 (MvT).

13 Het exacte percentage over de jaren 2014 en 2015 is niet te berekenen omdat een deel van de zaken waarin in 2014 en 2015 een OMSB is uitgewerkt nog op herbeoordeling of op het oordeel van de rechter wacht. Stel dat van de misdrijfzaken uit 2014 die nu nog lopend zijn, op herbeoordeling wachten of nog door de rechter moeten worden afgedaan de helft wordt geseponeerd en de andere helft leidt tot een rechterlijke uitspraak waarin geen straf/maatregel wordt opgelegd, dan zal het sepotpercentage op het geheel 16,6% bedragen en het percentage geen straf/vrijspraak op het geheel 15,4%. Verwacht mag worden dat het daadwerkelijke percentage lager is.

14 Dat geldt ook voor nieuwe informatie die op de bewijsvraag betrekking heeft en tot een bewijssepot leidt.

15 Als gezegd valt het eerste percentage lastig te berekenen maar hiervoor bleek dat verwacht mag worden dat het gaat om minder dan 15,4% van de misdrijfzaken in 2014. Uit het rapport Criminaliteit en rechtshandhaving 2014 volgt ruim 10% vrijspraak, 2% schuldigverklaring zonder strafoplegging en minder dan 1% ontslag van alle rechtsvervolgning. Natuurlijk is het zo dat de beslissing te dagvaarden geen schuldvaststelling betreft, maar dat neemt niet weg dat mag worden aangenomen dat ook bij dagvaarding de officier van justitie zich er rekenschap van zal geven of de schuld met de vereiste mate van waarschijnlijkheid op een terechtzitting kan worden bewezen (vgl. *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, C, p. 31-32 waarin dat bij uitvaardiging van een strafbeschikking verondersteld wordt). Dat door voortschrijdend inzicht soms een vrijspraak wordt gevorderd doet aan dat uitgangspunt niet af. Een andere interessant percentage dat het percentage vrijspraken/geen straf relateert is het percentage cassaties van arresten van gerechtshoven, dat was in 2014 19,5 % en in 2015 14,4 %.

officier van justitie bij herbeoordeling niet altijd over alle informatie zal beschikken waarover de rechter ter zitting beschikt, zodat niet altijd gezegd kan worden dat het openbaar ministerie fouten heeft gemaakt bij beoordeling én herbeoordeling van de zaak. Ten slotte valt ook het verzetpercentage mee in vergelijking met het appelpercentage van de rechter in eerste aanleg.¹⁶ Het is goed om naast de negatieve cijfers ook de meer positieve cijfers (of positieve blik op de cijfers) te benoemen. Die cijfers en die blik dwingen namelijk niet – in het bijzonder niet met betrekking tot misdrijven – tot het terugdringen van de strafbeschikking in aantallen maar juist tot een scherpere focus op de kwaliteit van de strafbeschikkingen. De cijfers kunnen daarbij meer dan dienstbaar zijn omdat ze blootleggen waarin parketten van elkaar verschillen.

Aan deze positieve benadering van de cijfers kan worden toegevoegd dat de keuze voor de andere buitengerechtelijke modaliteit van de transactie in zekere zin een schijnoplossing is. Het levert weliswaar minder executieproblemen op, maar ook in die zaken zou het niet voldoen van de transactie en een andere uitspraak van de strafrechter er op kunnen wijzen dat de transactie te snel is voorgesteld. Die indicatoren vallen bij het afdoen via transactie buiten het zicht. Stel dat een toename van het aantal transacties tot betere cijfers leidt ten aanzien van de strafbeschikking, dan is daarmee dus nog niet gezegd dat de buitengerechtelijke afdoening beter is vormgegeven. Sterker nog, met de transactie wordt gekozen voor een minder genormeerde vorm van buitengerechtelijke afdoening die het risico op fouten juist vergroot. Consensus staat daarin namelijk meer op de voorgrond.¹⁷ Overigens is het nog maar de vraag of de transactie leidt tot een verbetering van de verzet- en sepotpercentages. Zo blijkt uit cijfers van de Fact Factory dat wanneer in een arrondissement, ten opzichte van het landelijk gemiddelde, een relatief klein percentage zaken met een strafbeschikking wordt afgedaan, dit desondanks geen invloed hoeft te hebben op het lokale verzet- en sepotpercentage.

Ten slotte moet niet worden vergeten dat sepot na mislukte executie en verzet ook kan zijn ingegeven uit kwaliteitsoverwegingen. Wanneer na talloze pogingen de executie niet slaagt kunnen de redelijke termijn en/of de persoonlijke omstandigheden van de verdachte in relatie tot de beperkte ernst van het feit ertoe leiden dat het achterwege laten van een dagvaarding een verstandige keuze is. Dat kan verklaren waarom het sepotcijfer na mislukte executie bij overtredingen zo hoog is. Sepot na verzet kan er op wijzen dat er verzetsgronden zijn aangevoerd die een ander oordeel op de zaak werpen. Buiten gewijzigde omstandigheden kunnen dat aspecten zijn die het bewijs raken en leiden tot een technisch sepot. Gegeven de opdracht van de wetgever om zaken ook zonder het horen van de verdachte af te doen, willen dergelijke sepoten niet altijd zeggen dat sprake is van een eerste beslissing die niet deugt. Deze relativering neemt niet weg dat continu bezien moet worden wat het sepotpercentage is en in hoeverre sprake is van mogelijk voorzienbare sepoten ter verbetering van toekomstige professionele afwegingen.

Een en ander neemt niet weg dat de cijfers tegelijkertijd een belangrijke indicatie vormen om te bezien of de strafbeschikkingenpraktijk aanpassing behoeft. De cijfers dwingen in het licht van het voorgaande echter niet tot het terugdringen van de strafbeschikkingen. Een alternatieve benadering waarin niet zozeer de kwantiteit maar de kwaliteit van de strafbeschikking voorop staat sluit verdedigbaar beter aan bij de cijfers. Juist daarom zijn de ingezette verbetermaatregelen die vooral het oog hebben op die kwaliteit positief te waarderen.

16 Gecorrigeerd voor intrekking laten de kengetallen van de rechtspraak over 2012-2014 (te downloaden via www.rechtspraak.nl) de volgende appelpercentages zien: sector kanton 3,5%, politierechter 11,3%, kinderrechter 6,2% en meervoudige kamer 30%.

17 Vgl. het amendement van kamerlid Wolfsen (*Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 9) waar in de toelichting valt te lezen dat de strafbeschikking ‘, anders dan de transactie, geen overeenkomst of dading inhoudt’.

3. Onderzoeksbevindingen

In het onderliggende onderzoek is op grond van de wet, het besluit en de aanwijzing een strafvorderlijk kader geschetst waarin de werkzaamheden van het openbaar ministerie rondom de strafbeschikking dienen plaats te vinden. Die regelingen bevatten voor een groot deel ondubbelzinnige kaders omtrent de invulling van de strafbeschikking. Deze harde kaders zijn terug te vinden in bijlage A en puntsgewijs samengevat in paragraaf 9.

Tegenover de uitgebreide harde strafvorderlijke kaders staat dat de wettelijke regeling ook veel openlaat. De wet bepaalt niet over welke dossierstukken de officier van justitie dient te beschikken vooraleer hij tot uitvaardiging van een strafbeschikking over mag gaan. Evenmin geeft de wet voor alle gevallen aan dat de verdachte moet worden gehoord. Ook sluit de tekst van de wet niet uit dat strafbeschikkingen louter worden uitgevaardigd in gevallen waarin de verdachte daarmee instemt. De verhouding met andere afdoeningsmodaliteiten is als gezegd eveneens onbepaald. Hetzelfde geldt voor de inspanningen die bij de executie dienen te worden verricht. Na verzet schrijft de wet geen herbeoordeling voor, maar heeft de officier van justitie wel de bevoegdheid een strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. Hoe de officier van justitie daarvan gebruik moet maken volgt niet uit de wet. Ten slotte is de officier van justitie ter zitting vrij in het formuleren van de strafeis. De verhouding tussen strafeis en sanctie in de strafbeschikking is een aspect waarop het antwoord evenmin direct uit de wet volgt. Het onderzoek in bijlage B heeft zich gericht op de vraag of en hoe die vrijheid op basis van de bedoeling van de wetgever zou kunnen worden ingevuld.¹⁸

Omdat de tekst van de wet veel ruimte biedt op die punten, is eerst ingegaan op de vraag of de aanwijzing die ruimte invult (paragraaf 1). De conclusie is dat de aanwijzing dat deels doet, maar op onderdelen niet of niet eenduidig. Zo valt op basis van de aanwijzing weliswaar meer te zeggen voor een ruim bereik van de strafbeschikking (dat wil zeggen in beginsel voor bijna alle delicten waartoe de wet de mogelijkheid van de strafbeschikking biedt) en voor het beperkt horen van verdachten, maar dat neemt niet weg dat de aanwijzing ook ruimte biedt voor een andere koers. De aanwijzing bepaalt wel duidelijk dat in iedere zaak waarin verzet wordt ingesteld een herbeoordeling dient plaats te vinden, maar er wordt vervolgens niet aangegeven hoever de herbeoordeling strekt (integraal en in alle zaken of voornamelijk gericht op de verzetsgronden dan wel de reden waarom de executie niet geslaagd is). Het verdient aanbeveling de aanwijzing richtinggevender op te stellen ten aanzien van de reikwijdte van de strafbeschikking, de gevallen waarin het horen van de verdachte is aangewezen en de wijze waarop de herbeoordeling dient te worden ingevuld. Ten aanzien van de eis op zitting is de aanwijzing duidelijk. Die dient volgens de aanwijzing hoger te zijn bij het uitblijven van bezwaren bij de behandeling van het verzet door de strafrechter of indien de executie door toedoen van de verdachte is uitgebleven. Omgekeerd wordt een lagere strafeis zeker niet verboden en lijkt het bieden van maatwerk aangewezen in gevallen waarin de omstandigheden van de zaak daartoe aanleiding geven. In het vervolg van het onderzoek is bezien in hoeverre de wetsgeschiedenis aanknopingspunten biedt voor de wijze waarop een scherpere richting in de aanwijzing kan worden ingevuld en of de aanwijzing in alle onderdelen nog steeds uitwerkt op een wijze zoals door de wetgever is voorzien.

Daartoe is eerst nagegaan welke wettelijke opdracht aan de wetsgeschiedenis valt te ontleen (paragraaf 2). Die wettelijke opdracht houdt in dat het openbaar ministerie door inzet van de strafbeschikking de rechter dient te ontlasten. Bepaalde zaken waarin het openbaar ministerie een grondslag voor bestraffing aanwezig acht behoort het openbaar ministerie zelf af te doen. Bij consultatie over het wetsvoorstel sprak het openbaar ministerie over zaken die een oneigenlijk beslag leggen op de zittingscapaciteit. Naast het voldoen aan bepaalde formele vereisten dient de strafbeschikking in materiële zin – uitdrukkelijk anders dan bij de transactie – niet onder te doen voor een rechterlijke uitspraak. De strafbeschikking is immers een daad van vervolging die op een schuldvaststelling is gebaseerd. In de wetsgeschiedenis wordt benadrukt dat het openbaar ministerie niet als rechter optreedt. Het is een vorm van strafvervolging die juist is gecreëerd om een strafproces te voorkomen. Dat neemt niet weg dat – net als bij strafvervolging in de vorm van een dagvaarding – er een zekere rechterlijke bril nodig is bij strafvervolging in de vorm van een strafbeschikking, gelet op de bestraffing die daaruit voortvloeit.

18 De hierna tussen haakjes genoemde paragrafen verwijzen naar de paragrafen in bijlage B.

Uit de wetsgeschiedenis vallen drie strafvorderlijke ankerpunten voor het openbaar ministerie af te leiden (paragraaf 3). Het openbaar ministerie dient om te beginnen wat schuld- en strafvaststelling betreft een rechterlijk niveau te halen en daarbij een zekere rechterlijke gerichtheid te hebben. In procedurele zin moet een eigen 'staande' procedure gevolgd worden die slechts aan minimale randvoorwaarden voldoet om het rechterlijk niveau en de rechterlijke gerichtheid te borgen. De noodzaak van iedere extra belasting zou bepaald kunnen worden aan de hand van de vraag of daar een strafvorderlijke reden voor is. Ook die benadering is in zekere zin vergelijkbaar met een rechterlijke omdat bijvoorbeeld ook de politierechter niet zonder strafvorderlijke reden zijn summiere stempelvonnis uitwerkt of de behandeling van een zaak mag aanhouden. Voor de verschillende deelonderwerpen zijn de strafvorderlijke ankerpunten als volgt uitgewerkt.

De officier van justitie hoeft bij uitvaardiging van de strafbeschikking niet te beschikken over een dossier waarop een rechterlijke veroordeling gebaseerd kan worden, maar de beschikbare informatie moet wel waarschijnlijk maken dat een dergelijk dossier na verzet gepresenteerd kan worden. De informatie moet in anticiperende zin daarop worden getoetst ten tijde van het uitvaardigen van de strafbeschikking. Dat maakt mondelinge informatie kwetsbaar en om die reden niet toelaatbaar. Op schrift gestelde informatie die nog niet in de wettelijke vorm is opgemaakt zou wel voldoende moeten zijn (paragraaf 4).

De officier van justitie is buiten de hoorplichten die in de wet en in de aanwijzing zijn neergelegd niet verplicht de verdachte te horen. Voor andere sancties dan een taakstraf, een OBM, een gedragsaanwijzing en geldboetes boven € 2000,- heeft de wetgever het niet aangewezen geacht om verdachte standaard en in iedere zaak te horen. Horen in die zaken zou afhankelijk kunnen worden gemaakt van het al dan niet bestaan van een strafvorderlijke reden, bijvoorbeeld de noodzaak om tot een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging te komen (zie hierna voor een nadere uitwerking van die noodzaak). In aanvulling daarop zou kunnen worden overwogen om de verdachte in een periode voorafgaand aan uitvaardiging van de strafbeschikking in de gelegenheid te stellen zijn wens kenbaar te maken om gehoord te worden al dan niet telefonisch en al dan niet in het bijzijn van een raadsman. Een andere mogelijkheid is de verdachte in de gelegenheid te stellen te worden gehoord in het kader van de herbeoordeling of om in die fase actief contact met de verdachte te zoeken. Het voordeel van al deze alternatieven voor het standaard en in iedere zaak horen van de verdachte is dat de extra belasting van het strafrechtelijk apparaat overeenkomstig de bedoeling van de wetgever bewaard wordt voor die gevallen waarin ook daadwerkelijk blijkt dat de belasting noodzakelijk is (paragraaf 5).

Het karakter van de strafbeschikking is naar zijn aard niet consensueel. Dat neemt niet weg dat het uitvaardigen van de strafbeschikking dient te worden afgestemd op verdachtes situatie en dat vanuit die optiek de verdachte kan en soms moet worden betrokken om de schuldvraag goed te kunnen beantwoorden en een passende sanctie te kunnen bepalen. In plaats van consensus of instemmen, verdient het de voorkeur te spreken over afstemmen.

Het ontbreken van schuld is vanzelfsprekend reden om een strafbeschikking achterwege te laten. Dat verdachte niet instemt met de schuldvaststelling is dat niet. Het verhoor (en beantwoording van de vraag *of* verdachte moet worden gehoord in andere gevallen dan die waarvoor een hoorplicht bestaat) dient op het vlak van de feiten dan ook gericht te zijn op waarheidsvinding, niet op het zoeken van consensus. Waarop het verhoor op het vlak van de sancties dient te zijn gericht (en in de gevallen waarin geen hoorplicht bestaat de vraag *of* moet worden gehoord) is afhankelijk van de sanctie. Dat geldt in gelijke zin voor wat de reden kan zijn van een strafbeschikking af te zien.

Bij geldboetes (hoog en laag) is het *kunnen* voldoen het richtpunt voor het verhoor en dient een strafbeschikking achterwege te blijven wanneer dat niet het geval is.

Bij een OBM, een taakstraf of een gedragsaanwijzing is het *kunnen en willen* voldoen het richtpunt en dient een strafbeschikking achterwege te blijven indien daarvan geen sprake is (paragraaf 6).

De wettelijke vrijheid, mede gerelateerd aan het opportuniteitsbeginsel, kent wat betreft de keuze voor de afdoening haar begrenzing in de bedoeling van de wetgever. Evident is dat de wetgever de transactie wil afschaffen. Dat neemt niet weg dat er gevallen denkbaar zijn waarin transigeren gewenst is. Gedacht kan worden aan ingewikkelde strafzaken waarin een langdurige berechting als maatschappelijk ongewenst wordt beschouwd. Overigens geldt dat alle voorwaarden die aan een transactie kunnen worden verbonden op de voet van artikel 74 Sr bij strafbeschikking kunnen worden opgelegd in de vorm van een geldboete of taakstraf,

danwel als aanwijzing. Dat rechtvaardigt de conclusie dat, genoemde uitzonderingssituatie daargelaten, het afdoen via een transactie in strijd is met de bedoeling van de wetgever. De achtergrond daarvan ligt in het gebrek aan waarborgen waarmee de transactiepraktijk is omgeven en de zwakkere wetshandhaving die met een transactie valt te verwezenlijken. De in de strafbeschikking in tegenstelling tot de transactie vereiste schuldvaststelling komt zowel aan het aspect van rechtswaarborg als aan het aspect van wetshandhaving tegemoet. Ook de beslissing tot dagvaarden is vanzelfsprekend niet vrijblijvend. Buiten de wettelijke contra-indicaties en de contra-indicaties vervat in OM-beleid, zou dagvaarden bezien vanuit de wettelijke opdracht aan het openbaar ministerie in de gevallen waarin een OM-strafbeschikking mogelijk is uitzondering dienen te zijn. De professionele beslissingsvrijheid zou ingevuld kunnen worden aan de hand van de vraag of er strafvorderlijke redenen zijn die tot dagvaarding noodzakelijk zijn, zoals een complexe bewijsvraag waarvoor een strafproces nodig is of het overwegen van een sanctie die niet zelfstandig door het openbaar ministerie kan worden opgelegd. (paragraaf 7).

De tenuitvoerlegging van een strafbeschikking dient met eenzelfde inspanning gepaard te gaan als de tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis. Er zou door de wetgever een systeem van zekerheidsstelling of het afschaffen van de schorsende werking kunnen worden overwogen, bijvoorbeeld alleen voor de strafbeschikking of alleen voor lagere geldboetes. Nu het wettelijk stelsel die mogelijkheid thans niet biedt, is het vooral zaak als officier van justitie inhoudelijk te anticiperen op executieproblemen. Dat vergt zicht op algemene executiebarrières en het individuele strafrechtelijk verleden van verdachte. De informatie die daaruit volgt zou invulling kunnen geven aan de beslissingsvrijheid van de officier van justitie. Op die manier kan vorm worden gegeven aan het aantonen van de strafvorderlijke noodzaak om de verdachte te horen of de strafrechter te adiiëren. Daarbij is het van belang te beseffen dat niet alle executieproblemen kunnen worden voorkomen. Dat betekent ook dat er gevallen denkbaar zijn waarin het tijdsverloop in relatie tot de hoogte van de sanctie maakt dat een gang naar de rechter weinig zinvol is omdat voorzienbaar is dat deze niet tot oplegging van een straf zal komen. In dat geval ligt het niet voor de hand te dagvaarden en daarmee het strafrechtelijk apparaat onnodig extra te belasten. In het verlengde hiervan verdient het aanbeveling te bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is de executie van strafbeschikkingen eerder als mislukt aan te merken zodat officieren van justitie bij de herbeoordeling minder geconfronteerd worden met oude zaken (paragraaf 8).

De wetgever heeft geen standaardherbeoordeling willen creëren maar slechts een informele procedure om evident onjuiste strafbeschikkingen te voorkomen alsmede strafbeschikkingen die niet kunnen worden geëxecuteerd. Herbeoordeling zou zich bij verzet dan ook kunnen richten op de verzetsgronden en bij niet executeerbare strafbeschikking tot die executiedrempels. Ook hier kan de professionele vrijheid om het strafrechtelijk apparaat extra te belasten worden vormgegeven door rekenschap te geven van de strafvorderlijke noodzaak van herbeoordeling, net zoals gerechtshoven dat behoren te doen in het kader van het voortbouwende appel. Dit past bij de positie van de strafbeschikking met magistratelijke inhoud en komt het inhoudelijk gezag van de strafbeschikking ten goede (paragraaf 9).

Afdoening door middel van een strafbeschikking dient volgens de wetsgeschiedenis een korting op te leveren ten aanzien van de strafeis bij dagvaarding en de verwachting was dat daarmee de strafrechter zou kunnen worden ontlast. Het huidige OM-beleid komt er op neer dat de straf in de strafbeschikking voor de eis het uitgangspunt is, maar als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan in beginsel een hogere sanctie worden gevorderd. Bij mislukte executie vormt de straf in de strafbeschikking niet altijd het uitgangspunt. Er kan in dat geval volgens de aanwijzing afhankelijk van de redenen van mislukking van de executie een zwaardere of andere sanctiemodaliteit worden geëist. Dit beleid lijkt niet het gewenste effect te hebben. Dat heeft enerzijds van doen met het gegeven dat het openbaar ministerie pas ter zitting beschikt over informatie die cruciaal is voor de afdoening en zou kunnen (en dienen te) leiden tot wijziging van de strafbeschikking. Hieraan zou tegemoet kunnen worden gekomen door het moment van het indienen van verzet in beginsel als scharnierpunt te laten fungeren van het opgeven van omstandigheden die voor de strafoplegging relevant zijn. Hiervoor zou de Aanwijzing OM-strafbeschikking moeten worden aangepast en de verdachte zou daarop kunnen worden geattendeerd in de toelichting bij de strafbeschikking. Anderzijds, zo wordt alom verondersteld, zorgen de lagere strafopleggingen door de rechter ervoor dat de verwachting van een door de strafbeschikking ontlaste strafrechter niet volledig is uitgekomen. Daaraan zou tegemoet kunnen worden gekomen door bij het

bepalen van de straf voor de strafbeschikking niet de richtlijnen maar de rechterlijke straftoematingspraktijk als uitgangspunt te nemen en daar een korting op te verlenen. Het verdient aanbeveling om ook dit punt in de aanwijzing te verwerken. Problematisch is wel dat in de oriëntatiepunten voor een deel sancties worden voorgeschreven die niet met een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. In het verlengde daarvan wordt het in het algemeen als gemis gevoeld dat het niet mogelijk is om voorwaardelijke sancties en vervangende hechtenis op te leggen. Om die reden zou het openbaar ministerie actiever kunnen inzetten op nieuwe wetgeving in de vorm van een omzettingsprocedure of rechterlijke strafbeschikking om daarin te kunnen voorzien. Tot die tijd verdient het aanbeveling de huidige werkwijze voort te zetten waarin wordt bezien met andere sancties tot een alternatieve maar betekenisvolle interventie te komen. Voor andere delicten is problematisch dat de oriëntatiepunten voor de straftoemeting nauwelijks afwijken van de strafforderingsrichtlijnen (zie hiervoor het overzicht gevoegd als bijlage C). Ter overbrugging van het verschil tussen de richtlijnen en de rechterlijke straftoematingspraktijk is dus voor de officieren van justitie meer zicht nodig op die rechterlijke straftoematingspraktijk. En wel ten aanzien van de vraag bij welke feiten en in hoeverre er lager wordt gestraft, omdat het ook nog kan zijn dat de indruk dat de rechter minder zwaar straft niet juist is of slechts gerelateerd is aan het tijdsverloop. In verband met de strafeis bij mislukte executie ten slotte is het zaak te beschikken over de inspanningen in dat verband teneinde de strafrechter adequaat te kunnen voorlichten (paragraaf 10).

4. Borging in het kader van Sv OM2020

Het in het onderliggende onderzoek beschreven wettelijk kader, de duiding van de kritiek op de strafbeschikking en de wetsgeschiedenis zouden tot verschillende maatregelen kunnen leiden met het oog op de door het College op 29 maart 2016 afgesproken na te streven kwalitatieve borging in het kader van Sv OM2020.

4.1 Monitoren harde strafforderlijke kader en schuldvaststelling

Om te beginnen is het zaak te monitoren in hoeverre het harde strafforderlijke kader wordt nageleefd zoals weergegeven in bijlage A en in het bijzonder paragraaf 9. Dit aspect lijkt reeds in belangrijke mate te worden geborgd door de verbetermaatregelen naar aanleiding van het kritische rapport van de Procureur-Generaal en verdient de komende jaren voortzetting en verdere uitbouw. In het bijzonder van belang zijn de formulieren die ieder dossier dient te bevatten waarop de belangrijkste formaliteiten kunnen worden afgevinkt en waarin dient te worden aangegeven waarop de schuldvaststelling is gebaseerd. Verder mag veel verwacht worden van de reviews waarin steekproefsgewijs strafbeschikkingen op hun kwaliteit worden beoordeeld. Bij die toets dienen de harde eisen voortvloeiend uit het strafforderlijk kader te worden gemonitord alsmede de kwaliteit van de schuldvaststellingen.

4.2 Richtinggevender OM-beleid

In de tweede plaats zou het OM-beleid op onderdelen meer in overeenstemming kunnen worden gebracht met de bedoeling van de wetgever. Kernpunten van die richting zijn dat buitengerechtelijke afdoening via een strafbeschikking het uitgangspunt is, de transactiepraktijk moet worden teruggedrongen en het horen van verdachte buiten de gevallen waarin een hoorplicht bestaat uitzondering dient te zijn. Uitzonderingen op de door de wetgever gewenste praktijk zouden afhankelijk moeten worden gemaakt van de strafforderlijke noodzaak daartoe, dit waar mogelijk ter beoordeling van de individuele officier van justitie.

Via de band van de beleidsregels kan meer richting worden gegeven dan thans het geval is. De richting die uit de wetsgeschiedenis volgt (en daarom wordt aanbevolen) is de volgende:

1. Het uitvaardigen van een strafbeschikking is het uitgangspunt bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is en behoudens gevallen waarvan afdoening door middel van een strafbeschikking in OM-beleid is uitgezonderd. De professionele beslissingsruimte te kiezen voor een andere afdoeningsmodaliteit zou verboden kunnen worden aan de vraag in hoeverre strafvorderlijke redenen noodzaken tot een van de bedoeling van de wetgever afwijkende keuze.
2. De procedure die leidt tot een strafbeschikking dient volgens de wetgever niet gelijk te worden geschakeld aan een rechterlijke procedure maar de uitkomst dient wel materieel gezien van rechterlijk niveau te zijn. Ook de strafoplegging dient rechterlijk gericht te zijn. In procedureel opzicht dient waar mogelijk te worden volstaan met een lichte 'staande' procedure. Van iedere extra belasting van die procedure zou van de officier van justitie, net als van de rechter, gevergd kunnen worden rekenschap te geven van de strafvorderlijke noodzaak voor die extra belasting.
3. Bij het uitvaardigen van de strafbeschikking hoeft de officier van justitie niet te beschikken over een dossier waarop een rechterlijke veroordeling gebaseerd kan worden, maar wel over voldoende schriftelijke stukken waaraan de verwachting kan worden ontleend dat mocht het tot een strafproces komen een dergelijk dossier wel beschikbaar zal zijn.
4. Met het oog op het uitvaardigen van de strafbeschikking is het ter zake van sommige feiten verplicht de verdachte te horen. Bij andere feiten is het uitgangspunt 'niet horen, tenzij'. Bij die feiten zou een strafvorderlijke noodzaak als vereiste kunnen gelden, bijvoorbeeld een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging. Die noodzaak lijkt in ieder geval te bestaan indien de verdachte zelf kenbaar maakt te willen worden gehoord in het kader van de schuldvaststelling of strafoplegging. Op grond daarvan zou er voor kunnen worden gekozen de verdachte daartoe in een periode voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking in de gelegenheid te stellen.
5. Het horen van de verdachte dient niet primair gericht te zijn op het bereiken van consensus. In zekere zin is er sprake van afstemming maar niet meer dan dat en de wet vereist zeker geen instemming. Als het gaat om de schuldvaststelling dient het verhoor gericht te zijn op waarheidsvinding. Als het gaat om de strafoplegging hangt het af van de aard van de voorziene sanctie. Bij geldboetes staat de vraag centraal of de verdachte aan de betalingsverplichting *kan* voldoen. Bij de taakstraf, de OBM en de gedragsaanwijzing staat zowel de vraag centraal of de verdachte daaraan *kan* voldoen als de vraag of hij daaraan *wil* voldoen.
6. De beschreven inhoud van het verhoor regeert ook de vraag in welke gevallen een strafbeschikking achterwege dient te blijven, alsmede de vraag in welke gevallen gehoord moet worden zonder dat een hoorplicht bestaat. Een strafbeschikking dient uiteraard achterwege te blijven indien naar aanleiding van het verhoor twijfels zijn ontstaan over de schuldvaststelling. Horen kan in de gevallen zonder hoorplicht inhoudelijk aangewezen zijn vanwege vragen over de feiten. Wanneer de schuldvaststelling geen probleem oplevert, dient een strafbeschikking houdende een geldboete slechts achterwege te blijven indien de verdachte die geldboete niet kan voldoen. Het horen zonder hoorplicht is slechts aangewezen indien vragen leven over die mogelijkheid. Een strafbeschikking houdende een taakstraf, een OBM of een gedragsaanwijzing dient achterwege te blijven zowel bij niet kunnen als bij niet willen voldoen.
7. Bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen (in het bijzonder houdende geldboetes) is het van belang te anticiperen op executieproblemen. Algemene ervaringsregels en het strafrechtelijk verleden van de verdachte kunnen een strafvorderlijk noodzaak opleveren om verdachte te horen en/of te kiezen voor een dagvaarding. Op die manier kan invulling worden gegeven aan het vereiste van een strafvorderlijke noodzaak bij een extra belasting van het strafvorderlijk apparaat. Tegelijkertijd moet geaccepteerd worden dat bij het anticiperen op de executie (achteraf bezien) verkeerde inschattingen kunnen worden gemaakt. In gevallen waarin het tijdsverloop in relatie tot de aard en hoogte van de sanctie de verwachting reëel maakt dat de strafrechter bestraffing achterwege zal laten, ligt het eveneens voor de hand het strafvorderlijk apparaat niet onnodig te belasten.

8. De herbeoordeling na verzet of mislukte executie zou anders kunnen worden ingericht dan als een integrale herbeoordeling in alle zaken. Herbeoordeling zou zich ook voornamelijk kunnen richten op de verzetsgronden of de reden van de mislukte executie.
9. De strafreis zou in relatie tot de strafbeschikking meer als een drempel kunnen werken tegen verzetten die slechts zijn ingegeven vanwege het verkrijgen van uitstel van executie. In zaken waarin sprake is van mislukte executie zou in beginsel een hogere straf kunnen worden geëist. De officier van justitie dient in verband daarmee te beschikken over relevante informatie met betrekking tot het executietraject. In verzetszaken zou de verhoging in de eis niet langer afhankelijk kunnen worden gemaakt van de verzetsgronden zoals die ter zitting naar voren worden gebracht, maar van de verzetsgronden die in het verzetschrift zijn opgetekend. Verdachten zouden nadrukkelijk op dit procesrisico kunnen worden gewezen om te worden aangespoord hun verzetsgronden binnen de verzetstermijn kenbaar te maken. Verder zou de officier van justitie zich in de strafbeschikking (waar mogelijk) kunnen richten op de straffen die rechters doorgaans voor soortgelijke feiten opleggen in plaats van op de strafvorderingsrichtlijnen. De korting zou op die straffen kunnen worden toegepast in plaats van op de richtlijnen. Daartoe zal wel meer zicht moeten worden geboden op de rechterlijke straftoematingspraktijk en meer in het bijzonder bij welke feiten en in hoeverre de rechter daadwerkelijk en structureel lager straft dan de richtlijnen voorschrijven. Wanneer de rechter lager straft, zijn er op die manier gegevens beschikbaar die anders dan de huidige oriëntatiepunten aanknopingspunten bieden voor een straftoematingsbeleid inzake strafbeschikkingen dat tegemoet komt aan de bedoeling van de wetgever de strafrechter te ontlasten. De richtlijnen kunnen wel weer het uitgangspunt vormen voor de eis ter zitting.

4.3 Spreken over en leren van (elkaars) kwalitatieve afwegingen

Naast de borging van de harde kaders zoals die vooral uit de wet en de aanwijzing voortvloeien (of zouden moeten voortvloeien) omvat de strafbeschikkingenpraktijk nogal wat professionele afwegingen. De strafbeschikking is er een naast vele andere afdoeningsmodaliteiten waar een te verantwoorde keuze wordt geverg. Het gaat dan om een keuze voor een maatschappelijke effectieve interventie die past binnen het juridische kader en de wijze waarop dat binnen de organisatie van het openbaar ministerie procesmatig is geborgd. Daarbij horen dus klassieke afwegingen omtrent schuld en straf, maar ook afwegingen die betrekking hebben op de maatschappelijke effectiviteit. Belangen van de verdachte, belangen van de samenleving en belangen van de organisatie van de strafrechtspleging (dat wil zeggen het belang dat het hele pakket aan strafzaken op een maatschappelijk effectieve manier worden afgedaan) spelen daarbij een belangrijke rol. Wanneer het uitgangspunt is om zaken af te doen via een strafbeschikking zonder de verdachte te horen, zou ervoor kunnen worden gekozen om bij iedere extra belasting van het strafrechtelijk apparaat te vergen dat rekenschap wordt gegeven van de strafvorderlijk noodzaak van die extra belasting. Strafvorderlijke kwaliteit zou in dit verband minder op een beleidsmatig automatisme kunnen berusten maar meer op de individuele beoordeling van de officier van justitie. Dat past ook bij het karakter van uitzondering die het afzien van een strafbeschikking of het horen van de verdachte buiten de hoorplicht behoort te hebben. Strafvorderlijke kwaliteit is in dit verband immers niet altijd horen of in sommige delicten nooit strafbeschikkingen uitvaardigen. Kwaliteit berust in dit kader op de individuele professionele en strafvorderlijk gemotiveerde afweging om in sommige gevallen wel te horen terwijl dat niet is voorgeschreven of in een bepaalde zaak niet tot uitvaardiging van een strafbeschikking over te gaan terwijl het delict daarvoor wel de mogelijkheden biedt. Vooral bij de misdrijven die voor afdoening via een strafbeschikking in aanmerking komen (in 2014 41.413 en in 2015 33.104) lijkt die individuele beoordeling in plaats van beleidsmatige automatismen gepast, maar ook haalbaar. Het gaat dan in het bijzonder om het wel of niet horen en de keuze voor andere afdoeningsmodaliteiten (sepot, transactie of dagvaarden). Het rekenschap geven van de strafvorderlijke noodzaak voor die extra belasting kan middels een korte opgaaf van redenen in de formulieren die door de parketten in ZSM-zaken worden gehanteerd. Deze aanpak biedt, naast een kwaliteitsimpuls, de mogelijkheid zicht te krijgen op de factoren die door de officieren bij hun afwegingen worden betrokken. Aan de hand daarvan kan in het kader van Sv OM2020 zowel intern als extern het professionele gesprek worden aangegaan over de strafvorderlijke afwegingen die worden gemaakt.

De factoren die daarbij een rol spelen kunnen handzaam zijn bij toekomstige afwegingen.¹⁹ Hierbij kan aansluiting worden gezocht reeds ontwikkelde/in ontwikkeling zijnde initiatieven als de ‘Scorekaart’ (parket Rotterdam) en de ‘beschikwijzer’ (Wergroep OM-strafbeschikking) die de officier van justitie behulpzaam kunnen zijn bij de keuze voor de afdoeningsmodaliteit. Het is van belang het professionele gesprek niet louter betrekking te laten hebben op de inhoud van de strafbeschikking, maar ook op de afweging wel of niet te horen, de herbeoordelingen leidend tot wijziging/sepot (vanwege verzetsgronden of mislukte executie in relatie tot het tijdsverloop) en op beslissingen te transigeren of te dagvaarden.

De focus van het professionele gesprek zou kunnen worden bepaald aan de hand van de cijfers van de Fact Factory. Bij een hoog percentage geslaagde strafbeschikkingen zou vooral bezien kunnen worden of de strafbeschikkingen kwalitatief voldoen. Een hoog verzetpercentage, een hoog percentage mislukte executies en een hoog percentage sepot na verzet of mislukte executie en andersluidende oordelen zouden daarentegen de blik kunnen laten verschuiven naar de reden daarvan en of dat had kunnen worden voorkomen door de schuldvaststelling te verbeteren, of beter te anticiperen op executieproblemen en/of het oordeel van de strafrechter. Deugden de strafbeschikkingen inhoudelijk, is niet te lichtvaardig voor de afdoeningsmodaliteit gekozen en is niet te snel afgezien van het horen van verdachte? Bij een laag verzetpercentage, een laag percentage mislukte executies en een laag aantal septs na verzet/mislukte executies zou kunnen worden bezien of niet te makkelijk voor het horen van verdachte is gekozen en of niet te snel is gedagvaard. De centrale vraag daarbij zou moeten zijn of de strafrechter daadwerkelijk nodig is geweest omdat bijvoorbeeld de schuldvaststelling complex is of de strafrechter nodig is voor de sanctie of executie. De data die daaruit vallen te destilleren kunnen bovendien bruikbaar zijn om de professionele afwegingen in de toekomst te vergemakkelijken.

De crux bij dit alles is dat bij strafbeschikkingen geen (al dan niet op beleid gebaseerde) automatismen passen gelet op de aard van de afdoeningsmodaliteit en de opdracht van de wetgever het strafrechtelijk apparaat zo min mogelijk te belasten. De professionele afweging met betrekking tot de strafvorderlijk noodzaak van het afwijken van de door de wetgever beoogde praktijk (bij schuldvaststelling uitvaardigen strafbeschikking en alleen standaard horen wanneer daartoe een hoorplicht bestaat) dient voorop te staan. In geen van de te kiezen richtingen zou die keuze vrijblijvend moeten zijn. Wordt gekozen voor de strafbeschikking dan dient die inhoudelijk te deugen, wordt daarvan afgezien dan dient rekenschap te worden gegeven van de strafvorderlijke noodzaak van het afzien. Het breder beschouwen van de strafbeschikkingenpraktijk, is een aanjager bij de voortdurende zoektocht naar balans tussen een strafbeschikking van een rechterlijk niveau en een lichte ‘staande’ procedure. Dat zoeken naar balans is in strafvorderlijk opzicht niet bijzonder, vergelijk de voortdurende zoektocht naar de juiste balans tussen enkelvoudige en meervoudige rechtspraak in de rechtspraak. Ten aanzien van de strafbeschikking is er voor gekozen het wettelijk regime als uitgangspunt te laten fungeren en afwijkingen van dat regime een professionele verantwoordelijkheid te laten zijn en te laten scharnieren om strafvorderlijke argumenten.

5. Toekomst

Het is voor de toekomst vooral van belang te bezien of met de strafbeschikkingspraktijk de uitdrukkelijke bedoelingen van de wetgever worden verwezenlijkt. Namelijk het daadwerkelijk ontlasten van de strafrechter en het voorkomen van verzetten die louter zijn ingegeven om de executie uit te stellen in de hoop op strafverlaging of sepot. Wanneer, evenals dat in de huidige strafbeschikkingenpraktijk het geval lijkt te zijn, dat resultaat niet wordt bereikt, ligt het voor de hand alternatieven te exploreren. Dat geldt temeer daar bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening verschillende mogelijkheden zijn geëxploreerd maar

19 Een voorbeeld bieden de vele septs na mislukte executie bij overtredingen. Wanneer scherper zicht ontstaat op de reden van die septs (die als gezegd ook een teken van kwaliteit kunnen zijn), kan wellicht worden voorkomen dat in die zaken te snel een strafbeschikking wordt uitgevaardigd waarin de kans op executie minimaal is of juist er voor worden gekozen sneller het executietraject te staken en tot dagvaarding over te gaan.

uiteindelijk verwacht werd dat het requireerbeleid voldoende drempels zou opwerpen.²⁰ Het was dus geen principiële afwijzing. De verwachting lijkt niet te zijn uitgekomen, de volgende stap zou aanpassing van de sanctiebeslissing in de strafbeschikkingenpraktijk en een verdere aanscherping van het requireerbeleid kunnen zijn zoals dat hiervoor is omschreven. Mocht dat niet werken dan ligt het voor de hand terug te vallen op alternatieven.²¹ Niet alleen de wetsgeschiedenis maar ook de literatuur biedt daartoe verschillende mogelijkheden. Omdat het onderzoek zich richt op het huidige strafvorderlijke kader volsta ik met een korte opsomming en verwijzingen daarbij:

- Zekerheidsstelling en kostenveroordelingen zoals in de WAHV²²
- Geen schorsende werking en daarmee dadelijke uitvoerbaarheid van sancties²³
- Omzettingprocedure waarin rechter bij niet tenuitvoerleggen slechts de vraag hoeft te beantwoorden of een bepaalde straf kan worden omgezet in een vrijheidsstraf of een voorwaardelijke straf kan worden geëxecuteerd²⁴
- De rechterlijke strafbeschikking teneinde het sanctiearsenaal te kunnen uitbreiden (lichte vrijheidsstraffen en voorwaardelijke sancties) en geldboetes en taakstraffen te kunnen flankeren met vervangende hechtenis²⁵
- Griffierecht²⁶

Het verdient aanbeveling spoedig duidelijkheid te verkrijgen over het resultaat van aanpassing van de strafbeschikkingenpraktijk en verdere aanscherping van het requireerbeleid. Tevens kan worden gezien of deze kwestie bij de aanstaande evaluatie van de OMSB kan worden meegenomen.²⁷ Indien nodig kan op die manier ook in nieuwe wetgeving worden voorzien voor (een of meerdere van) de genoemde alternatieven. Daartoe dienen tijdig bij het departement de wensen te worden aangegeven, aangezien wijziging van wetgeving zeker jaren zal vergen, temeer omdat de officiële evaluatie van de strafbeschikkingenpraktijk nog moet plaatsvinden.

In dit verband kan tevens worden gezien of de transactie niet behouden zou moeten blijven voor de eerder genoemde gevallen waarin afdoening via een strafbeschikking vanwege de complexiteit niet geëigend is, maar het tegelijkertijd maatschappelijk ongewenst kan zijn te opteren voor een langdurige procedure ten overstaan van de strafrechter.²⁸

20 Zo wordt in de wetgevingsgeschiedenis gesproken over de in het strafrechtelijk kader bestaande 'grotere processuele risico's voor de verdachte' ten opzichte van het procesrisico in verband met de WAHV. Daarmee wordt bedoeld op de lijn dat de eis van het openbaar ministerie volgens de richtlijnen hoger diende te zijn dan het in de transactie opgenomen bedrag en dat die lijn na de omvorming van de transactie tot strafbeschikking onverkort kan worden gecontinueerd, zie *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 63 (MvT).

21 In de MvT valt dan ook niet voor niets het volgende te lezen: 'Of het strafrechtelijke systeem van de strafbeschikking daarbij minder effectief is dan dat van de WAHV zal in de praktijk moeten blijken' (*Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 63).

22 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 63 (MvT). De integratie van de WAHV in de regeling van de strafbeschikking wordt meermalen als toekomstig alternatief geopperd. Daarbij zouden verschillende elementen van de WAHV kunnen worden overgenomen (*Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 7, p. 8 (NV), *Kamerstukken II 2004-2005*, 29849, nr. 17 (Verslag van een wetgevingsoverleg), *Kamerstukken I 2005-2006*, 29 849, nr. C, p. 11-13 en 17 (MvA) en *Kamerstukken I 2005-2006*, 29 849, nr. E, p. 3 (Nadere MvA)). Zie ook Kessler (2015, p. 71 en 140-143) die stelt dat integratie van de WAHV in de regeling van de strafbeschikking (zoals in de wetsgeschiedenis meermalen als reële optie is benoemd) reden zou kunnen zijn bepaalde elementen van de WAHV over te nemen en het rechtsmiddelenregime in lichtere strafzaken te overdenken.

23 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 47 (MvT).

24 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 18, 19 en 54 (MvT).

25 Zie B.F. Keulen, 'Strafrechter en consensualiteit', *DD 2014/71*, L.J.J. Peters, *Vonnisafspraken in strafzaken* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf 2012 en L.J.J. Peters, 'Beschildt en gecheckt: de OM-afdoening en de strafvorderlijke machtenscheiding', *Trema 2015*, p. 209-213.

26 Zie G. Knigge, 'Strafvordering in het geding', in: *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering*, (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 1994-I), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 77, voetnoot 49.

27 Navraag leert dat de evaluatie op 1 augustus 2016 is begonnen en een jaar zal duren.

28 Ten aanzien van de transactie wordt in ieder geval in voornoemde Contourennota aangekondigd dat voor de evaluatie niet in inhoudelijke wijzigingen van de bestaande regeling is voorzien.

Verder zou kunnen worden overwogen te bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat het executietraject bij het CJIB wordt verkort en dat de executie van strafbeschikkingen na ommekomst van een kortere periode worden aangemerkt als te zijn mislukt. Aldus zou kunnen worden voorkomen dat officieren van justitie voor de transactie als afdoeningsmodaliteit kiezen omdat ze daarmee voorkomen uiteindelijk in een oude zaak te moeten dagvaarden.

Een kleinigheid in het kader van de strafbeschikking maar waarvan het niet ondenkbaar is dat deze in positieve zin aan de strafbeschikkingenpraktijk kan bijdragen is dat het boetebedrag waaronder een afwijkende termijn voor het onherroepelijk geraken van een strafbeschikking geldt (zie artikel 257e lid 1 Sv), alsmede het boetebedrag waarboven een hoorplicht bestaat (artikel 257c lid 2 Sv) en het boetebedrag waarboven in jeugdzaken een raadsman moet worden toegevoegd (artikel 489 lid 1 Sv) nimmer is geïndexeerd. Dat betekent dat de zaakscategorieën waarin sneller sprake is van een in kracht van gewijsde gegane strafbeschikking kleiner zullen zijn geworden en het aandeel zaken waarin sprake is van een hoorplicht of verplichte toevoeging zal zijn gegroeid. Overwogen kan worden om richting het departement de wenselijkheid van indexering op dit vlak kenbaar te maken.²⁹

Een ander onderdeel van de wet ten aanzien waarvan kan worden aanbevolen richting het departement de wenselijkheid van wijziging kenbaar te maken betreft artikel 354a lid 2 Sv. Dat artikel schrijft de strafrechter voor rekening te houden met een geheel of ten dele ten uitvoer gelegde strafbeschikking. Daar tijdens de executie verrekening plaatsvindt met eerder tenuitvoergelegde straffen (zie Aanwijzing OM-strafbeschikking), kan het in de praktijk voorkomen dat er een dubbele verrekening plaatsvindt. Wanneer een verdachte na uitvaardiging van een strafbeschikking van 200,- de helft daarvan (100,-) heeft voldaan en de strafrechter (rekening houdend met de voldane 100,-) een straf van 100,- oplegt, hoeft die verdachte na verrekening in de executie niets meer te voldoen en heeft hij dus in werkelijkheid een bedrag van 100,- hoeven te betalen in plaats van de 200,- die het openbaar ministerie en de strafrechter in dit geval beide passend achtten. Voordat in wijziging van wetgeving is voorzien, zou dit aspect via de Raad voor de Rechtspraak en het LOVS onder de aandacht van de strafrechters kunnen worden gebracht.

Ten slotte zou ook de rol van het slachtoffer tegen het licht kunnen worden gehouden. Die rol is in de thans geldende regeling slechts beperkt en bestaat uit niet meer dan een informatieplicht die op het openbaar ministerie rust. Vanuit het perspectief van de wetgever in 2008 valt dat te begrijpen, maar de vraag is of de ontwikkelingen rondom het slachtoffer in de jaren na 2008 een dergelijke beperkte rol rechtvaardigen. Die vraag is echter niet eenvoudig te beantwoorden, daar de procedure met het oog op de strafbeschikking een lichtere behoort te zijn. Tegelijkertijd kan door het betrekken van het slachtoffer worden voorkomen dat via een op de voet van artikel 12 Sv aanhangig gemaakte beklagprocedure de strafrechter alsnog dient te worden geadieerd en kan betrokkenheid van het slachtoffer ook anderszins worden vormgegeven dan de wijze waarop dat in het strafproces geschiedt.

29 Ter vergelijking: bij inwerkingtreding van de wet OM-afdoening bedroeg de geldboete van de eerste categorie 335,-, thans is dat 410,- (artikel 23 lid 4 Sr).

Bijlage A

Minimale eisen voortvloeiend uit wet, besluit en aanwijzing

In dit deel van het onderzoek zal worden onderzocht welke eisen voor het uitvaardigen van de strafbeschikking voortvloeien uit het Wetboek van Strafvordering (zoals dat na inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening is komen te luiden), het Besluit OM-afdoening en de Aanwijzing OM-strafbeschikking. Daarbij zal slechts zijdeling aandacht worden besteed aan de onderliggende wetsgeschiedenis. Die wetsgeschiedenis staat centraal in het deel van het onderzoek dat is te vinden in bijlage B en waarin bezien wordt in hoeverre de wetsgeschiedenis aspecten van de strafbeschikkingenpraktijk invult die wet, besluit en aanwijzing open laten.

1. Voorbereiding en hoorplicht

In artikel 257a lid 1 Sv is bepaald dat de officier van justitie voor uitvaardiging van een strafbeschikking moet vaststellen dat een strafbaar feit is begaan, waarmee bedoeld is de vaststelling van het daderschap en de schuld van de verdachte.³⁰ Hoe die vaststelling dient te gebeuren en meer in het bijzonder welke eisen moeten worden gesteld aan het bewijs dat aan die vaststelling ten grondslag ligt, is in de wet niet nader bepaald.

Ter voorbereiding van het uitvaardigen van de strafbeschikking is voor het opleggen van bepaalde sancties het horen van de verdachte dwingend voorgeschreven. De centrale bepaling in dit verband is artikel 257c Sv. Lid 1 bepaalt dat een strafbeschikking inhoudende een taakstraf, OBM of een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte, niet wordt uitgevaardigd dan nadat de verdachte door de officier van justitie is gehoord, en zich bereid heeft verklaard om de straf te voldoen of zich aan de aanwijzing te houden. Uiterlijk bij aanvang van dit horen dient de verdachte erop te worden gewezen dat hij om toevoeging van een raadsman kan verzoeken. Bij betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of tezamen meer bedragen dan € 2000, schrijft lid 2 voor dat de verdachte gehoord wordt.³¹ In dit geval vereist de wet dat de verdachte door een raadsman wordt bijgestaan. De WED stelt in artikel 36 lid 2 het bedrag waarboven een van een economisch delict verdachte rechtspersoon onder bijstand van een raadsman dient te worden gehoord op € 10.000.

Het horen van de verdachte kan telefonisch plaatsvinden, maar er kan niet van worden afgezien: de verdachte moet in de genoemde gevallen worden gehoord, wil een strafbeschikking kunnen volgen. Enkel de gelegenheid om te worden gehoord, is derhalve onvoldoende.³² Van het horen wordt verslag opgemaakt. Indien de uiteindelijke strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde

30 M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 7-8.

31 Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat horen ook in de rede ligt wanneer het gezamenlijke bedrag dat voortvloeit uit twee of meer beschikkingen, welke als het ware in één beslissing zijn uitgevaardigd, het grensbedrag overstijgt. Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 17 (NV).

32 Kessler 2015, p. 37. Overigens heeft het niet naleven van de hoorplicht van artikel 257c Sv volgens de wetsgeschiedenis geen invloed op de uitkomst van de strafzaak, ook niet als later een verzetprocedure volgt. Zoals omschreven in de MvT: 'De in artikel 257c Sv neergelegde normen strekken ertoe te bevorderen dat strafbeschikkingen tot stand komen waar- tegen de verdachte geen verzet wil doen. Zij strekken er niet toe, de kans te vergroten dat tegen strafbeschikkingen met kans op succes verzet kan worden gedaan'. Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 31-32 (MvT).

standpunten, worden redenen daartoe aan dit verslag toegevoegd, voor zover deze niet reeds mondeling zijn opgegeven. De artikelen 29 tot en met 29b Sv, inzake zwijgrecht, cautie, recht op een tolk en identificatie van de verdachte, zijn op het horen van de verdachte voorafgaand aan uitreiking van de strafbeschikking van overeenkomstige toepassing. Dit volgt telkens uit het eerste lid van deze artikelen, krachtens welke zij van toepassing zijn op alle gevallen waarin een verdachte wordt gehoord.

Met betrekking tot de hoorplichten zoals die uit de wet voortvloeien bevat de Aanwijzing OM-strafbeschikking in paragraaf 3.2 een aanvullende instructie. Het horen in het kader van een taakstraf van 121-180 uur, een OBM en een gedragsaanwijzing (met uitzondering van een algemene aanwijzing inhoudende reclasseringstoezicht) dient plaats te vinden door een officier van justitie. Het horen in het kader van die sancties kan dus niet gemandateerd worden.

Verder worden in de aanwijzing de eerder genoemde wettelijke hoorplichten aangevuld voor andere sancties die een betalingsverplichting scheppen of leiden tot beslag van voorwerpen die voor natuurlijke personen afzonderlijk of gezamenlijk met andere betalingsverplichtingen meer dan € 2000,- belopen en voor rechtspersonen meer dan €10.000,-.³³ Ten aanzien van deze verplichting stelt de aanwijzing slechts een hoorplicht vast en geen verplichte rechtsbijstand.³⁴ Bij minderjarige verdachten is op grond van artikel 489 lid 1 Sv nog de ambtshalve toevoeging van een raadsman voorgeschreven wanneer de officier van justitie in een strafbeschikking een taakstraf van meer dan 20 uur of een geldboete van meer dan € 115 wil opleggen. De Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten schrijft voorts voor dat de verdachte en ouders dienen te worden uitgenodigd voor een OM-zitting wanneer de officier van justitie een strafbeschikking wil opleggen.

2. Beslissing tot uitvaardiging

Aan uitvaardiging van een strafbeschikking door de officier van justitie stelt artikel 257a lid 1 Sv de volgende eis: vaststelling van het begaan van een overtreding of een misdrijf waarop een maximumstraf van niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat.

In de aanwijzing wordt de vereiste beoordeling in paragraaf 3.1 als volgt ingevuld:

‘Voor alle bestanddelen van het strafbare feit moet voldoende bewijs zijn, anders mag geen strafbeschikking worden uitgevaardigd. Voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking dient ook de schuld van de verdachte aan het feit te worden vastgesteld. Indien twijfel bestaat over de schuld van de verdachte, mag dus geen strafbeschikking worden uitgevaardigd. Een strafbeschikking mag ook niet worden uitgevaardigd wanneer sprake is van een schulduitsluitingsgrond’.

Uitvaardiging van een strafbeschikking dient volgens de aanwijzing dus achterwege te blijven bij twijfel over de schuld van de verdachte omdat het bewijs onvoldoende is of omdat sprake is van een schulduitsluitingsgrond. Artikel 255a Sv bevat een aan ‘ne bis in idem’-verwant verbod om een strafbeschikking uit te vaardigen. In dat artikel wordt uitvaardiging van een strafbeschikking uitgesloten indien een eerdere strafbeschikking voor hetzelfde feit volledig ten uitvoer is gelegd of is ingetrokken.

33 Het gaat dan om de aanwijzing die inhoudt dat aan de staat een geldbedrag moet worden voldaan of dat in beslag genomen voorwerpen moeten worden overgedragen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het ingevolge artikel 36e Sv voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel. Hetzelfde geldt voor de gedragsaanwijzing die een storting inhoudt van een vast te stellen som geld in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen.

34 Omdat de aanvullende hoorplicht in het verlengde ligt van de wettelijke hoorplicht en deze wel rechtsbijstand verplicht stelt, bevreemdt dat op het eerste gezicht. Verderop leg ik uit welke goede verklaring daarvoor bestaat.

Ten aanzien van de vraag welke zaken met een strafbeschikking dienen te worden afgedaan, is de aanwijzing ambivalent. In de aan de aanwijzing voorafgaande samenvatting wordt overwogen dat in beginsel alle strafzaken die zich daarvoor lenen door een middel van een strafbeschikking *worden* afgedaan, maar op pagina 3 van de aanwijzing zelf is deze minder duidelijk en expliciet. Daar valt slechts te lezen dat strafzaken die zich daarvoor lenen door middel van een strafbeschikking *kunnen* worden afgedaan.³⁵ De Aanwijzing plaatst naast de bovengenoemde wettelijke beperkingen, nog enkele contra-indicaties die ertoe kunnen leiden dat geen strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Er worden drie soorten indicaties onderscheiden. Om te beginnen dwingende contra-indicaties waarbij het uitvaardigen van een strafbeschikking niet is toegestaan.³⁶ Daarnaast worden facultatieve contra-indicaties onderscheiden, die maken dat er geen strafbeschikking wordt uitgevaardigd tenzij zich een bepaalde uitzonderingssituatie voordoet. Het gaat dan volgens de aanwijzing om ‘feiten die beleidsmatig gezien in principe niet in aanmerking komen voor afdoening met een strafbeschikking, maar waarvoor dit wel mogelijk is als het een zeer lichte variant betreft.’³⁷ De laatste categorie betreft de facultatieve indicaties die zien op feiten ‘die in principe met een strafbeschikking worden afgedaan, maar waarvoor dit in specifieke gevallen niet gewenst is’.³⁸ Uit de Aanwijzing blijkt dat de opsomming niet limitatief is.³⁹ Uiteraard moet ook rekening worden gehouden met ander OM-beleid.

3. Sancties

Artikel 257a lid 2 Sv maakt het mogelijk dat bij strafbeschikking een taakstraf van maximaal 180 uren, een geldboete, onttrekking aan het verkeer, een schadevergoedingsmaatregel en een OBM van maximaal 6 maanden kan worden opgelegd. Deze straffen en maatregelen kunnen uiteraard alleen worden opgelegd wanneer de wet in oplegging van die sanctie voorziet (de OBM is bijvoorbeeld alleen op te leggen ter zake van de in de artikelen 179 en 179a WvW 1994 genoemde feiten).⁴⁰ Voor minderjarigen gelden voorts nog de algemene beperkingen zoals die ten aanzien van de sancties en strafmaxima uit artikel 77g e.v. Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) voortvloeien, en is in artikel 77f lid 2 Sr het maximum aantal uren taakstraf dat bij strafbeschikking kan worden opgelegd, bepaald op 60 uren.

In artikel 257a lid 3 Sv wordt voorzien in de mogelijkheid om bij strafbeschikking bepaalde aanwijzingen te geven waaraan de verdachte moet voldoen.⁴¹ Op grond van artikel 77f lid 1 sub a Sr kan aan een jeugdige de aanwijzing worden gegeven dat deze zich zal richten naar de aanwijzingen van een gecertificeerde instelling, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet voor een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste zes maanden. Indien de jeugdige ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van zestien jaren reeds heeft bereikt kan de strafbeschikking de aanwijzing bevatten dat de jeugdige zich richt naar de aanwijzingen van een reclasseringsinstelling (artikel 77f lid 1 sub b Sr). Die aanwijzing is op grond van artikel 257a lid 8 Sv ook te geven aan de jongvolwassenen die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van achttien wel, maar nog niet die van drieëntwintig jaar heeft bereikt.

35 Ook ten aanzien van de contra-indicatie voor een strafbeschikking bij illegale vreemdelingen is de aanwijzing niet geheel consistent. Zo wordt in bijlage 1A ten aanzien van illegale vreemdelingen overwogen dat deze in principe worden gedagvaard en als dat niet mogelijk is, deze een geldtransactie of strafbeschikking inhoudende een geldboete opgelegd krijgen. Uit bijlage 1B valt slechts af te leiden dat zal worden gedagvaard tenzij de strafbeschikking een kale geldboete inhoudt bij uitzetting van de vreemdeling.

36 Overtreding van artikel 8 WvW 1994 door een minderjarige verdachte; een aanwijzing ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel bij meerderjarigen of bij rechtspersonen; het opleggen van een sanctie aan een minderjarige verdachte die iets anders is dan een geldboete tot € 115, een OBM, een onttrekking aan het verkeer en/of aanwijzingen inhoudende afstand van inbeslaggenomen voorwerpen of onttrekking aan het verkeer; politiek of publicitair gevoelige zaken.

37 Feiten gepleegd door illegale vreemdelingen (tenzij kale geldboete), asielzoekers (tenzij legitimatie en adres of uitreiking in persoon met directe betaling in het kader van ZSM) en mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats (tenzij uitreiking in persoon met directe betaling in het kader van ZSM).

38 Geen voorbeelden in de Aanwijzing.

39 Wanneer richtlijnen een strafbeschikking voorschrijven, maar gekozen wordt voor een dagvaarding, zal dat overigens zelden leiden tot consequenties. Een dergelijk verzuim kan worden gecompenseerd door op zitting dezelfde straf te eisen als in de strafbeschikking zou zijn opgelegd, en kan slechts onder bijzondere omstandigheden reden zijn om het openbaar ministerie niet-ontvankelijk te verklaren. Zie Kessler 2015, p. 76-77.

40 Kessler 2015, p. 22.

41 Zie paragraaf 9 voor wat die aanwijzingen volgens artikel 257a lid 3 Sv kunnen inhouden.

Wordt een taakstraf opgelegd, of worden aanwijzingen gegeven die het gedrag van de verdachte betreffen, dan wordt als voorwaarde gesteld dat de verdachte medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit (ingevolge de artikel 257a lid 4 en 8 Sv, alsmede artikel 77f lid 3 Sr).

Ten slotte kunnen aan van economische delicten verdachte rechtspersonen krachtens artikel 36 lid 1 WED aanwijzingen worden gegeven tot het verrichten van wat wederrechtelijk is nagelaten, het tenietdoen van wat wederrechtelijk is verricht en het verrichten van prestaties tot goedmaking van een en ander.

Met betrekking tot de cumulatie van sancties en samenloop van strafbare feiten, gelden voor de strafbeschikking de algemene regels van het Wetboek van Strafrecht. Dit betekent dat een strafbeschikking voor één feit meerdere straffen en maatregelen kan opleggen, maar ook één straf kan opleggen voor het gelijktijdig afdoen van meerdere feiten die in meerdaadse samenloop zijn begaan.⁴² Ook wanneer losstaande feiten in dezelfde strafbeschikking worden afgedaan, kunnen sancties cumuleren.⁴³ Cumulatie van straffen kan ertoe leiden dat een hoorplicht ontstaat (zie onder 2.1).

4. Inhoud

De formele vereisten van de strafbeschikking zijn te vinden in artikel 257a lid 6 Sv: de strafbeschikking is schriftelijk en vermeldt in elk geval de daar genoemde gegevens.⁴⁴ Bij een verdachte van een misdrijf die de Nederlandse taal niet beheerst, schrijft lid 7 voor dat in elk geval de in lid 6 genoemde delen van de strafbeschikking worden vertaald.

Een strafbeschikking dient overigens en indien van toepassing het navolgende te bevatten: een vermelding van de proeftijd in het geval van een gedragsaanwijzing (artikel 257a lid 3 sub e Sv), een vermelding van de duur en eventueel de aard van een opgelegde taakstraf (artikel 22c lid 1 Sr), de uitwerking van een eventuele betalingsregeling (artikel 24a Sr) en de termijn en plaats voor tenuitvoerlegging van een aanwijzing (artikel 578 lid 1 Sv).

De bij strafbeschikking genomen beslissingen hoeven in beginsel niet te worden gemotiveerd. Een uitzondering daarop wordt geformuleerd in artikel 257c lid 3. Indien de verdachte wordt gehoord en de strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, dan dienen de redenen die tot afwijken hebben geleid te worden toegevoegd aan het verslag van het horen, voor zover zij niet reeds mondeling zijn opgegeven. Strikt genomen bestaat de motiveringsplicht niet voor gevallen waarin gehoord wordt zonder dat er een hoorplicht bestaat. In de wetsgeschiedenis is echter geen aanwijzing te vinden dat die keuze bewust is gemaakt.

⁴² Kessler 2015, p. 25-27.

⁴³ Maar waarschijnlijk niet boven de grenzen van artikel 257a Sv: de wet is hierover niet duidelijk, en de Hoge Raad heeft zich er nog niet over uitgelaten: Kessler 2015, p. 26-27.

⁴⁴ Zie paragraaf 9 voor een opsomming van de te vermelden gegevens. Overigens eist de wet geen dagtekening en ondertekening en valt daarover in de wetsgeschiedenis geen informatie over te vinden. De volgende zoekopdrachten leverde in de Kamerstukken van Eerste en Tweede Kamer met nr. 29 849 niets op: dagtekening, datum, ondertekening, ondertekenen, handtekening en naam. In het rapport van de Procureur-Generaal [*Beschikt en gewogen* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad)], Den Haag: Hoge Raad 2014, p. 46) vraagt Knigge zich nog af wat de wetgever onder 'wettelijke vorm' in 344 lid 1 sub 1 Sv zou hebben verstaan. Ook daarover biedt de wetsgeschiedenis geen duidelijkheid. Die bepaling is bij amendement [*Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 11*] toegevoegd, maar zonder toelichting over wat 'wettelijke vorm' in dit verband betekent.

5. Uitvaardiging, uitreiking en toezending

Op grond van artikel 257a Sv is de officier van justitie tot uitvaardiging bevoegd. Behalve door de officier van justitie is het mogelijk dat strafbeschikkingen in mandaat worden uitgevaardigd door andere ambtenaren die op een parket werken, mits het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd, op grond van artikel 126 RO. Mandatering is uitgesloten voor strafbeschikkingen waarin een taakstraf van meer dan 120 uur wordt opgelegd.⁴⁵

De voorgeschreven wijze van uitreiken en toezenden van een afschrift van de strafbeschikking is neergelegd in artikel 257d Sv. De wet schrijft niet voor dat strafbeschikkingen worden betekend overeenkomstig de betekendingsvoorschriften.⁴⁶ In artikel 257d lid 1 Sv wordt echter wel voorgeschreven om een afschrift van de strafbeschikking zo veel mogelijk in persoon aan de verdachte uit te reiken. Daaraan is een weigering om het afschrift in ontvangst te nemen gelijkgesteld.

Indien uitreiking in persoon niet plaatsvindt, schrijven lid 2 en 3 ten aanzien van respectievelijk de verdachte natuurlijke persoon en rechtspersoon voor naar welk adres of welke adressen een afschrift dient te worden toegezonden.⁴⁷

Toezending van strafbeschikkingen houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2000, dient op grond van lid 4 bij aangetekende brief te geschieden. Lid 4 bepaalt voorts dat van iedere uitreiking of toezending aantekening wordt gehouden. Die bepaling is verder uitgewerkt in artikel 2.2 van het Besluit OM-afdoening, waarin degene die een strafbeschikking heeft uitgevaardigd, wordt opgedragen om daarvan aantekening te houden in de daarvoor bestemde landelijke, geautomatiseerde registers. Ook is in dat besluit bepaald van welke gegevens in elk geval aantekening dient te worden gehouden.⁴⁸

De officier van justitie dient op grond van artikel 257d lid 5 Sv een afschrift van de strafbeschikking te sturen aan hem bekende direct belanghebbenden en aan slachtoffers die een verzoek als bedoeld in artikel 51a lid 3 Sv hebben gedaan.

Op grond van artikel 257h lid 2 Sv dient de officier van justitie desgevraagd aan ieder ander dan de verdachte of diens raadsman een afschrift van een strafbeschikking te verstrekken. De officier van justitie kan daarvan afwijken indien verstrekking naar zijn oordeel ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie de strafbeschikking is uitgevaardigd of van de derden die in de strafbeschikking worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan door de officier van justitie ook besloten worden tot verstrekking van een geanonimiseerd afschrift van de strafbeschikking.⁴⁹

6. Tenuitvoerlegging

Tenuitvoerlegging kan op grond van artikel 257g lid 1 Sv aanvang nemen vanaf veertien dagen na uitreiking of toezending, of eerder indien afstand is gedaan van verzet. Veertien dagen is ook de termijn waarbinnen een verdachte verzet kan aantekenen na uitreiking in persoon of na het zich voordoen van een omstandigheid waaruit blijkt dat de strafbeschikking hem bekend is (artikel 257e lid 1 Sv). De wet kent een alternatieve verzetstermijn voor het geval waarin een boete van maximaal € 340 wordt opgelegd voor een overtreding die maximaal vier maanden voor toezending is gepleegd: in dat geval kan tot uiterlijk zes weken na toezending verzet worden gedaan (ook dit is bepaald in artikel 257e lid 1 Sv).

45 Zie artikel 3 lid 1 sub a van het Besluit van 6 mei 2013 ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie.

46 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 69 (MvT).

47 Zie voor een opsomming van de adressen paragraaf 9.

48 Zie verder in paragraaf 9.

49 Overigens biedt artikel 257h lid 1 Sv de mogelijkheid om bij AMvB te regelen welke categorieën strafbeschikkingen actief openbaar dienen te worden gemaakt. Van die mogelijkheid is (vooralsnog) geen gebruik gemaakt.

Het voorgaande betekent dat een in persoon uitgereikte strafbeschikking op het eerste moment van tenuitvoerlegging onherroepelijk is, maar een toegezonden strafbeschikking mogelijk niet (afhankelijk van het moment dat deze de verdachte bekend is geworden). Dit is relevant, omdat een tijdig ingesteld verzet leidt tot het schorsen of opschorten van de tenuitvoerlegging (artikel 257g lid 2 Sv).

Deze algemene regels met betrekking tot de tenuitvoerlegging worden op andere plaatsen voorzien van aanvullende regels.

Zo geldt voor een OBM op grond van artikel 180 lid 1 WvW 1994 dat deze pas ten uitvoer gelegd kan worden als er geen mogelijkheid tot verzet meer bestaat.

Voor een bij strafbeschikking opgelegde taakstraf geldt krachtens artikel 22c lid 3 Sr een termijn voor voltooiing van zes maanden na onherroepelijk worden, met een mogelijkheid tot verlenging met nog eens zes maanden. Voor jeugdigen geldt op grond van artikel 77f lid 2 Sr een termijn voor voltooiing van vier maanden bij een werkstraf en van zes maanden bij een leerstraf.

Bij het geven van aanwijzingen heeft het openbaar ministerie op basis van artikel 578 Sv tot taak daarbij te bepalen binnen welke termijn en zo nodig op welke plaats daaraan moet worden voldaan. Bij gedragsaanwijzingen omvat die proeftijd op grond van artikel 257a lid 3 sub e Sv maximaal een jaar. De Aanwijzing OM-strafbeschikking gebiedt om bij gedragsaanwijzingen waarop de reclassering toezicht houdt, het eerste contact van de reclassering met de bestrafte uiterlijk een maand na het onherroepelijk worden van de strafbeschikking te laten plaatsvinden.

Op grond van de artikelen 24a Sr en 561 Sv kan bij een geldboete een betalingsregeling worden getroffen, en kan bij een geldboete en een schadevergoedingsmaatregel uitstel van betaling worden verleend. In geval van verzuim van betaling regelt artikel 24b Sr de verhoging bij aanmaningen, en voorziet artikel 573 Sv e.v. in verhaal. Specifiek voor bij strafbeschikking opgelegde geldboetes, geeft artikel 578b Sv de officier van justitie de bevoegdheid om bij de kantonrechter gijzeling te vorderen als dwangmiddel. Op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking mag gijzeling niet worden ingezet bij verdachten van wie bekend is dat zij niet kunnen betalen. Tevens voorziet de aanwijzing erin dat beslissingen omtrent (vordering tot) gijzeling onder toezicht van de Landelijke strafbeschikkingsofficier, in mandaat kunnen worden afgedaan door het CJIB.

Er bestaat geen expliciete verplichting om strafbeschikkingen ten uitvoer te leggen.⁵⁰ Het recht tot tenuitvoerlegging verjaart binnen een termijn die een derde langer is dan de verjaring van het recht tot vervolging, beginnende een dag na die waarop met de tenuitvoerlegging kan worden begonnen (artikelen 76 en 76a Sr). De termijn loopt niet tijdens schorsing of opschorting van de tenuitvoerlegging.⁵¹ Op grond van artikel 255a lid 1 Sv kan alsnog tot dagvaarding worden overgegaan zolang een strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd, en op grond van lid 3 is een strafbeschikking als gevolg van een dagvaarding niet meer voor tenuitvoerlegging vatbaar, en wordt een reeds begonnen tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort.

Is een strafbeschikking onherroepelijk (en al dan niet volledig tenuitvoergelegd), dan bestaat er formeel geen mogelijkheid tot gratie of herziening. Materieel gezien, kan het openbaar ministerie op grond van artikel 257e lid 8 Sv al dan niet op verzoek een strafbeschikking wijzigen of intrekken, ook buiten een verzetprocedure en ook nadat deze onherroepelijk is geworden. Anders dan bij gratie of herziening besluit het openbaar ministerie tot intrekking of wijziging en zijn de gronden onbeperkt.

50 Die plicht volgt volgens Kessler (2015, p. 94-97) wel uit het systeem van de wet.

51 Kessler 2015, p. 93.

7. Herbeoordeling na verzet

De regeling van verzet in artikel 257e Sv is voornamelijk gericht op de verdachte tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd. Het openbaar ministerie dient een bij het verkeerde parket ingediend verzet door te sturen naar een officier van justitie die het bij een bevoegde rechter aanhangig kan maken (lid 2) en dient van het doen van verzet een akte op te maken en aantekening te houden in een daartoe bestemd register dat door belanghebbenden kan worden ingezien (leden 5 en 6). Beide plichten gelden ten aanzien van zowel het doen van verzet, als het intrekken van verzet (lid 7).

Het openbaar ministerie kan op drie manieren reageren op verzet: het intrekken van de strafbeschikking, het wijzigen van de strafbeschikking of het ter kennis van de rechtbank brengen van het verzet en de processtukken met oproeping van de verdachte.

Artikel 257e lid 8 Sv ziet op het intrekken en wijzigen van een strafbeschikking. De bevoegdheid daartoe komt toe aan een officier van justitie die ook bevoegd is het verzet voor de rechter te brengen. Verder is bepaald dat een wijziging niet mag leiden tot een strafbeschikking die niet meer ziet op hetzelfde feit in de zin van artikel 68 Sr. Tegen een wijziging kan verzet worden gedaan op dezelfde wijze als tegen de strafbeschikking, al wordt verzet tegen de aanvankelijke strafbeschikking reeds geacht tevens verzet tegen de gewijzigde strafbeschikking te zijn, tenzij het wordt ingetrokken of de verdachte vrijwillig aan de gewijzigde strafbeschikking voldoet. Intrekking heeft tot gevolg dat de verdachte niet meer ter zake van hetzelfde feit in rechten kan worden betrokken (artikel 255a Sv). Zoals verzet alleen tegen de hele strafbeschikking kan worden gedaan, kan ook intrekking alleen plaatsvinden van de gehele strafbeschikking. De wet voorziet niet in de mogelijkheid van gedeeltelijke intrekking.⁵² Een afschrift van de intrekking of wijziging dient aan de verdachte te worden uitgereikt of toegezonden overeenkomstig de wijze waarop dat met de strafbeschikking dient te geschieden. Dit geldt bij een intrekking ook voor de slachtoffers die een verzoek als bedoeld in artikel 51a lid 3 Sv hebben gedaan (het betreft de 'voortgang in de zaak tegen de verdachte'), maar het geldt niet voor de rechtstreeks belanghebbenden van artikel 257d lid 5 Sv.⁵³ In de Aanwijzing OM-strafbeschikking staat dat bij intrekking sprake is van een sepot, en dat tevens een sepotbrief dient te worden verstuurd overeenkomstig de Aanwijzing gebruik sepotgronden.

Is verzet ingesteld, dan is de officier van justitie op grond van artikel 257f lid 1 Sv verplicht de zaak voor de rechter te brengen en de verdachte daarvoor op te roepen, tenzij hij besluit de strafbeschikking in te trekken of de verdachte het verzet intrekt of alsnog vrijwillig aan de strafbeschikking voldoet. Ook als het verzet onbevoegd of niet tijdig is gedaan, moet de zaak voor de rechter worden gebracht: hij beslist op grond van artikel 257f lid 4 Sv of het verzet niet ontvankelijk wordt verklaard. Het oordeel van de officier van justitie dat het verzet niet-ontvankelijk dient te worden geacht, kan er krachtens artikel 257g lid 2 Sv wel toe leiden dat de tenuitvoerlegging door het verzet niet wordt geschorst of opgeschort. Tegen de oproeping kan de verdachte net als tegen een dagvaarding een bezwaarschrift indienen.⁵⁴ Komt de zaak eenmaal voor de strafrechter, dan kan de officier van justitie naast de feiten uit de strafbeschikking met een aparte dagvaarding meer feiten aanbrengen, welke dan op grond van artikel 285 Sv gevoegd kunnen worden behandeld.⁵⁵ De officier van justitie kan niet minder feiten aanbrengen dan in de strafbeschikking zijn opgenomen, omdat het verzet zich richt tegen de gehele strafbeschikking.⁵⁶

52 Kessler 2015, p. 61.

53 Kessler 2015, p. 47 en 111.

54 Kessler 2015, p. 67.

55 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 75 (MvT).

56 Kessler 2015, p. 66-67.

8. Behandeling door de rechter

Wanneer de zaak voor de rechter wordt gebracht, gelden op grond van artikel 257f lid 1 Sv voor de oproeping van de verdachte gelijksoortige regels als die voor het dagvaarden van de verdachte gelden. Dat betekent dat ook bij oproeping na verzet een termijn van tien dagen in acht dient te worden genomen tussen betekening van de oproeping en de dag van terechtzitting, tenzij de verdachte afstand doet van die termijn (overeenkomstige toepassing van artikel 265 lid 2 Sv). Verder dient ook de oproeping vertaald te worden (overeenkomstige toepassing van artikel 260 lid 5 Sv). De omschrijving van de gedraging in de oproeping wordt op grond van lid 3 als tenlastelegging aangemerkt, en is gelijk aan de omschrijving van het feit in de strafbeschikking. De officier van justitie kan ook kiezen voor een opgave van het feit volgens de eisen van artikel 261 lid 1 en 2 Sv, dat wil zeggen voor een klassieke tenlastelegging. Ook de behandeling bij de rechter verloopt niet anders dan zonder voorafgaande strafbeschikking (artikel 257f lid 3 Sv).

Bij het formuleren van zijn strafeis is de officier van justitie op grond van de wet niet gebonden aan de straf in de strafbeschikking. De Aanwijzing OM-strafbeschikking schrijft de daarin opgelegde straf wel voor als uitgangspunt. Bovendien bepaalt de aanwijzing dat een hogere strafeis aan de orde kan zijn, als er redenen zijn om aan te nemen dat enkel verzet is ingesteld ter uitstel van executie of om het proces te vertragen. De aanwijzing beperkt deze verhoging tot maximaal 20%. Omgekeerd geldt echter geen verbod op een lagere strafeis, hetgeen aangewezen kan zijn omdat de officier van justitie enerzijds ter zitting pas alle omstandigheden betreffende de persoon van de verdachte kan kennen en anderzijds omdat de officier geacht mag worden maatwerk te leveren.

Verder bepaalt de aanwijzing dat telkens de vernietiging van de strafbeschikking moet worden gevorderd, tenzij het verzet niet-ontvankelijk wordt geacht. Dat ligt in het verlengde van artikel 257f lid 4 Sv waarin is bepaald dat de rechter de strafbeschikking vernietigt indien hij het openbaar ministerie niet-ontvankelijk verklaart of de verdachte vrijsprekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt. In de laatste drie gevallen is de zaak behoudens hoger beroep afgedaan. In het geval van de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie kan, mits het gaat om een herstelbare niet-ontvankelijkheid, echter ook een nieuwe strafbeschikking volgen voor hetzelfde feit: artikel 255a Sv staat aan een nieuwe vervolging na een om die reden vernietigde strafbeschikking niet in de weg. Vernietiging treft altijd de hele strafbeschikking, de wet voorziet niet in gedeeltelijke vernietiging.⁵⁷

Een strafzaak die aanvankelijk met een strafbeschikking is afgedaan kan, behalve door oproeping na verzet, ook door dagvaarding na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking aan de rechter worden voorgelegd. De jurisprudentie laat zien dat rechters daarbij als eis stellen dat het een en ander is geprobeerd om de tenuitvoerlegging te laten slagen.⁵⁸ Ook in deze zaken dient tevens de vernietiging van de strafbeschikking te worden gevorderd (vgl. artikel 354a lid 1 Sv). Volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking dient de officier van justitie in zulke gevallen een deels voldane betaling en dagen die de verdachte in gijzeling is geweest niet te verdisconteren in zijn strafeis. Die verrekening vindt naderhand plaats bij de tenuitvoerlegging door het CJIB. Die verrekening laat onverlet dat ingevolge artikel 354a lid 2 Sv de rechter rekening dient te houden met een geheel of ten dele ten uitvoer gelegde strafbeschikking. Andersom kan het mislukken van de executie ook invloed hebben op de strafeis. In de aanwijzing is bepaald dat, afhankelijk van de reden van het mislukken van de tenuitvoerlegging, de officier van justitie kan kiezen voor een zwaardere sanctie(modaliteit).

⁵⁷ Kessler (2015, p. 83-85) zet hier vraagtekens bij wat betreft strafbeschikkingen waarin meerdere feiten worden afgedaan.

⁵⁸ Kessler 2015, p. 81. Daar wordt verwezen naar: Gerechtshof Den Haag 26 maart 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ5617; Rechtbank Limburg 31 oktober 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:8123; Rechtbank Utrecht 31 oktober 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU3961.

9. Overzicht minimale eisen uit wet, besluit en aanwijzing

Vorbereiding en hoorplicht:

- Bij taakstraf, OBM of gedragsaanwijzing: hoorplicht en bereidverklaring verdachte.
 - Wijzen op mogelijkheid toevoeging raadsman.
 - Horen moet door officier, behalve bij taakstraf tot max. 120 uur dan mag de bevoegdheid ook gemandateerd worden.
- Bij geldboete en SVM:
 - Natuurlijke personen: vanaf € 2000 horen met raadsman, altijd door officier.
 - Rechtspersonen (economische delicten): vanaf € 10.000 horen met raadsman, altijd door officier.
- Bij aanwijzing tot ontneming voordeel en tot storting geldsom:
 - Natuurlijke personen: vanaf € 2000 horen, altijd door officier.
 - Rechtspersonen (economische delicten): vanaf € 10.000 horen, altijd door officier.
- Hoorplicht: kan telefonisch, kan niet van worden afgezien, wordt verslag van opgemaakt.
- Minderjarige verdachte: verdachte en ouders op OM-zitting uitnodigen, raadsman toevoegen bij taakstraf van meer dan 20 uur of geldboete van meer dan € 115.
- Zwijgrecht, cautie, recht op tolk en identificatieplicht van toepassing.

Beslissing tot uitvaardiging:

- Vaststellen daderschap en schuld van verdachte, incl. beoordeling strafuitsluitingsgronden.
- Overtreding of misdrijf waarop maximaal zes jaar staat.
- Controleren dwingende en facultatieve contra-indicaties uit Aanwijzing OM-strafbeschikking en eventueel ander OM-beleid.

Sancties:

- Taakstraf tot 180 uur, tot 60 uur bij minderjarigen.
- Geldboete tot op feit gestelde boete, bij minderjarigen ten hoogste tot de tweede categorie.
- Onttrekking aan het verkeer.
- Schadevergoedingsmaatregel, niet bij minderjarigen.
- OBM tot 6 maanden, bij feiten waarvoor de wet in deze straf voorziet.
- Aanwijzingen aan verdachte:
 - Afstand van inbeslaggenomen voorwerpen.
 - Uitlevering van voorwerpen of voldoening van geschatte waarde.
 - Voldoening van bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.
 - Storting geldsom in schadefonds geweldsmisdrijven of andere instelling.
 - Aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffend, proeftijd maximaal 1 jaar.
 - Minderjarige verdachte (12-18): jeugdreclasseringstoezicht.
 - Jeugdige en jongvolwassen verdachte (16-23): reclasseringstoezicht.
 - Rechtspersonen (economische delicten): verrichten wat wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoen wat wederrechtelijk is verricht en verrichten van prestaties tot goedmaking.
- Bij opleggen taakstraf en gedragsaanwijzing: plicht tot medewerking aan identificatie.
- Cumulatie is mogelijk, kan wel leiden tot hoorplicht.

Inhoud:

- Strafbeschikking bevat: naam en bekende adres van verdachte, opgave van het feit als bedoeld in artikel 261 Sv of korte omschrijving van de gedraging, tijd en plaats van gedraging, kwalificatie, opgelegde straffen/maatregelen/aanwijzingen, dag van uitvaardiging, mogelijke wijze van verzet, wijze van tenuitvoerlegging.
 - Indien van toepassing: termijn en plaats van TUL aanwijzing, proeftijd bij gedragsaanwijzing, duur en aard van taakstraf, uitwerking van betalingsregeling.
- Motivering niet vereist, behalve van afwijking van UOS in het verslag van het horen.

Uitvaardiging, uitreiking en toezending:

- Uitvaardiging door de officier of in mandaat door een parketmedewerker, bij taakstraf van meer dan 120 uur alleen door de officier.

- Uitreiking zo veel mogelijk in persoon, anders toezending, betekening niet vereist.
 - Geldboete/SVM boven de € 2000: toezending alleen per aangetekende brief.
 - Adressen voor toezending natuurlijke persoon: eerst het in de BRP vermelde adres, anders de woon- of verblijfplaats van de verdachte. Indien de verdachte bij eerste verhoor een ander adres in Nederland heeft opgegeven waaraan mededelingen kunnen worden toegezonden, wordt ook aan dat adres een afschrift toegezonden.
 - Adressen voor toezending rechtspersoon: een van de verdachte bekend adres, als zodanig: de woonplaats van de rechtspersoon, de plaats van het kantoor van de rechtspersoon alsmede het in de BRP vermelde adres van elk der bestuurders, aansprakelijke vennoten of de boekhouder of elk der leden van de rederij. Indien bij eerste verhoor een ander adres in Nederland is opgegeven waaraan mededelingen kunnen worden toegezonden, wordt ook aan dat adres een afschrift toegezonden.
- Afschrift aan slachtoffers die hebben verzocht om op de hoogte gehouden te worden, en aan direct belanghebbenden die de officier bekend zijn.
- Van uitreiking/toezending wordt aantekening gehouden in landelijke geautomatiseerde registers, in elk geval (voor zover van toepassing): datum, naam van de verdachte, plaats en adres van uitreiking, adres(sen) waarnaar wordt toegezonden, naam van benadeelde partij en rechtstreeks belanghebbende aan wie wordt toegezonden, toezending per gewone of aangetekende brief, datum van ontvangst en de naam van de persoon die namens een rechtspersoon in ontvangst neemt.

Tenuitvoerlegging:

- Vanaf 14 dagen na uitreiking/toezending of zodra afstand is gedaan van verzet.
- OBM: vanaf het moment dat geen verzet meer mogelijk is.
- Taakstraf: binnen 6 maanden na onherroepelijkheid (verlengbaar met 6 maanden), voor minderjarigen binnen 4 maanden (werkstraf) of 6 maanden (leerstraf).
- Gedragsaanwijzingen met reclasseringstoezicht: eerste reclasseringscontact binnen een maand na onherroepelijkheid.
- Eventueel: bij geldboete betalingsregeling of uitstel betaling/bij SVM uitstel betaling.
- Gijzeling voor bij strafbeschikking opgelegde geldboetes, maar niet bij betalingsonmacht.
- Zolang niet volledig tenuitvoergelegd: dagvaarding nog mogelijk.
- Wijziging of intrekking is altijd mogelijk, ook na onherroepelijk worden.

Herbeoordeling na verzet:

- Verkeerd ingediend verzet of intrekking van verzet doorsturen naar bevoegde officier.
- Tenuitvoerlegging schorsen of opschorten, tenzij verzet niet-ontvankelijk wordt geacht.
- Van verzet of intrekking akte opmaken en aantekening houden in register.
- Kiezen tussen intrekking, wijziging en oproeping.
 - Wijziging moet zien op hetzelfde feit, intrekking betekent geen verdere vervolging.
- Intrekking of wijziging wordt uitgereikt of toegezonden overeenkomstig de strafbeschikking.
- Een intrekking wordt ook toegezonden aan slachtoffers die hebben verzocht om op de hoogte gehouden te worden.
- Intrekking of wijziging van misdrijf naar overtreding is een sepot: sepotbrief versturen.
- Geen intrekking: ter kennis brengen aan rechter en oproepen verdachte, tenzij verdachte het verzet intrekt of alsnog voldoet.
- Officier kan bij dagvaarding meer feiten aanbrengen dan alleen die uit de strafbeschikking.

Behandeling door de rechter:

- Door oproeping na verzet of door dagvaarding na onvolledige tenuitvoerlegging.
- Oproeping verdachte: 10 dagen tussen betekening en zitting.
- Afhankelijk van de reden van onvolledige tenuitvoerlegging een hogere straf of zwaardere sanctiemodaliteit.
- Mogelijk hogere strafeis als strafproces wordt gefrustreerd, tot max. 20%.
- Deels tenuitvoergelegde straf niet verdisconteren in strafeis, pas bij executie. Wel rekening houden met het deel dat ten uit voer is gelegd.
- Tenzij verzet niet-ontvankelijk wordt geacht: ook vernietiging van strafbeschikking vorderen.

Bijlage B

Aanvulling en herijking minimale eisen op basis van de wetsgeschiedenis

1. Aanloop: het beperkt richtinggevende karakter van de Aanwijzing OM-straftbeschiiking

De eisen die in de wet worden geformuleerd laten onverlet dat de wet de officier van justitie veel vrijheid laat in de wijze waarop de OM-straftbeschiiking wordt toegepast.⁵⁹ Die vrijheid vloeit om te beginnen voort uit het opportuniteitsbeginsel. Dat brengt reeds met zich dat de officier van justitie vrij is in het kiezen van de wijze waarop hij een strafzaak afdoet. Met de Wet OM-afdoening is een mogelijkheid gecreëerd om in bepaalde zaken bepaalde sancties op te leggen die na verloop van een bepaalde termijn zonder medewerking van de verdachte kunnen worden geëxecuteerd. De wet verplicht de officier van justitie echter niet tot het inzetten van die mogelijkheid. Er kan ook gekozen worden voor het dagvaarden en het (voorwaardelijk) seponeren van de zaak. Daarnaast is het ook nog steeds mogelijk een transactievoorstel te doen. De vrijheid vloeit ook meer concreet uit de wet voort wanneer daarin wordt omschreven aan welke minimale eisen toepassing moet worden gegeven om strafbeshiikingen uit te vaardigen. De wet bepaalt niet over welke dossierstukken de officier van justitie dient te beschikken vooraleer hij tot uitvaardiging van een strafbeshiiking over mag gaan. Evenmin geeft de wet voor alle gevallen aan dat de verdachte moet worden gehoord. Ook sluit de tekst van de wet niet uit dat strafbeshiikingen louter worden uitgevaardigd in gevallen waarin de verdachte daarmee instemt. De verhouding met andere afdoeningsmodaliteiten is als gezegd eveneens onbepaald. Hetzelfde geldt voor de inspanningen die bij de executie dienen te worden verricht. Na verzet schrijft de wet geen herbeoordeling voor, maar heeft de officier van justitie wel de bevoegdheid een strafbeshiiking in te trekken of te wijzigen. Hoe de officier van justitie daarvan gebruik moet maken volg niet uit de wet. Ten slotte is de officier van justitie ter zitting vrij in het formuleren van de strafeis. De verhouding tussen strafeis en sanctie in de strafbeshiiking is een aspect waarop het antwoord evenmin uit de wet volgt.

In de Aanwijzing OM-straftbeschiiking wordt de wijze waarop de officier van justitie van zijn bevoegdheid gebruik moet maken nader ingevuld. Een in het kader van het strafforderlijk kader relevante vraag is in hoeverre daarmee daadwerkelijk richting wordt gegeven aan de vrijheid die de officier van justitie op basis van de wet heeft. Zo kan meer algemeen worden geconstateerd dat ten aanzien van een aantal punten de aanwijzing de wettelijke vrijheid niet nader invult. Zo wordt ten aanzien van de beschikbare dossierstukken niets overwogen en wordt ook ten aanzien van de executie weinig meer weergegeven dan de wettelijke mogelijkheden. Over de verhouding tot andere afdoeningswijzen, het horen van verdachten, de herbeoordeling en de strafeis zegt de aanwijzing zoals bleek uit het eerste deel van dit onderzoek wel meer. Deels geeft de aanwijzing richting op die onderwerpen maar voor een deel ook niet of niet eenduidig.

59 Waar ik over de wet spreek heb ik ook het besluit op het oog. Voor de leesbaarheid zal ik dat niet telkens vermelden.

1.1 De reikwijdte van de strafbeschikking

In het eerste deel van het onderzoek naar het strafvorderlijk kader zagen we dat de aanwijzing ten aanzien van de vraag welke zaken met een strafbeschikking dienen te worden afgedaan ambivalent is. Het verdient aanbeveling op dit punt de aanwijzing aan te scherpen. Met het oog op het strafvorderlijk kader vormt dit een belangrijke beperking in de richtinggevende aard van de aanwijzing. Het biedt enerzijds aanknopingspunten voor het standpunt dat in beginsel alle strafzaken die zich daarvoor lenen door middel van een strafbeschikking dienen te worden afgedaan. Die lezing vindt ondersteuning in het gegeven dat naast de wettelijk uitgesloten gevallen, in de aanwijzing gevallen zijn genoemd die een contra-indicatie opleveren voor afdoening van een strafbeschikking. Het formuleren van contra-indicaties zou kunnen betekenen dat in andere gevallen, voor zover over de afdoening in ander OM-beleid niet anders is bepaald, wel bestraffing door uitvaardiging van een strafbeschikking moet plaatsvinden. Anderzijds valt uit de aanwijzing als gezegd ook een meer facultatieve insteek te destilleren. Dat doet afbreuk aan het richtinggevende karakter en moet tot de conclusie leiden dat de officier van justitie die een terughoudende toepassing van de strafbeschikking wenselijk acht, zich met recht op de aanwijzing kan beroepen om dat ook te doen. Wat verder opvalt is dat de aanwijzing niet in gaat op de vraag in hoeverre de procesopstelling van de verdachte een rol dient te spelen. Ook op dat punt is het richtinggevende karakter van de aanwijzing beperkt. Zowel de officier van justitie die slechts bij consensus tot uitvaardiging van een strafbeschikking komt, als de officier van justitie die zich minder laat leiden door de mate van consensus, worden daarin door de aanwijzing niet beperkt.

1.2 Het horen van de verdachte

In het eerste deel van het onderzoek viel te zien dat in de Aanwijzing OM-strafbeschikking de wettelijke hoorplicht bij bepaalde financiële sancties van nadere instructies is voorzien dan wel is aangevuld. Daarbuiten wordt geen verdere richting gegeven aan de mate waarin de officier van justitie gebruik moet maken van zijn bevoegdheid de verdachte te horen wanneer hij daar niet toe verplicht is. In het niet scheppen van een hoorplicht, kan ondersteuning worden gevonden voor een terughoudende benadering ten aanzien van het horen. In ieder geval is er geen enkel aanknopingspunt te vinden voor een benadering waarin het horen van de verdachte uitgangspunt is. Anderzijds vindt een officier van justitie die ten aanzien van het horen minder voor een terughoudende benadering voelt geen belemmering voor die werkwijze in de aanwijzing. Die vult namelijk de vrijheid die hij op basis van de wet heeft niet nader in. Ook hier valt aan te bevelen het richtinggevende karakter van de aanwijzing te versterken.

1.3 Herbeoordeling

Hoewel de wet geen herbeoordeling voorschrijft, ligt dat natuurlijk wel voor de hand. Het verbaast dan ook niet dat de aanwijzing bepaalt dat naar aanleiding van het verzet een herbeoordeling van de zaak plaatsvindt. Hoever die herbeoordeling strekt wordt niet nader ingevuld. Hoewel op grond van de wet geen verplichting bestaat om bij verzet verzetsgronden in te dienen, zou beoordeling van het verzet kunnen worden gerelateerd aan indiening van de verzetsgronden net zoals in het kader van het voortbouwende appel geschiedt. Een andere mogelijkheid is een integrale herbeoordeling los van eventueel ingediende grieven. De aanwijzing maakt daarin geen keuze, zodat ook op dit punt zowel een benadering die een integrale herbeoordeling verkiest als een benadering waarbij de beoordeling zich voornamelijk richt op de verzetsgronden op basis van de aanwijzing met kracht van argumenten valt te verdedigen. De wijze waarop de herbeoordeling dient te worden ingevuld is ook een aspect ten aanzien waarvan aanbevelenswaardig is meer duidelijkheid te verschaffen in de aanwijzing.

1.4 Strafeis

De verzetsgronden spelen wel een rol bij het bepalen van de strafeis. Zo bepaalt de aanwijzing dat als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan met het oog op uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen er in beginsel een hogere straf kan worden gevorderd. Als voorbeeld wordt genoemd het geval waarin de bestrafte in het verzetschrift geen gronden heeft aangegeven en eveneens verstek laat gaan ter terechtzitting danwel ter zitting geen inhoudelijk verweer voert. De strafeis mag dan 20% hoger uitvallen. Er is niet voor gekozen om de bestrafte tegen te werpen dat hij pas ter zitting met zijn bezwaren over de brug komt en daarmee de officier van justitie de mogelijkheid heeft ontnomen daar bij herbeoordeling rekening te houden. Een ander geval waarin de aanwijzing een hogere strafeis voorschrijft is die bij een mislukte executie. Afhankelijk van de reden van mislukking van die executie schrijft de aanwijzing voor een zwaardere of andere sanctie te eisen. Daarbij lijkt gedacht te zijn aan de situatie waarin executie door toedoen

van de verdachte uitblijft. Omgekeerd geldt ook hier niet dat niet lager mag worden geëist wanneer daartoe op grond van de omstandigheden in de zaak aanleiding toe is. De aanwijzing staat er zeker niet aan in de weg dat de officier van justitie maatwerk levert.

In het vervolg van dit onderzoek zal worden gezien in hoeverre de wetsgeschiedenis aanknopingspunten biedt voor de wijze waarop een scherpere richting in de aanwijzing kan worden ingevuld en of de aanwijzing in alle onderdelen nog steeds uitwerkt zoals door de wetgever is voorzien.

Al met al vult de aanwijzing op een aantal punten de wettelijke vrijheid niet verder in en daar waar de aanwijzing dat wel doet is de richting die gegeven wordt vaak niet eenduidig. Hoewel op basis van de aanwijzing meer te zeggen valt voor een ruim bereik van de strafbeschikking (dat wil zeggen in beginsel voor bijna alle delicten waartoe de wet de mogelijkheid van de strafbeschikking biedt) en voor het beperkt horen van verdachten, biedt de aanwijzing ook ruimte voor een andere koers. De aanwijzing bepaalt wel duidelijk dat in iedere zaak waarin verzet wordt ingesteld een herbeoordeling plaatsvindt, maar er wordt vervolgens niet aangegeven hoe de herbeoordeling dient plaats te vinden. Het verdient aanbeveling de aanwijzing richtinggevender op te stellen ten aanzien van de reikwijdte van de strafbeschikking, de gevallen waarin het horen van de verdachte is aangewezen en de wijze waarop de herbeoordeling dient te worden ingevuld. Ten aanzien van de eis op zitting is de aanwijzing duidelijk. Die dient hoger te zijn bij het uitblijven van bezwaren bij de behandeling van het verzet door de strafrechter of indien de executie door toedoen van de verdachte is uitgebleven. Omgekeerd wordt een lagere strafeis zeker niet verboden en lijkt het bieden van maatwerk aangewezen in gevallen waarin de omstandigheden van de zaak daartoe aanleiding geven.

2. De opdracht aan het OM volgens de Wet OM-afdoening

De mogelijkheid voor het openbaar ministerie zaken af te doen via een strafbeschikking is volgens de wetsgeschiedenis in de eerste plaats gecreëerd om de capaciteit van de justitieketen aan te passen ‘aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving’.⁶⁰ Dat vergde een systeem waarin ‘alleen die strafzaken bij de strafrechter terechtkomen waarin daar gelet op de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie dan wel een verschil van opvatting tussen de verdachte en het openbaar ministerie aanleiding voor is’.⁶¹ Het gaat dan in het bijzonder om die feiten waar de verdachte in het verleden niet op het transactievoorstel inging, geen inhoudelijke argumenten tegen strafoplegging had en louter hoopte door een rechterlijke beoordeling uitstel van executie te bereiken. Bij consultatie over het wetsvoorstel kwalificeerde het openbaar ministerie de afdoening van dergelijke zaken ter zitting als het doen van ‘oneigenlijk beslag’ op de zittingscapaciteit. De strafrechter dient dus vooral niet te worden belast met de beoordeling van de lichtere feiten, het beslissen tot de lichtere straffen of het beoordelen van zaken waarin de verdachte zonder inhoudelijke tegenargumenten het strafvorderlijk systeem louter benut met het oog op uitstel van executie.⁶²

Naast deze op efficiency betrekking hebbende doelstellingen, strekte de Wet OM-afdoening er ook toe de buitengerechtelijke afdoening te normeren. De strafbeschikking was immers een daad van vervolging die een bestraffing opleverde en op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit was gebaseerd.⁶³ Door

60 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 1 (MvT). De wetgever beoogde voorts de rechtseenheid en de verdere ontwikkeling van het strafrecht te bevorderen, nu zonder OM-afdoening de handhaving buiten de rechter om enkel zou bestaan in het bestuursrecht. Zie *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 17, p. 23, *Kamerstukken I 2005-2006*, 29 849, C, p. 5-6 en *Kamerstukken I 2005-2006*, 29 849, E, p. 11.

61 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 1 (MvT).

62 Niet werd uitgesloten dat ook voor het openbaar ministerie sprake zou zijn van verlaging van de werkdruk. Hoewel het niet een eerste prioriteit lijkt, werd dit gevolg wel verwacht. Zie *Kamerstukken I 2005-2006*, 29 849, C, p. 6.

63 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 2 (MvT). De eis van schuldvaststelling is nog duidelijker in de wet tot uitdrukking gebracht door het door de Kamer aangenomen amendement van het Kamerlid Wolfsen waarmee in artikel 257a Sr als voorwaarde voor het uitvaardigen van een strafbeschikking werd gesteld het door de officier van justitie vaststellen van een overtreding of misdrijf waarvoor een strafbeschikking was toegelaten. Zie *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 9.

uitvaardiging van de strafbeschikking wordt de verjaring gestuit en met de strafbeschikking konden straffen ten uitvoer worden gelegd zonder de medewerking van de verdachte.⁶⁴ De bedoeling van de wetgever was om de mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening te verruimen en deze tegelijkertijd – in tegenstelling tot de transactie - te voorzien van een hechtere grondslag in de vorm van een schuldvaststelling.⁶⁵

De in de MvT genoemde doelen (efficiency en normering van buitengerechtelijke afdoening) geven reeds de eerste aanknopingspunten voor de positionering van de OM-strafbeschikking en de wijze waarop die moet worden ingevuld. De strafrechter dient slechts te worden belast met feiten van een zekere ernst, zaken die een justitiële reactie vergen die alleen maar door de strafrechter kunnen worden opgelegd en indien een verschil van opvatting tussen de verdachte en het openbaar ministerie daar aanleiding toe geeft. De bedoeling van de wetgever was onmiskenbaar om het openbaar ministerie te belasten met de zaken waarvoor de strafrechter niet direct nodig werd geacht.⁶⁶ Dat kan als een opdracht worden gezien om die zaken die zich daarvoor lenen ook daadwerkelijk buitengerechtelijk af te doen. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat iedere zaak waarin formeel een strafbeschikking mogelijk is (dat wil zeggen wat betreft strafbaar feit en voorgenomen sanctie) ook met een strafbeschikking moet eindigen, maar wel dat de keuze tussen dagvaarding en strafbeschikking in de ogen van de wetgever een enigszins voorgesorteerde keuze is.

Duidelijk is verder dat wanneer het openbaar ministerie beslist een strafbeschikking uit te vaardigen deze aan bepaalde eisen moet voldoen. De mogelijkheid om zaken buitengerechtelijk af te doen en meer in het bijzonder de rechtsgevolgen die een dergelijke afdoening meebrengen, scheppen bepaalde formele en materiele verplichtingen. Daarin ligt het verschil met de transactie besloten die de wetgever op termijn wil laten verdwijnen (zie paragraaf 7). Er is immers, uitdrukkelijk anders dan bij een transactie, sprake van een schuldvaststelling die hetzelfde rechtsgevolg kent als een rechterlijke veroordeling en rechterlijk ingrijpen vervangt. Dat betekent dat de strafbeschikking niet alleen moet voldoen aan bepaalde formele eisen. De strafbeschikking moet, omdat hij dat vonnis of arrest vervangt, in materiële zin eenzelfde zorgvuldige beantwoording bieden op de materiële vragen van artikel 350 Sv. De formele eisen zijn weliswaar lichter, in materiële zin mag de inhoud van de strafbeschikking niet onderdoen voor een rechterlijke uitspraak.⁶⁷ De inhoudelijke opdracht heeft uiteraard ook consequenties voor de zaken die via een strafbeschikking kunnen worden afgedaan. Strafbeschikkingen dienen voorbehouden te blijven voor zaken waarin de lichtere vormvereisten niet in de weg staan aan een zorgvuldige beantwoording van de materiële vragen.⁶⁸

Van groot belang in dit verband is dat het openbaar ministerie niet berecht, maar bestraft. Dat verklaart ook de naam *straf*beschikking. Vanwege die bestraffing is een rechterlijk bril nodig, maar het is niet zo dat

64 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 15-16, p. 29 (MvT). Door verschillende auteurs is ook aandacht gevraagd voor de gevolgen met betrekking tot justitiële documentatie en het verkrijgen van een verklaring omtrent het gedrag: P. van der Meij, 'De andere kant van de ZSM-medaille', *NJB* 2014/1225 en G. Corstens & R. Kuiper, 'ZSM en toegang tot de rechter', *DD* 2015/25.

65 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 22 (MvT). In de MvT wordt in die zin ook Groenhuijsen aangehaald: het is 'geen radicale koerswijziging, maar een juridisch correcte inbedding van wat in praktijk al lang wordt ervaren als een eenzijdige oplegging van een strafsancie', *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, C, p. 16. Zie over de meer principiële kant van de zaak naast (en misschien wel ondergeschikt aan) het belang van doelmatigheid: G.C. Haverkate, 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015/23.

66 Hieruit spreekt ook een vertrouwen in de professionaliteit en zorgvuldigheid van de instanties die in plaats van de rechter tot afdoening bevoegd werden. Een vertrouwen dat volgens Crijns eerder is terug te leiden tot een verlangen naar efficiëntie dan op empirische gegevens: J. Crijns, 'Efficiëntie in het kwadraat. Over de lotgevallen van de kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlostelsel', *PROCES* 2010, p. 392-405. De vraag is of het ontbreken van empirische gegevens maakt dat op voorhand dat vertrouwen niet moet worden gegund omdat het tevens een efficiency-effect beoogd te hebben. Anders gezegd: waarom kan zorgvuldigheid niet met efficiency hand in hand gaan?

67 Zie hierover in het bijzonder *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 23, p. 1-2 (Brief van de Minister van Justitie) en *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. C, p. 31-32 (MvA). Deze formele en in het bijzonder materiële eisen laten onverlet dat de werkzaamheden kunnen worden afgeschaald. Gerelateerd aan de inhoudelijke eisen die aan de strafbeschikking worden gesteld kan worden geconcludeerd dat het afschalen van werkzaamheden kan maar niet hoeft en dat wie het werk ook verricht de inhoudelijke kwaliteit op orde dient te zijn. Zie onder meer *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. C, p. 14-15 (MvA), *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. E, p. 10 (Nadere MvA).

68 Dat valt af te leiden uit de stelling in de MvT dat de strafbeschikking slechts mogelijk is gemaakt voor sancties die 'niet dusdanig ingrijpend zijn en dusdanig ingewikkelde afwegingen vergen, dat alleen de strafrechter daartoe mag overgaan', zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 23 (MvT).

het openbaar ministerie een rechterlijke of quasi-rechterlijke taak dient te vervullen. ‘De strafbeschikking strekt er juist toe een strafproces te voorkomen’, zo valt in de Nota naar aanleiding van het verslag te lezen.⁶⁹ In dat verband wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat zich eerder de vergelijking opdringt ‘met andere bestuursorganen die beslissingen nemen die voor de burger rechtsgevolgen hebben indien deze niet het initiatief neemt om de beslissing aan de rechter voor te leggen’.⁷⁰

Het openbaar ministerie heeft de wettelijke opdracht door inzet van de strafbeschikking de rechter te ontlasten. Bepaalde zaken waarin het openbaar ministerie een grondslag voor bestraffing aanwezig acht behoort het openbaar ministerie zelf af te doen. Bij consultatie over het wetsvoorstel sprak het openbaar ministerie over zaken die een oneigenlijk beslag leggen op de zittingscapaciteit. Naast het voldoen aan bepaalde formele vereisten dient de strafbeschikking – uitdrukkelijk anders dan de transactie – in materiële zin niet onder te doen voor een rechterlijke uitspraak. De strafbeschikking is immers een daad van vervolging die op een schuldvaststelling is gebaseerd. Het openbaar ministerie berecht echter niet, maar bestraft en dient zich om die reden van een rechterlijke bril te voorzien. Het is niet zo dat het openbaar ministerie een rechterlijke of quasi-rechterlijke taak dient te vervullen.

3. De strafvorderlijke ankers gezien vanuit de opdracht aan het OM

Als gezegd was de bedoeling van de wetgever om de afdoening van eenvoudige delicten buiten de strafrechter om te laten plaatsvinden en die afdoening (mede in verband met het rechterlijk terugtreden) van een nadere normering te voorzien. Het openbaar ministerie heeft daarmee de opdracht gekregen om zichzelf in staat te stellen een substantieel deel van de zaken buiten de rechter af te doen. Aan het in staat stellen tot een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve afdoening kunnen drie strafvorderlijke ankers worden ontleend. Die ankers vallen te destilleren uit de wetsgeschiedenis en zullen in de volgende paragrafen voor de concrete thema's nader worden uitgewerkt. Het eerste anker heeft betrekking op de inhoudelijke kwaliteit, het tweede op de inhoudelijke gerichtheid en het derde op de procedure.

De eerste is dat de strafbeschikkingen in inhoudelijk opzicht van rechterlijk niveau dienen te zijn. Dit niveau ziet vooral op de schuldvaststelling en dus op de vraag naar het bewijs en de strafbaarheid van feit en dader. Ten aanzien van de schuldvaststelling dient het openbaar ministerie niet onder te doen voor de rechter. De officier van justitie berecht weliswaar niet, maar bestraft. Die bevoegdheid brengt mee dat bepaalde straffen ten uitvoer kunnen worden gelegd zonder medewerking van de verdachte en dat vergt kwalitatief goede strafbeschikkingen die voldoen aan bepaalde formele kwaliteitseisen en in materiële zin niet onder doen voor een rechterlijke uitspraak.

Niet alleen de kwaliteit dient een rechterlijk niveau te hebben, ook het maken van inhoudelijke afwegingen dient rechterlijk gericht te zijn. Wanneer we dat toepassen op de straf, geldt dat evenals de rechter ook de officier van justitie niet hoeft te streven naar consensus.⁷¹ Natuurlijk kunnen, net zoals de rechter dat doet, overwegingen die de tenuitvoerlegging betreffen (zoals bij de OBM de noodzaak om over een rijbewijs te beschikken of de draagkracht bij een geldboete) een rol spelen. Er kan *afstemming* plaatsvinden over bewijs, straf en executie, maar de schuld- en strafvaststelling is niet afhankelijk van de *instemming* van verdachte, hooguit speelt in sommige sancties de bereidheid van de verdachte een rol.

Het rechterlijk niveau en de rechterlijke gerichtheid moeten gepaard worden met een procedurele invulling die het mogelijk maakt de vereiste aantallen zaken af te doen. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om te eisen dat in een lichtere procedure tot een afdoeningsbeslissing wordt gekomen die materieel niet onder

69 Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 5 (NV).

70 Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 33 (NV).

71 Corstens en Kuiper beschrijven dit als een verandering in het perspectief van de officier van justitie, die voorheen fungeerde als ‘voorpost’ van de rechter en zich oriënteerde op diens rechterlijke beoordeling, maar nu zelfstandig kan bestraffen: G. Corstens & R. Kuiper, ‘ZSM en toegang tot de rechter’, *DD* 2015/25. De vraag is of die oriëntatie zo veel verschilt.

doet voor een rechterlijke uitspraak. Die lichtere procedure zou aangeduid kunnen worden als een ‘staande’ procedure van een eigen bijzondere aard (een procedure *sui generis*). De strafbeschikking hoeft geen vonnis te zijn en behoudens uitzonderingsgevallen ook geen motivering in te houden, maar slechts aan die minimale randvoorwaarden te voldoen om de vereiste kwaliteit te kunnen borgen. Van iedere extra belasting kan motivering worden gevergd waarom die belasting in strafvorderlijk opzicht noodzakelijk is, dat wil zeggen een noodzaak om aan de vereiste kwaliteit en gerichtheid te voldoen. Overigens is zowel het vaststellen van schuld zonder bewijsmotivering als het vergen van een inhoudelijke motivering bij het extra belasten van het strafrechtelijk apparaat geen vreemde figuur in strafvordering. Zo kan de politierechter volstaan met een aantekening van het gewezen mondelinge vonnis (artikel 378a Sv).⁷² Bij het motiveren van een extra belasting van het strafrechtelijk apparaat dringt zich de vergelijking op met het beslismodel bij aanhoudingsverzoeken. Daarbij moet de strafrechter zich ook rekenschap geven van verschillende belangen waaronder het belang van verdachte en de samenleving bij een voortvarende en doeltreffende berechting en het belang van de organisatie van de strafrechtspleging.⁷³ Strafvorderlijke vrijheid betekent voor het openbaar ministerie (net als voor de rechter) geen automatisme om het strafrechtelijk apparaat extra te belasten.

Het openbaar ministerie dient wat schuld- en strafvaststelling betreft een rechterlijk niveau te halen met een rechterlijke gerichtheid. In procedurele zin moet een eigen ‘staande’ procedure gevolgd worden die slechts aan minimale randvoorwaarden voldoet om het rechterlijk niveau en de rechterlijke gerichtheid te borgen. De noodzaak van iedere extra belasting zou bepaald kunnen worden aan de hand van de vraag of daar een strafvorderlijke reden voor is. Ook die benadering is in zekere zin vergelijkbaar met een rechterlijke omdat bijvoorbeeld ook de politierechter niet zonder strafvorderlijke reden zijn summiere stempelvonnis uitwerkt of de behandeling van zijn zaak mag aanhouden.

4. De vereiste dossierstukken

De wetsgeschiedenis biedt geen concreet zicht op de eisen die gesteld worden aan de inhoud van het procesdossier vooraleer tot uitvaardiging van een strafbeschikking kan worden gekomen. In ieder geval eist de wetgever niet dat het dossier aan dezelfde eisen voldoet als het strafdossier dat de rechter ter beschikking staat. Het bewijsrecht zoals dat voor het bewijs van een rechterlijke veroordeling geldt, is niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Duidelijk is dat de wetgever het aanvaardbaar heeft geacht lichte procedurele eisen te stellen. De vraag is vervolgens welke eisen dat zijn. Wanneer het niet nodig wordt geacht dat sprake is van wettige bewijsmiddelen, is de vraag aan welke eisen de stukken ten behoeve van de schuldvaststelling wel moeten voldoen. Twee passages in de wetsgeschiedenis maken het mogelijk antwoord te geven op die vraag.

De eerste passage betreft overwegingen in de MvT omtrent de aanduiding van diegene jegens wie de strafbeschikking is uitgevaardigd. Er is bewust niet voor gekozen om deze aan te duiden als veroordeelde, maar als verdachte. Daartoe is (voor zover hier van belang) naar voren gebracht dat de schuldvaststelling iets voorlopigers heeft dan die in een rechterlijk vonnis. Hij is niet op een onderzoek ter terechtzitting gebaseerd en de zaak kan alsnog in volle omvang ter beslissing aan de rechter worden voorgelegd. Tegelijkertijd verschilt de rechtspositie in vele opzichten materieel niet met die van een verdachte die door de strafrechter is veroordeeld.⁷⁴

⁷² In gelijke zin: *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. C, p. 15 (MvA).

⁷³ HR 11 november 2014, *NJ* 2015, 6 m. nt. T.M. Schalken. De Hoge Raad zegt het als volgt: ‘Bij de beslissing op een verzoek tot aanhouding van de behandeling van de zaak dient de rechter een afweging te maken tussen alle daarbij betrokken belangen, waaronder het belang van de verdachte bij het kunnen uitoefenen van zijn aanwezigheidsrecht, het belang dat niet alleen de verdachte maar ook de samenleving heeft bij een doeltreffende en spoedige berechting en het belang van een goede organisatie van de rechtspleging’.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 20 (MvT).

In het verlengde van deze overwegingen ligt een tweede passage in de MvT waarin benadrukt wordt dat het in procedurele zin geenszins het voornemen is geweest om in een quasi-rechterlijke procedure te voorzien: 'De officier van justitie krijgt geen rechterlijke taak; hem wordt de bevoegdheid gegeven om strafbeschikkingen uit te vaardigen; voor de verdachte staat daartegen beroep op de rechter open. Dat is een model dat in het bestuursrecht algemeen gebruikelijk is. De procedurevoorschriften van artikel 257c Sv dienen tegen deze achtergrond te worden gezien: ze dragen bij aan de kwaliteit van buitengerechtelijke afdoening, en strekken er niet toe een quasi-rechterlijke afdoening vorm te geven'.⁷⁵

De rode draad in deze passages is dat een lichtere (voorlopige en niet quasi-rechterlijke) procedure moet uitmonden in een strafbeschikking die in materiële zin niet onder doet voor een rechterlijke veroordeling. Het daaruit te destilleren richtsnoer is dat het voorlopige karakter niet in de weg mag staan aan de materiële juistheid van de beslissing. De bewijsvraag moet deugen, maar de officier van justitie hoeft niet op dat moment al te beschikken over wettige bewijsmiddelen. Wel moet er een redelijke verwachting zijn dat die bewijsmiddelen beschikbaar zijn, mocht het tot een berechting komen. Dat impliceert dat de officier van justitie zich bij alle informatie die hij beschikbaar heeft de anticiperende vraag dient te stellen in hoeverre de informatie die hij voorhanden heeft zal leiden tot de voor een rechterlijke veroordeling benodigde wettige bewijsmiddelen. Mondelinge informatie lijkt in dit verband te kwetsbaar, maar een op schrift gesteld relaas van een verbalisant dat nog niet is ondertekend en in de wettelijke vorm opgemaakt zou in de regel wel voldoende moeten zijn.⁷⁶

De officier van justitie hoeft bij uitvaardiging van de strafbeschikking niet te beschikken over een dossier waarop een rechterlijke veroordeling gebaseerd kan worden, maar de beschikbare informatie moet wel waarschijnlijk maken dat een dergelijk dossier na verzet gepresenteerd kan worden. De informatie moet in anticiperende zin daarop worden getoetst ten tijde van het uitvaardigen van de strafbeschikking. Dat maakt mondelinge informatie kwetsbaar en om die reden niet toelaatbaar. Op schrift gestelde informatie die nog niet in de wettelijke vorm is opgemaakt zou wel voldoende moeten zijn.

5. Het wel of niet horen van verdachte

Als gezegd was de Wet OM-afdoening er op gericht de strafrechter te ontlasten, door bepaalde zaken zelfstandig door het openbaar ministerie af te laten doen. Een categorie zaken die de wetgever daarbij nadrukkelijk op het oog had waren zaken die voor de Wet OM-afdoening bij verstek door de strafrechter werden behandeld. Verwacht werd dat verzetzaken vooral zaken zouden zijn waarin er bij de verdachte behoefte bestond zijn zienswijze ter terechtzitting toe te lichten.⁷⁷ Wanneer een verdachte zijn zienswijze niet aan een rechter wenst op te geven, werd de toegevoegde waarde van betrokkenheid van een rechter in de procedure beperkt geacht. En wanneer er zelfs geen behoefte bestaat aan het doen van het verhaal aan een rechter, zo ligt in het verlengde daarvan, zal er helemaal geen behoefte bestaan aan het geven van zienswijzen, ook niet aan de officier van justitie. Bij deze aan de wetsgeschiedenis ontleende verwachting past geen benadering waar in iedere zaak de verdachte voorafgaand aan de strafbeschikking wordt gehoord.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 33 (MvT)*. Zie ook *Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 60 (MvT)*.

⁷⁶ Dit ligt in lijn van het standpunt van het openbaar ministerie zoals verwoord in de brief van het College van procureurs-generaal aan de Procureur-Generaal van de Hoge Raad van 11 juli 2016 (PaG/B&S/17514) waarin wordt aangegeven dat het openbaar ministerie geen strafbeschikkingen meer zal uitvaardigen voordat men over de benodigde schriftelijke stukken beschikt, hoewel men niet per se streeft naar ondertekening van alle stukken. In het rapport van de Procureur-Generaal wordt hieromtrent een ander standpunt ingenomen (*Beschikt en gewogen* (rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), Den Haag: Hoge Raad 2014. p. 32).

⁷⁷ *Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 19 (MvT)*.

In een aantal gevallen heeft de wetgever verplicht gesteld de verdachte te horen. Die verplichting heeft de wetgever willen bewaren voor de zwaardere sancties. De hogere geldboetes, de OBM en de taakstraf kunnen niet met een strafbeschikking worden opgelegd zonder de verdachte te hebben gehoord (bij de hogere geldboetes is zelfs rechtsbijstand een verplichte eis).⁷⁸

Uit de MvT valt af te leiden dat vanwege de vrijheidsbeperkende aard van de OBM en de taakstraf het voor de hand liggend werd gevonden dat de verdachte bij die sancties in de gelegenheid zou worden gesteld zijn versie van het gebeurde naar voren te brengen.

Aan dat horen werden ook andere voordelen toegeschreven: zo kan bij het opleggen van een taakstraf worden bezien of verdachte in staat en bereid is die uit te voeren. Een gelijke redenering werd gevolgd ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid.⁷⁹ Voor de geldboetes vloeit dit voort uit het draagkrachtbeginsel zoals vastgelegd in artikel 24 Sr, welk beginsel ook van toepassing is op de strafbeschikking. Dat beginsel wint aan belang bij hogere geldboetes, reden waarom in die gevallen het horen van de verdachte verplicht is gesteld.⁸⁰ Voor de bij hogere geldboetes gecreëerde waarborgen (in de vorm van het horen *met* rechtsbijstand) worden in de MvT twee redenen genoemd: de eerste is dat bij hogere geldboetes veelal sprake is van ernstiger strafbare feiten waarbij meer vragen kunnen rijzen in verband met de waardering van het gebeurde en de strafwaardigheid daarvan. De tweede reden is dat er voor de verdachte grotere belangen zijn gemoeid bij inschakeling van de rechter en het afzien daarvan.⁸¹

In verband met de OBM wordt opgemerkt dat nagegaan dient te worden op welke wijze kan worden bevorderd dat de verdachte geen verzet aanwendt enkel teneinde uitstel van tenuitvoerlegging te bereiken. Als mogelijke oplossingsrichtingen wordt een hogere strafeis ter terechtzitting alsmede overleg met de verdachte over het tijdstip van tenuitvoerlegging genoemd.⁸² Verderop in de MvT wordt daaraan de mogelijkheid toegevoegd dat 'niet klakkeloos een rijontzegging wordt aangeboden maar eerst wordt verkend welke buitengerechtelijke rijontzegging, eventueel gecombineerd met een financiële sanctie er toe zal leiden dat de betrokkene geen verzet instelt'.⁸³

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is de hoorplicht door aanneming van een amendement van het kamerlid Wolfsen uitgebreid voor strafbeschikkingen houdende een aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend. Als ratio daarvoor wordt in de toelichting op het amendement opgegeven dat het ingrijpende maatregelen kunnen betreffen en dat aldus kan worden voorkomen dat een aanwijzing wordt opgelegd waarvan niet vaststaat dat de verdachte bereid is die na te leven.⁸⁴ In het verlengde daarvan biedt horen ook de mogelijkheid de aanwijzing zodanig in te vullen dat de verdachte de aanwijzing ook kan naleven.⁸⁵

Samenvattend kan als ratio van de hoorverplichting worden genoemd dat daarmee de zorgvuldigheid is gediend, de gevolgen van de straf inzichtelijker worden en de aanvaardbaarheid wordt verhoogd.⁸⁶ De aard van de sanctie (zwaar en/of tenuitvoerlegging afhankelijk van de medewerking van de verdachte) is medebepalend voor de noodzaak van de hoorplicht.⁸⁷ In de wetsgeschiedenis wordt met betrekking tot de hoorplicht aangegeven dat die als voordeel heeft dat het uitreiken van een strafbeschikking achterwege kan blijven wanneer de verdachte kenbaar maakt niet te zullen meewerken en verzet in te stellen.⁸⁸ Het is goed om te realiseren dat die redenering door de wetgever slechts gemaakt wordt in verband met sancties waarbij voor de tenuitvoerlegging de medewerking van de verdachte vereist is. Dan is het logisch om direct te dagvaarden omdat de tenuitvoerlegging van die sancties niet kan worden afgedwongen. Dat betekent dat, bij sancties waarin dat afdwingen wel mogelijk is, het in de lijn van de bedoeling van de wetgever ligt om eerst te trachten de zaak buitengerechtelijk te executeren.

78 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 29 (MvT).

79 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 30 (MvT).

80 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 31 (MvT).

81 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 30 (MvT).

82 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 24 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 15 (NV).

83 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 27 (MvT).

84 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 10 (amendement van het lid Wolfsen).

85 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 17, p. 29 (Verslag van een wetgevingsoverleg).

86 Aldus ook samengevat in *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 31 (MvT) en ook terug te vinden in de Aanwijzing OM-strafbeschikking.

87 Vgl. op dit punt Kessler 2015, p. 27.

88 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 30-31 (MvT).

In de aanwijzing is de hoorplicht uitgebreid met gevallen waarin de sanctie een andere betalingsverplichting dan een geldboete of schadevergoedingsmaatregel inhoudt of leidt tot beslag van voorwerpen waarvan de waarde afzonderlijk of gezamenlijk met andere betalingsverplichtingen meer dan € 2000,- belopen en voor rechtspersonen meer dan € 10.000,-. De wetgever zag geen aanleiding op dat punt de wettelijke waarborgen uit te breiden.⁸⁹ De motivering daarvan was dat de aanwijzingen waarmee die andere betalingsverplichtingen of dat beslag worden gerealiseerd niet tegen de wil van de betrokkene ten uitvoer kunnen worden gelegd, anders dan de geldboete en schadevergoedingsmaatregel. Op basis hiervan valt dan ook te begrijpen dat in de OM-aanwijzing er niet (uitdrukkelijk) voor gekozen is de hoorplicht te flankeren met een recht op rechtsbijstand. Gelet op het feit dat de sancties niet zonder medewerking van de betrokkene ten uitvoer kunnen worden gelegd, ligt een hoorplicht namelijk meer in het verlengde van de hoorplichten bij taakstraf en OBM.

De vrijheid om buiten de in de wet genoemde gevallen tot het horen van de verdachte over te gaan wordt in het parlementaire debat erkend. Dat zal, zo volgt uit de wetsgeschiedenis, zeker gebeuren indien horen in het concrete geval noodzakelijk is om tot een verantwoorde strafoplegging te kunnen komen. Maar er is van afgezien een algemene hoorplicht op te nemen. Het kwam de wetgever verantwoord voor de beoordeling in deze gevallen aan de betrokken officier van justitie over te laten.⁹⁰

De algemene lijn die uit de wetsgeschiedenis valt te destilleren is dat buiten de wettelijke hoorplichten, de officier van justitie dient te beoordelen of het horen van de verdachte (en desgewenst met bijstand van een raadsman) noodzakelijk is.

De vraag is vervolgens wanneer tot horen moet worden overgegaan bij sancties waarvoor geen hoorplicht bestaat of in de aanwijzing niet is bepaald dat het horen vast OM-beleid vormt. Gelet op het feit dat de mogelijkheid van een strafbeschikking juist is gecreëerd om zonder medewerking van de verdachte tot tenuitvoerlegging over te gaan, dient horen in die gevallen er niet toe om te achterhalen of verdachte de bereidheid heeft om aan de straf te voldoen. Dít reden om de verdachte te horen valt dus weg. Verder is van belang dat het horen bij de relatief zware sancties als de taakstraf en de OBM niet strekt tot legitimering van de sanctie, maar om de bereidheid van de verdachte te achterhalen.⁹¹ Dat neemt niet weg dat het horen van de verdachte in aanwezigheid van diens raadsman aan de legitimiteit kan bijdragen. Het is echter niet het *standaard* horen dat de sanctieoplegging legitimeert, maar het horen *omdat* er een bijzondere reden is om dat te doen. Het horen strekt er niet direct toe de aanvaardbaarheid van de sanctie te vergroten, maar via een omweg namelijk door aldus een zorgvuldige besluitvorming te bevorderen. Die benadering verklaart waarom de wetgever het horen van verdachte aangewezen acht in zaken waarin een hogere geldboete wordt overwogen omdat in die zaken de bewijsvraag volgens de wetgever dikwijls complex is en de gevolgen aanzienlijk. Voor lagere geldboetes en andere sancties is de noodzaak van een verhoor niet op voorhand evident. De feiten zijn betrekkelijk eenvoudig, de sancties relatief gering. Wanneer echter sprake is van een zekere inhoudelijke complexiteit of indien de officier een indicatie heeft dat de sanctie voor de verdachte (te) zwaar zal drukken (al dan niet in het licht van het draagkrachtbeginsel), ontstaat echter wel een reden om verdachte te horen.⁹² Of daarvan sprake is, staat ter beoordeling van de officier van justitie. Het horen van verdachten in zaken waarin geen hoorplicht bestaat, zou echter geen automatisme moeten zijn. De extra belasting van het strafrechtelijk apparaat dient te strekken tot het verhogen van de zorgvuldigheid ten aanzien van de schuldvaststelling en strafoplegging. Ook hier zou bepaald kunnen worden dat die extra belasting afhankelijk wordt gemaakt van het al dan niet bestaan van een strafvorderlijke reden. In aanvulling van de ter beoordeling van de officier van justitie liggende vraag of de verdachte dient te worden gehoord, zou in het licht van die zorgvuldigheid er voor kunnen worden gekozen om de verdachte in een periode voorafgaand aan uitvaardiging van de strafbeschikking in de gelegenheid te stellen zijn wens kenbaar te maken om te worden gehoord, al dan niet telefonisch en al dan niet in het bijzijn van een raadsman. De verdachte kan aldus

89 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 7, p. 17 (NV). Daarbij zij opgemerkt dat de term hoorplicht en waarborg op dit punt door elkaar wordt gebruikt, maar dat het gelet op de motivering vooral lijkt te gaan om de waarborg.

90 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 7, p. 33 (NV).

91 Vgl. Keulen 2014, p. 740-741.

92 Gelet op de reden lijkt het aangewezen om het verhoor in het bijzijn van de raadsman te laten plaatsvinden.

redenen naar voren brengen die in zijn ogen maken dat geen sprake is van schuld of dat een andere straf/een lagere straf/betaling in termijnen geïndiceerd is. Een andere mogelijkheid is de verdachte in de gelegenheid te stellen te worden gehoord in het kader van de herbeoordeling of om in die fase actief contact met de verdachte te zoeken. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het verdeelstation bij het CJIB waarin medewerkers van OM en CJIB gezamenlijk en actief contact zoeken met verdachte om te bezien hoe lastig te executeren strafbeschikkingen zo kunnen worden ingericht dat deze wel kunnen worden geëxecuteerd (bijvoorbeeld wijziging van geldboete naar taakstraf of het aanbieden van betalingsregelingen). Het voordeel van al deze alternatieven voor het standaard en in iedere zaak horen van de verdachte is dat de extra belasting van het strafrechtelijk apparaat overeenkomstig de bedoeling van de wetgever bewaard wordt voor die gevallen waarin ook daadwerkelijk blijkt dat die extra belasting noodzakelijk is.

De officier van justitie is buiten de hoorplichten die in de wet en in de aanwijzing zijn neergelegd niet verplicht de verdachte te horen. Voor die sancties heeft de wetgever het niet aangewezen geacht om de verdachte standaard en in iedere zaak te horen. Horen in dergelijke zaken zou afhankelijk kunnen worden gemaakt van het al dan niet bestaan van een strafvorderlijke reden, bijvoorbeeld de noodzaak om tot een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging te komen. In aanvulling daarop zou kunnen worden overwogen om de verdachte in een periode voorafgaand aan uitvaardiging van de strafbeschikking in de gelegenheid te stellen zijn wens kenbaar te maken om gehoord te worden al dan niet telefonisch en al dan niet in het bijzijn van een raadsman. Een andere mogelijkheid is de verdachte in de gelegenheid te stellen te worden gehoord in het kader van de herbeoordeling of om in die fase actief contact met de verdachte te zoeken. Het voordeel van deze alternatieven is dat de extra belasting van het strafrechtelijk apparaat bewaard wordt voor die gevallen waarin ook daadwerkelijk blijkt dat die extra belasting noodzakelijk is.

6. Het wel of niet koersen op consensualiteit

De bedoeling van de wetgever was om het mogelijk te maken dat *zonder* tussenkomst van de strafrechter bepaalde sancties ten uitvoer kunnen worden gelegd *zonder* medewerking van de verdachte. Het gaat, citerend uit de MvT, om ‘een – eenzijdige – bevoegdheid tot het opleggen van lichte straffen voor het openbaar ministerie. Wilsovereenstemming wordt in geen enkel opzicht verondersteld. Verzet is niet een ontkenning van wilsovereenstemming maar, net als elders in het strafprocesrecht, een rechtsmiddel dat tegen een in beginsel voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing wordt aangewend’.⁹³ In de nota naar aanleiding van het verslag wordt benadrukt dat ‘de rechtsfiguur van de strafbeschikking geen consensueel karakter heeft’.⁹⁴ De bedoeling van de wetgever is onmiskenbaar om de meer consensuele transactie uiteindelijk geheel te vervangen door de strafbeschikking.⁹⁵ Vanwege het niet consensuele karakter van de strafbeschikking worden aan het uitvaardigen van de strafbeschikking naar inhoud strenge eisen gesteld en is naarmate de sanctie zwaarder is, voorzien in extra procedurele waarborgen. Het gegeven dat de reikwijdte van de strafbeschikking beperkt is en er altijd een beroep op de rechter mogelijk is, maakt dat het aanvaardbaar is geen consensualiteit te eisen.⁹⁶ Dat die consensualiteit niet nodig is, laat onverlet dat in de wetsgeschiedenis oog is voor het gegeven dat de figuur van de strafbeschikking vooral een meerwaarde heeft in de situaties waarin zij wel ten uitvoer kan worden gelegd. ‘Als zonneklaar is dat de verdachte geen verhaal biedt, is dat een goede reden om de betrokkene rechtstreeks voor de rechter te brengen’.⁹⁷

93 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 52 (MvT).

94 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 20 (NV).

95 Vgl. het eerder genoemde amendement van kamerlid Wolfsen (*Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 9) waar in de toelichting valt te lezen dat de strafbeschikking ‘, anders dan de transactie, geen overeenkomst of dading inhoudt’.

96 Ik heb het hier over het toetsen op consensualiteit voorafgaand aan de beslissing, maar natuurlijk kan ook de mogelijkheid van beroep bij de rechter en dus ook de mogelijkheid om daarvan af te zien gezien worden als een aspect van de regeling die een zeker consensuele ondertoon heeft. Zo begrijp ik ook Keulen 2014, p. 740-741.

97 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 10 (NV). Nota bene: het gaat hier om niet kunnen betalen, niet om diegene die het niet eens met de strafbeschikking of de daarin opgelegde sanctie.

In verband met het horen van de verdachte zagen we reeds dat het anticiperen op een succesvolle tenuitvoerlegging voor verschillende sancties verschillend wordt uitgewerkt. Zo bestaat bij zwaardere (vermogens)sancties de verplichting de verdachte met rechtsbijstand te horen, terwijl bij sancties waarvan de tenuitvoerlegging niet los kan worden gezien van de bereidheid van de verdachte mee te werken een bereidverklaring vereist wordt. Die eisen moeten echter goed worden onderscheiden van het eisen van (enige) consensus. Instemming wordt bij de zwaardere (vermogens)sancties niet vereist, terwijl het bij de taakstraf, de OBM en bepaalde gedragsaanwijzingen niet gaat om instemming, maar om de bereidheid de straf te voldoen.⁹⁸ Wanneer de bereidheid ontbreekt, kan de zaak namelijk beter zonder omwegen voor de rechter worden gebracht.⁹⁹ Het gaat om een zekere contextualisering die nodig is om de schuld van de verdachte adequaat te bepalen en om tot een passende strafoplegging te komen. In plaats van consensus of instemming, is het dan ook beter om te spreken van afstemming en dan in het bijzonder afstemming *op* de specifieke omstandigheden van het geval en de verdachte. Bij die afstemming kan blijken dat de schuldvraag te ingewikkeld is of dat het straffenarsenaal (en in het bijzonder het ontbreken van de mogelijkheid vervangende hechtenis op te leggen) geen passende straf mogelijk maakt. In die gevallen dient het uitreiken van een strafbeschikking achterwege te blijven omdat de complexiteit van de schuldvraag of de noodzaak van andere (zwaardere) sanctiemodaliteiten (inclusief de vervangende hechtenis) het adieren van de strafrechter noodzakelijk maakt.

Het voorgaande betekent dat de houding van de verdachte ten aanzien van de schuldvaststelling (en dus ten aanzien van het feit *dat* er een straf wordt opgelegd) niet beslissend is voor de vraag of een strafbeschikking kan worden uitgereikt. Die houding kan de officier van justitie van de onschuld van de verdachte doen overtuigen (in welk geval sepot dient te volgen) of van een zekere complexiteit die het oordeel van de strafrechter vergt (in welk geval een dagvaarding dient te volgen). Het is echter niet zo dat bij een ontkenning geen schuldvaststelling en strafbeschikking kan volgen. Het verhoor dient zich te richten op het toetsen van bepaalde bewijshypothesen en uiteindelijk beslist het openbaar ministerie zelf over de bewijsvraag. Verdachte hoeft daar niet mee in te stemmen. Dat geen sprake hoeft te zijn van instemming heeft verschillende consequenties. De eerste consequentie werd reeds duidelijk omtrent het horen van de verdachte. Daar geen instemming vereist wordt, maar slechts afstemming, maakt dat niet in iedere zaak de verdachte gehoord hoeft te worden. Het horen moet genoodzaakt zijn met het oog op de vereiste afstemming. Een andere consequentie betreft de aard van het verhoor door de officier van justitie. Die dient er niet op gericht te zijn om te bezien of verdachte met een schuldvaststelling kan instemmen, maar dient als het gaat om de feiten gericht te zijn op waarheidsvinding en op vragen die de officier van justitie over de feiten heeft.

Als gezegd kan daarnaast (of beter gezegd in het bijzonder) ten aanzien van de straf afstemming noodzakelijk zijn. Voor sommige sancties heeft de wetgever dat zelfs verplicht gesteld in de vorm van een hoorplicht in het bijzijn van de raadsman (bij de hogere geldboetes) of het eisen van een bereidverklaring (bij de taakstraf, de OBM en bepaalde gedragsaanwijzingen). In ieder geval dient ten behoeve van de tenuitvoerlegging helder te zijn of tenuitvoerlegging mogelijk gaat zijn. Instemming is niet noodzakelijk, maar met het oog op de executie kan het noodzakelijk zijn dat de verdachte ook buiten de hoorplichten wordt gehoord. De aard van de sanctie is niet alleen bepalend voor de vraag of er een hoorplicht bestaat. Ook datgene waarop afstemming (en het al dan niet verplichte horen) gericht moet zijn en doorwerkt op de vraag of een strafbeschikking moet worden uitgereikt, hangt af van de aard van de sanctie.

98 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 7, p. 20-21 (NV): 'Bij de geldboete hoger dan 2000 euro (in economische strafzaken 10 000 euro) is voorts slechts voorzien in een hoorplicht, niet in enig instemmingsvereiste. Slechts bij de taakstraf en de rijontzegging wordt, zo volgt uit artikel 257c, eerste lid, Sv, geëist dat de verdachte zich vooraf bereid verklaart de straf te voldoen. Ook in dat geval wordt derhalve geen instemming met de strafbeschikking geëist, doch slechts een bereidverklaring om eraan te voldoen'. Verderop gaat het over 'instemming, in de vorm van een bereidverklaring om de straf te voldoen' (*Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 7, p. 28). Dat zou geïnterpreteerd kunnen worden als tegenstrijdig met de eerdere opmerking, maar duidelijk is dat de vereiste bereidverklaring iets anders is dan instemmen in de zin van 'ik ben het eens'.

99 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 30 (MvT).

Er kunnen twee soorten sanctiecategorieën worden onderscheiden. De geldboetes aan de ene kant en de taakstraf, OBM en gedragsaanwijzing aan de andere kant.

Bij geldboetes (hoog en laag) moet voldoende oog zijn voor de mate waarin de verdachte die geldboete *kan* voldoen. Een strafbeschikking dient achterwege te blijven indien vast komt te staan dat de verdachte geen mogelijkheid heeft de geldboete te voldoen. Bij hoge geldboetes bestaat daartoe een hoorplicht, bij de andere geldboetes moet per zaak worden bepaald of er een noodzaak is de verdachte te horen.

De andere sancties zijn sancties waarvan de tenuitvoerlegging van de medewerking van de verdachte afhankelijk is. Het gaat dan om taakstraf, OBM en aanwijzingen die het gedrag van de verdachte betreffen. Daar waar bij de andere sancties het niet *kunnen* voldoen aan de sancties domineert, is het bij deze straffen zo dat tevens het niet *willen* voldoen een barrière voor tenuitvoerlegging vormt. Daarom is het horen in deze gevallen verplicht gesteld. Zowel bij niet willen als niet kunnen dient een strafbeschikking bij deze sancties achterwege te blijven.

Blijkt, al dan niet na verhoor en om een van de bovengenoemde redenen, dat een strafbeschikking achterwege dient te blijven en vanwege diens bredere sanctiepalet de strafrechter dient te worden geadieerd, dan is sprake van een uitzondering op het uitgangspunt om te kiezen voor de weg die strafvorderlijk het minst belastend is. Daar dit in het licht van de wetsgeschiedenis geen automatisme mag zijn, is voorstelbaar te verlangen dat er een strafvorderlijke reden is om af te zien van een strafbeschikking: dat wil zeggen twijfel bij de schuldvaststelling, vraagtekens bij de mogelijkheden de sanctie te voldoen die in het kader van de OMSB mogelijk is (niet *kunnen* voldoen), dan wel (in het geval van een taakstraf, OBM of gedragsaanwijzing) het ontbreken van de bereidheid (niet *willen* voldoen).

Het karakter van de strafbeschikking is naar zijn aard niet consensueel. Dat neemt niet weg dat het uitvaardigen van de strafbeschikking dient te worden afgestemd op verdachtes situatie en dat vanuit die optiek de verdachte kan en soms moet worden betrokken om de schuldvraag goed te kunnen beantwoorden en een passende sanctie te kunnen bepalen. In plaats van consensus of instemmen, verdient het de voorkeur te spreken over afstemmen.

Het ontbreken van schuld is vanzelfsprekend reden om een strafbeschikking achterwege te laten. Dat verdachte niet instemt met de schuldvaststelling is dat niet. Het verhoor dient op het vlak van de feiten dan ook gericht te zijn op waarheidsvinding, niet op het zoeken van consensus.

Waarop het verhoor op het vlak van de sancties (en in de gevallen waarin geen hoorplicht bestaat de vraag of moet worden gehoord) gericht dient te zijn is afhankelijk van de sanctie. Dat geldt in gelijke zin voor wat de reden kan zijn van een strafbeschikking af te zien.

Bij geldboetes (hoog en laag) is het kunnen voldoen het richtpunt voor het verhoor en dient een strafbeschikking achterwege te blijven wanneer dat niet het geval is.

Bij een OBM, een taakstraf of een gedragsaanwijzing is het niet kunnen en willen voldoen het richtpunt en dient een strafbeschikking achterwege te blijven indien daarvan geen sprake is.

7. De verhouding tot de transactie en de dagvaarding

Met de strafbeschikking heeft de wetgever als gezegd de mogelijkheid gecreëerd om zonder tussenkomst van de strafrechter een straf op te leggen waarvan de tenuitvoerlegging niet van de medewerking van de verdachte afhankelijk is. Daarmee is de verhouding ook gegeven met de dagvaarding als afdoeningsmodaliteit. Die moet bewaard blijven voor het bestraffen van die feiten en die sancties waarvoor de strafrechter nodig is. In de wetsgeschiedenis wordt de reikwijdte niet verder afgebakend en het lijkt niet ongerechtvaardigd te veronderstellen dat de wetgever het aangewezen achtte dat het openbaar ministerie deze ruimte verder zou uitwerken in OM-beleid.¹⁰⁰ In de Aanwijzing OM-afdoening wordt die grens echter maar beperkt gegeven. Dat zou kunnen duiden op het bestaan van veel lokale speelruimte, maar meer voor de hand ligt het dat hiermee

100 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 14 (MvT).

uitvoering is gegeven aan de eerder aangehaalde dieper liggende bedoeling van de wetgever om de rechter te ontlasten en dat het openbaar ministerie zich hiertoe ook in staat moest achten. Dat betekent dat in beginsel gekozen moet worden voor een strafbeschikking als afdoening en dat van uitzonderingssituaties gevergd zou kunnen worden dat daar een strafvorderlijke reden voor is aan te dragen. Buiten de in de aanwijzing genoemde gevallen gekoppeld aan feit en sanctie en bij andere in OM-beleid vervatte contra-indicaties, zijn dat als gezegd twijfel over de schuldvaststelling, vraagtekens bij de mogelijkheden de sanctie te voldoen die in het kader van de OMSB mogelijk is, en (in het geval van een taakstraf, OBM of gedragsaanwijzing) het ontbreken van de bereidheid (zie vorige paragraaf). Daarbij is het goed te realiseren dat een strafbeschikking na ingrijpende dwangmiddelen volgens de wetsgeschiedenis niet is uitgesloten: uitvaardiging na beslissingen door de rechter-commissaris is mogelijk, na een inverzekeringstelling is het een reële optie en na een ten uitvoer gelegde bewaring is het slechts in bijzondere gevallen een optie.¹⁰¹

Aan de andere kant van de strafbeschikking staat de mogelijkheid om een zaak via een transactie af te doen. De bedoeling van de wetgever was op dit punt duidelijk en wordt het beste verwoord in de MvA die is uitgebracht ten behoeve van de behandeling in de Eerste Kamer:

‘De gedachte is dat de transactie bij volledige implementatie van de strafbeschikking, naast de mogelijkheden van een voorwaardelijk sepot niet behouden behoeft te blijven. Na de evaluatie van de wet, na ommekomst van vijf jaren, wordt bezien of en zo ja op welke wijze transacties die dan nog naast de strafbeschikkingen worden aangeboden, in de OM-afdoening kunnen worden opgenomen. In dit verband wijs ik deze leden nog op de omstandigheid dat het voorwaardelijk sepot in het wetsvoorstel behouden blijft en enige uitbreiding ondergaat. Ik wijs deze leden op het voorgestelde artikel 167, tweede lid, Sv. Inhoudelijk vertoont het voorwaardelijk sepot grote overeenkomst met de transactie, want als aan nader bepaalde voorwaarden wordt voldaan, blijft strafvervolgning achterwege’.¹⁰²

De transactie blijft bestaan, maar het doel is onmiskenbaar om deze op termijn te laten verdwijnen. De Wet OM-afdoening voorziet ook in het vervallen van de artikelen 74, 74a en 74 b Sr.¹⁰³ Voor zover een sepot onder voorwaarden is aangewezen, blijft dat mogelijk.

De achtergrond van de wens van de wetgever de transactie op te doeken wordt goed inzichtelijk gemaakt in het pre-advies van Knigge voor de NJV-vergadering van 1994 dat gezien kan worden als de belangrijkste opmaat voor de introductie van de strafbeschikking. In zijn advies dat uitmondt in een voorstel voor een procedure die sterk lijkt op de huidige strafbeschikking uit Knigge kritiek op de buitengerechtelijke afdoening van destijds (dat wil zeggen in de vorm van transacties). Hij is enerzijds van mening dat bij een dergelijke afdoening het risico bestaat dat onvoldoende waarborgen worden gehanteerd en garanties ontbreken voor een zorgvuldige besluitvorming omtrent de schuld van verdachte. Anderzijds meent hij dat een verdachte op die manier juist makkelijk aan het openbare proces en een veroordeling kan ontsnappen, zonder dat ooit een definitief oordeel over zijn schuld wordt gegeven. ‘Zowel rechtsbescherming als wetshandhaving dreigen tekort te komen’, aldus Knigge. Als groot voordeel van een instrument als de strafbeschikking ten opzichte van de transactie, en als waarborg tegen bovengenoemde risico’s, noemt hij het feit dat de in een instrument als de strafbeschikking opgelegde straf haar grond niet vindt in de acceptatie door de verdachte, maar in het ‘magistratelijke’ oordeel van de officier van justitie.¹⁰⁴

101 Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 29849, nr. 7, p. 24 (NV).

102 *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. C, p. 22 (MvA).

103 In de MvT wordt gesproken over een ‘omvorming’ (*Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 6).

104 Zie G. Knigge, ‘Strafvordering in het geding’, in: *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 1994-I), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 50, 56-60 en 76-78. Bij die kritiek wordt aangesloten door Jansen: O.J.D.M.L. Jansen, ‘De dynamiek van het publiekelijk sanctierecht – Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan’, in: *Herziening van het sanctiestelsel* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2002-1), Deventer: Kluwer 2002, p. 236-247.

Het structureel kiezen voor de transactie (of een praktijk die daarmee te vergelijken is) is strijdig met de bedoeling van de wetgever. Dat geldt temeer daar alle voorwaarden die aan een transactie kunnen worden verbonden op de voet van artikel 74 Sr ook bij strafbeschikking kunnen worden opgelegd in de vorm van een geldboete of taakstraf, danwel als aanwijzing. Een en ander sluit het transigeren niet helemaal uit, maar het toevlucht zoeken tot die afdoeningsmodaliteit zou een uitzondering moeten zijn. Gedacht kan worden aan ingewikkelde strafzaken waarin een langdurige berechting als maatschappelijk ongewenst wordt beschouwd. Die discussie valt echter buiten dit onderzoek omdat de strafbeschikking bij voorbaat niet in beeld komt vanwege de complexiteit van de zaken waarin dit speelt. Deze uitzonderingssituatie daargelaten is het afdoen via een transactie in strijd met de bedoeling van de wetgever.

De wettelijke vrijheid, mede gerelateerd aan het opportuniteitsbeginsel, kent wat betreft de keuze voor de afdoening haar begrenzing in de bedoeling van de wetgever. De wetgever wilde dat de strafbeschikking in de plaats zou komen van de transactie. Daarmee is transigeren voorbehouden aan uitzonderingsgevallen. Daarbuiten is toepassing van de transactie in strijd met de bedoeling van de wetgever. De achtergrond daarvan ligt in het gebrek aan waarborgen waarmee de transactiepraktijk is omgeven en de zwakkere wetshandhaving die met een transactie valt te verwezenlijken. De in de strafbeschikking in tegenstelling tot de transactie vereiste schuldvaststelling komt aan zowel het aspect van rechtswaARBorg als wetshandhaving tegemoet. Ook in het dagvaarden is de officier van justitie niet vrij. Buiten de wettelijke contra-indicaties en de contra-indicaties vervat in OM-beleid, dient dagvaarden in de gevallen waarin een OM-strafbeschikking mogelijk is uitzondering te zijn. In die uitzonderingssituaties zou geveRgd kunnen worden dat een strafvorderlijke reden daarvoor valt aan te dragen.

8. Tenuitvoerlegging

Op het vlak van de tenuitvoerlegging valt in de wetsgeschiedenis betrekkelijk weinig te vinden.¹⁰⁵ Dat heeft van doen met het feit dat tenuitvoerlegging van de strafbeschikking slechts beperkt afwijkt van de rechterlijke veroordeling. Het meest in het oog springende verschil is dat in artikel 257g lid 1 Sv is bepaald dat het voor de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet nodig is dat die kracht van gewijsde heeft. Dit is bij rechterlijke einduitspraken ingevolge artikel 557 lid 1 Sv wel het uitgangspunt, zij het dat uit lid 2 volgt dat voor verstekvonnissen uitzonderingen zijn gemaakt in het geval geen verstekmededeling is voorgeschreven en, wanneer dat wel is voorgeschreven, indien de verstekmededeling is betekend. Voor het overige staat de Wet OM-afdoening voornamelijk in het teken van het technisch aanpassen van het Wetboek van Strafvordering zodat waar dat nodig is de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking gelijk wordt getrokken met de tenuitvoerlegging van een strafvonnis.¹⁰⁶ Het gaat dan om artikel 561 Sv (die een spoedige tenuitvoerlegging eist), de artikelen 572, 573, 574, 575 en 576 Sv die zien op de tenuitvoerlegging van de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel en de artikelen 577d en 578 Sv die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van aanwijzingen. Ook bepalingen in het Wetboek van Strafrecht zijn met het oog op de tenuitvoerlegging gelijkgeschakeld. In de MvT wordt daarbij in het bijzonder gewezen op artikel 24b Sr waarin door wijziging ook voor de geldboete wordt bepaald dat een aanmaning wordt verstuurd bij het niet voldoen van de geldboete, gevolgd door nog een tweede aanmaning. Evenals boetevonnissen wordt het bedrag bij elke aanmaning verhoogd (eerste aanmaning met 15,- en bij de tweede aanmaning met een vijfde en wanneer dat minder is dan 30,-, in ieder geval met 30,-). Die verhoging is echter alleen mogelijk indien de strafbeschikking onherroepelijk is.

In de wetsgeschiedenis wordt ten aanzien van deze systematiek opgemerkt dat de tenuitvoerlegging verschilt van de tenuitvoerlegging op grond van de WAHV. Om te beginnen kent die sanctiepraktijk geen schorsende werking na het instellen van rechtsmiddelen. Daarnaast zijn de verhogingen daar veel ingrijpender, namelijk

¹⁰⁵ Met uitzondering van *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 47-49 (MvT). Hieraan is de inhoud van deze paragraaf ontleend.

¹⁰⁶ Illustratief is de opmerking in de MvT (*Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 47) dat de bevoegdheden die bij de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking gebruikt kunnen worden niet in titel IVA van het Tweede Boek geregeld zijn.

25% en 50% en kunnen die worden toegepast zonder dat vaststaat dat verdachte op de hoogte is daarvan. Deze verschillen worden niet nader toegelicht behalve dat er op wordt gewezen dat via de WAHV slechts lagere geldboetes kunnen worden opgelegd. De vraag is echter of dat altijd het geval is, daar de maximale boete op grond van de WAHV op dit moment 410,- bedraagt dat na verhogingen een boete is van 615,-. Of en in hoeverre overwogen is de tenuitvoerlegging meer met de WAHV gelijk te trekken, valt niet uit de wetsgeschiedenis af te leiden.

Dat laatste is wel het geval ten aanzien van de schorsende werking die het verzet, anders dan het instellen van een rechtsmiddel tegen een WAHV-sanctie, heeft. Blijkens de MvT is overwogen om een regeling te treffen waarin voor lagere geldboetes aan het aanwenden van rechtsmiddelen niet de consequentie wordt verbonden dat elke betaling vooralsnog achterwege kan worden gelaten. Dit werd niet onaanvaardbaar geacht en als voordeel werd genoemd dat daarmee het aanwenden van rechtsmiddelen met als enkele doelstelling uitstel van executie zou kunnen worden teruggedrongen. Uiteindelijk is daar echter toch van af gezien omdat een eventuele wijziging van het executierecht ook het rechterlijk vonnis houdende een geldboete zou treffen. In het parlementaire debat wordt gewezen op het ontbreken van schorsende werking in het bestuursrecht op grond van artikel 6:16 Awb en de zekerheidsstelling zoals die op grond van artikel 11 lid 1 WAHV geldt alvorens de zaak bij de kantonrechter wordt aangebracht. In reactie daarop antwoordt de minister dat de strafbeschikking in het strafrecht een bijzondere positie zou innemen indien aan het verzet daartegen schorsende werking zou worden ontzegd en dat dat des te merkwaardiger is omdat de beslissing niet door de rechter wordt genomen en de totstandkoming daarvan met minder waarborgen is omgeven. De minister ziet verder ook geen reden omdat de wet het mogelijk maakt de tenuitvoerlegging via beslag te verzekeren. Ten slotte wordt gewezen op het verschil in dwangmiddelen ten opzichte van het bestuursrecht en dat het strafrecht anders dan het bestuursrecht reactief is.¹⁰⁷ Op de achtergrond zal ook hebben meegespeeld dat verwacht werd dat het risico van een hogere eis en straf er toe zou leiden dat het instellen van verzet louter om uitstel van executie te realiseren minder vaak zou voorkomen. Verderop ga ik hier dieper op in maar op deze plaats is het goed om vast te stellen dat die verwachting niet is uitgekomen en dat eventuele alternatieven als deze, eventueel voor lage geldboetes zoals in de WAHV en/of alleen voor strafbeschikking, hernieuwde overweging verdienen. Dat geldt temeer daar dat voor die lage geldboetes niet onaanvaardbaar werd geacht en het merendeel van de argumenten die naar voren worden gebracht de vergelijking met het bestuursrecht betreffen en niet die met de WAHV. Daaraan kan worden toegevoegd dat de dwangmiddelen bij geldboetes die via een strafbeschikking zijn opgelegd niet anders zijn dan bij geldboetes in het kader van de WAHV. De vergelijking met geldboetes die bij rechterlijk vonnis zijn opgelegd is dus ook maar relatief. Dat geldt temeer daar de vermogenssancties die op grond van de WAHV worden opgelegd slechts beperkt onder lijken te doen voor de sancties die met een strafbeschikking ter zake van misdrijven gemiddeld worden opgelegd. Als er alleen gekeken wordt naar de bestraffing van overtredingen doet bestraffing op grond van de WAHV niet onder voor bestraffing bij strafbeschikking.¹⁰⁸

Terug naar de huidige systematiek: daarin is de gelijktrekking met het rechterlijk vonnis (wederom) dominant.¹⁰⁹ Dat betekent ook dat de inspanningen met het oog op de tenuitvoerlegging niet wezenlijk anders mogen zijn dan de inspanningen die worden verricht naar aanleiding van een rechterlijk vonnis. Dat past ook bij het gegeven dat met de strafbeschikking een schuldvaststelling is gegeven die in materiele zin niet onder doet voor een rechterlijk vonnis. Het slagen van die tenuitvoerlegging is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van CJIB en OM. Wanneer ingezoomd wordt op het OM gaat het erom dat de officier van justitie bij het opleggen van de straf rekenschap moet geven van de mogelijkheden van de tenuitvoerlegging.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 21-22 (NV)

¹⁰⁸ De hoogste WAHV sanctie was in 2004 € 340 (nog omgezet van het oude bedrag van 750 gulden), en is sinds 1 juli 2011 gelijk aan de eerste boetecategorie: thans € 410 (exclusief € 9 administratiekosten). De gemiddelde hoogte van de geldboetes die bij strafbeschikking werden opgelegd bedroegen in 2014 en 2015 resp. € 246 en € 302 (ter zake van overtredingen) en € 476 en € 447 (ter zake van misdrijven). Het merendeel van de geldboetes die bij SB worden opgelegd blijven in de buurt van de WAHV-sanctie liggen: 75% van de geldboetes ter zake misdrijven waren € 500,- of lager en 75% van de geldboetes ter zake overtredingen waren € 400 en lager. Hetgeen niet weg neemt dat er dus ook hogere boetes worden opgelegd.

¹⁰⁹ Vgl. ook de constatering dat de voorziene executieprocedure niet wezenlijk afwijkt van die bij rechterlijke vonnissen, zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 25 (NV).

Daarbij kunnen algemene ervaringsregels van dienst zijn alsmede specifieke informatie over de executie van andere straffen ten aanzien van verdachte. Ook een benadering waarin straf en tenuitvoerlegging waar nodig en mogelijk met de verdachte worden afgestemd zou kunnen leiden tot minder mislukte executies. Een wenkend perspectief is het gezamenlijk optreden van CJIB en OM in het zogenaamd verdeelstation waarbij na mislukte executie, maar ook soms gedurende het proces van tenuitvoerlegging, wordt bezien of het nuttig is in overleg met de verdachte een betalingsregeling te treffen of te bezien of het verrichten van een werkstraf in plaats van een geldboete meer kans op succesvolle executie biedt. Die benadering wordt thans ook voorafgaand aan het uitreiken van de strafbeschikking geëxploreerd. Tegelijkertijd moet geaccepteerd worden dat niet in alle zaken een goede afweging kan worden gemaakt. In het verlengde daarvan ligt het in zaken waarin veel tijd is verlopen en de straf gering is meer voor de hand te seponeren dan te dagvaarden terwijl voorzienbaar is dat de rechter geen straf meer zal opleggen. Dit aspect vormt een in de praktijk gevoeld nadeel van de strafbeschikking ten opzichte van de transactie. Bij een transactie weet het openbaar ministerie snel of er aan de voorwaarden is voldaan, zodat de officier van justitie in een nog relatief verse zaak kan dagvaarden. Dit contrasteert met het lange executietraject dat na een strafbeschikking kan volgen en waardoor officieren van justitie geconfronteerd kunnen worden met oude zaken waarin het als gezegd voor de hand ligt te seponeren. Gelet daarop zou de mogelijkheid en wenselijkheid kunnen worden onderzocht van een korter executietraject bij strafbeschikkingen, dat wil zeggen dat de executie van een zaak eerder als mislukt wordt aangemerkt zodat bij de herbeoordeling sprake is van minder oude zaken.

In verband met de tenuitvoerlegging kan het zo zijn dat de extra belasting van het strafrechtelijk apparaat aangewezen kan zijn en zelfs positief bevonden, juist om tot mislukte executie gedoemde strafbeschikkingen te voorkomen. Indachtig de bedoeling van de wetgever kan ook in dit verband worden gevegd dat die extra belasting een strafvorderlijke noodzaak heeft. In gevallen waarin uit ervaring of na raadpleging van specifieke informatie omtrent de verdachte het risico van mislukte executie hoog is, zou contact met de verdachte kunnen worden gelegd. Daarbij dient in ieder geval de vraag te worden betrokken of een 'alternatieve' werkstraf geïndiceerd is, alsmede de vraag of executie van een geldboete bij voorbaat kansloos moet worden geacht zonder de mogelijkheid van vervangende hechtenis. Indien en voor zover de verwachting is dat gijzeling niet tot executie zal leiden, is een gang naar de strafrechter niet te voorkomen en zal daarop moeten worden ingezet. Aan de andere kant ligt het voor de hand om in zaken waarin door een mislukt executietraject veel tijd is verlopen terwijl slechts sprake is van een geringe straf juist een gang naar de strafrechter achterwege te laten. Tegelijkertijd zouden alternatieven kunnen worden verkend die voorkomen dat de officier van justitie bij de herbeoordeling geconfronteerd wordt met dergelijke oude zaken waarin de executie is mislukt.

De tenuitvoerlegging van een strafbeschikking dient met eenzelfde inspanning gepaard te gaan als de tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis. Alleen voor de strafbeschikking of voor lagere geldboetes zou een systeem van zekerheidsstelling dan wel het afschaffen van de schorsende werking kunnen worden overwogen. Nu het wettelijk stelsel die mogelijkheid thans niet biedt, dient de officier van justitie inhoudelijk te anticiperen op executieproblemen. Dat vergt zicht op algemene executiebarrières en het strafrechtelijk verleden van verdachte. Op grond daarvan dient een zaaks/persoonsgebonden beslissing te worden genomen waarbij gevegd zou kunnen worden dat het horen van de verdachte en het adiëren van de strafrechter middels een dagvaarding slechts bij het bestaan van een strafvorderlijke noodzaak geschiedt. Daarbij moet tevens gerealiseerd worden dat niet alle executieproblemen kunnen worden voorkomen. Dat betekent ook dat er gevallen denkbaar zijn waarin het tijdsverloop in relatie tot de hoogte van de sanctie maakt dat een gang naar de rechter weinig zinvol is omdat voorzienbaar is dat die niet tot oplegging van een straf zal komen. In dat geval ligt het niet voor de hand te dagvaarden en daarmee het strafrechtelijk apparaat onnodig extra te belasten. In het verlengde hiervan verdient het aanbeveling te bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is de executie van strafbeschikkingen eerder als mislukt aan te merken zodat officieren van justitie bij de herbeoordeling minder geconfronteerd worden met oude zaken.

9. De aard van de herbeoordeling

De aanwijzing OM-strafbeschikking sluit niet uit dat in iedere zaak waarin de executie niet is geslaagd en in iedere zaak waarin verzet is ingesteld een herbeoordeling van de zaak volgt. Die vrijheid komt de officier van justitie ook toe op grond van artikel 257e lid 8 Sv, waarin de mogelijkheid is opgenomen de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. De vraag is hoe ver die herbeoordeling moet strekken. Is het een integrale nieuwe beoordeling of voornamelijk gericht op de ingediende verzetsgronden en gerezen executieproblemen?

De verwachting van de wetgever was dat de Wet OM-afdoening zou leiden tot ‘substantiële capaciteitswinst’. Daarbij werden ook capaciteitsbesparingen voor het openbaar ministerie niet uitgesloten. Zo valt in de MvT te lezen dat de kosten die zijn verbonden aan het instellen van het verzet (zoals het opmaken van de akte) in het niet vallen bij de capaciteitswinst.¹¹⁰ De capaciteitsvraag is complex, maar voor de redenering in de MvT valt wat te zeggen. Bij het uitvaardigen van de strafbeschikking dient het openbaar ministerie immers in beginsel dezelfde duidelijkheid te hebben over bewijsbaarheid van het feit en de strafbaarheid van de dader als bij dagvaarding.¹¹¹ Het uitvaardigen van een strafbeschikking en het uitreiken van een dagvaarding zouden op het punt van de werkbelasting niet in het nadeel van de strafbeschikking moeten uitvallen. Het openbaar ministerie beslist in beide gevallen tot strafvervolgning. Wanneer de beide beslissingen op materieel niveau gelijk beogen te zijn, zou verzet inderdaad niet meer moeten zijn dan een administratieve handeling en zou dagvaarding geen inhoudelijke beslissing meer moeten vergen. Dagvaarding vergt natuurlijk op het punt van de planning en betekening extra administratieve inspanningen, maar op inhoudelijk niveau zou niet standaard van een extra inspanning sprake moeten zijn.

Dat er in de MvT min of meer vanuit werd gegaan dat na gedaan verzet de inspanning relatief meevalt blijkt ook wanneer de werkzaamheden van het openbaar ministerie na verzet worden vergeleken met datgene wat het openbaar ministerie moet doen wanneer niet wordt voldaan aan de transactievoorwaarden: ‘De transactie waartegen de burger bezwaar maakt, bevat niet de grondslag van het geding bij de strafrechter. Het openbaar ministerie moet, naar aanleiding van het gedane verzet, alsnog een dagvaarding behelzende een tenlastelegging uitbrengen; die vormt de grondslag voor het strafproces. Dat impliceert extra werk. Bij verzet tegen de strafbeschikking volstaat een oproeping waarin de feitsomschrijving van de strafbeschikking is overgenomen of uitgewerkt; de bereikbaarheid van de verdachte wordt daarbij bevorderd doordat deze bij het instellen van verzet zijn adres moet opgeven. Doordat op deze wijze een koppeling wordt gelegd tussen de buitengerechtelijke en de daar op volgende gerechtelijke fase, wordt de efficiency van de afdoening versterkt’.¹¹²

Voorname passages wijzen er op dat in het parlementaire debat niet is uitgegaan van het standaard herbeoordelen van strafbeschikking na verzet of na het niet slagen van de executie. Wanneer er standaard zou worden herbeoordeeld, zou dagvaarding na verzet of een mislukte executie immers niet beschouwd worden als een situatie die louter administratieve handelingen met zich bracht. Ook langs andere wegen biedt de wetsgeschiedenis duidelijke aanwijzingen dat herbeoordeling niet standaard en integraal in alle zaken plaats hoeft te vinden.

Om te beginnen is in de wet de mogelijkheid gecreëerd om een strafbeschikking in te trekken of te wijzigen, maar geen standaard herbeoordeling zoals daarvan in het bestuursrecht sprake is. In ieder geval wordt de mogelijkheid van herbeoordeling geëigend geacht voor die situaties waarin het openbaar ministerie tot de overtuiging komt dat de strafbeschikking ingetrokken of gewijzigd dient te worden.¹¹³

Daarnaast past een standaard herbeoordeling niet goed bij het karakter van schuldvaststelling. In materiële zin mag de strafbeschikking niet onder doen voor een rechterlijke veroordeling, terwijl de rechtsgevolgen

110 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 6 (MvT).

111 In de MvA in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer valt in dit verband het volgende te lezen: ‘de officier van justitie die zich onvoldoende rekenschap geeft van de bewijsbaarheid, loopt het risico op de terechtzitting met een vrijspraak te worden geconfronteerd’ (*Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. C, p. 15).

112 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 52-53 (MvT).

113 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 43 en 47-48 (MvT).

ook hetzelfde zijn. Een strafbeschikking kan immers op dezelfde manier ten uitvoer worden gelegd als een rechterlijke uitspraak.¹¹⁴ Wanneer er van wordt uitgegaan dat de wetgever de strafbeschikking extra heeft willen normeren en deze wil zien als een schuldvaststelling met consequenties die gelijk staan aan een rechterlijke veroordeling, moet er van worden uitgegaan dat de strafbeschikking ook met die zorgvuldigheid wordt gegeven. Bij al deze kenmerken past een standaard herbeoordeling niet.

Niet alleen bij vergelijking met de rechterlijke veroordeling en de gevolgen op executievlak vormt een standaardherbeoordeling een dissonant. Dat manifesteert zich ook wanneer de strafbeschikking primair als een vervolgingsbeslissing gezien wordt en dus wordt vergeleken met de beslissing tot dagvaarding. Die beslissing, die weliswaar niet leidt tot een voor executie vatbare straf, maar wel een andersoortig gevolg kent namelijk een openbare berechting van de betreffende verdachte voor een strafbaar feit, kent ook geen procedure waarin het openbaar ministerie zelf standaard gaat herbeoordelen alvorens de zaak bij de strafrechter terecht komt. Er bestaat natuurlijk wel de bezwaarschriftprocedure tegen de dagvaarding op grond van artikel 262 Sv maar ook daarin gaat het initiatief niet uit van het openbaar ministerie maar van de verdachte.

Wanneer het uitreiken van de strafbeschikking met minder zorgvuldigheid geschiedt, valt misschien wat te zeggen voor een standaard herbeoordeling. De herbeoordeling filtert dan op een hoger niveau de foute strafbeschikkingen eruit of die waarin bij nader inzien de executie toch problematisch voorkomt. Als ervan uit wordt gegaan dat de beslissing inhoudelijk deugt, hetgeen de wetgever uitdrukkelijk eist, is het echter niet nodig een soort intern appel te creëren en kan de rechterlijke beoordeling als het echte rechtsmiddel fungeren dat als veiligheidsventiel herstellend kan werken. In dit verband kan nog worden aangetekend dat het mogelijk ook het gezag van de strafbeschikking ten goede komt wanneer herbeoordeling niet (standaard) tot de mogelijkheden behoort. Bovendien: wanneer een strafbeschikking met dezelfde zorg wordt uitgevaardigd als een dagvaarding is er ook weinig reden om de strafbeschikking achterwege te laten omdat uiteindelijk toch de strafrechter zal moeten worden aangezocht en toch een dagvaarding zal volgen. Ook dat komt het gezag van de strafbeschikking ten goede.

Al met al biedt de wet de mogelijkheid niet en past het niet bij de inhoud en rechtsgevolgen van de strafbeschikking wanneer deze wordt afgezet tegen een rechterlijke veroordeling en de andere vervolgingsbeslissing in de vorm van de dagvaarding. Om verschillende redenen kan het achterwege laten van een standaard herbeoordeling het gezag van de strafbeschikking ten goede komen.

In het verlengde van het gezagsargument past uitdrukkelijk wel dat in de fase van herbeoordeling wordt gekeken naar omstandigheden die bij het uitvaardigen van de strafbeschikking nog niet bekend waren of zijn gewijzigd. Daarbij springen bij verzet de verzetsgronden in het oog en bij de mislukte executie de redenen daarvan. Naar aanleiding van die nieuwe informatie moet worden bekeken of het vervolg een sepotbeslissing, wijziging van de strafbeschikking of het uitbrengen van een dagvaarding moet zijn. Ook hier geldt dus dat geëist zou kunnen worden dat de extra belasting van het strafrechtelijk apparaat alleen geschiedt wanneer daar een strafvorderlijke noodzaak toe is, net zoals gerechtshoven dat behoren te doen in het kader van het voortbouwend appel.

Wat betreft het verzet sluit dat ook aan bij de redenering in de MvT in welke gevallen wijziging van de strafbeschikking aangewezen is: namelijk die gevallen waarin de wijziging ertoe leidt dat de verdachte het ingestelde verzet intrekt dan wel na de wijziging vrijwillig aan de strafbeschikking wil voldoen.¹¹⁵ Daarvoor is dan wel het verhaal van de verdachte nodig, op grond waarvan het voor de hand ligt om herbeoordeling na verzet te beperken tot de gevallen waarin bezwaren worden geuit tegen de strafbeschikking (eventueel nadat de verdachte in de gelegenheid is gesteld in het kader van het verzet te worden gehoord of daartoe wordt gecontacteerd). Herbeoordeling zou zich dan kunnen beperken tot de ingediende bezwaren, terwijl in zaken waarin ongemotiveerd verzet is ingesteld direct een dagvaarding kan worden uitgereikt.

¹¹⁴ Vgl. *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 20 (MvT).

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 849, nr. 3, p. 44 (MvT).

Met de mogelijkheid om een strafbeschikking te wijzigen of in te trekken, zonder daaraan enige procedurele eisen te stellen, zoals in het bestuursrecht te doen gebruikelijk is, heeft de wetgever een informele procedure willen creëren waarmee evident onjuiste strafbeschikkingen uit het systeem kunnen worden gefilterd. Ten aanzien van de mislukte executie zou moet worden bezien wat de reden is van de mislukte executie en of wijziging of intrekking in verband daarmee nodig is. Bij verzet zou via de band van de verzetsgronden moeten worden gekeken naar de schuldvaststelling en de opgelegde straf.

De wetgever heeft geen standaardherbeoordeling willen creëren maar slechts een informele procedure om evident onjuiste strafbeschikkingen te voorkomen alsmede strafbeschikkingen die niet kunnen worden geëxecuteerd. Herbeoordeling dient zich bij verzet dan ook te richten op de verzetsgronden en bij niet executeerbare strafbeschikking op die executiedrempels. Ook hier zou van een extra belasting van het strafrechtelijk apparaat in de vorm van de herbeoordeling gevergd kunnen worden dat die alleen met strafvorderlijke reden plaatsvindt, net zoals gerechtshoven dat behoren te doen in het kader van het voortbouwend appel. Dit past bij de positie van de strafbeschikking met magistratelijke inhoud en komt het inhoudelijk gezag van de strafbeschikking ten goede.

10. Het bepalen van de strafeis

Wanneer na verzet of mislukte executie de zaak voor de strafrechter wordt gebracht, dient op een gegeven moment de strafeis te worden geformuleerd. De vraag is hoe die strafeis zich dient te verhouden tot de straf die in de strafbeschikking is opgelegd. Toen de strafbeschikking nog niet bestond en de transactie de enige mogelijkheid was om zaken buitengerechtelijk af te doen, vond een korting plaats op het transactiebedrag. Wanneer de transactie niet werd voldaan, werd er op zitting een hogere straf geëist en (zo wordt verondersteld) ook een hogere straf opgelegd.¹¹⁶ De uitkomst van het parlementaire debat is de wens om die praktijk voort te zetten en dus na verzet of mislukte executie een hogere straf ter zitting te vorderen of zelfs (en dat zal vooral bij mislukte executies spelen) een andere strafmodaliteit.¹¹⁷ Het belangrijkste argument dat in dat verband naar voren wordt gebracht, is dat daarmee overbelasting op het strafrechtelijk apparaat wordt voorkomen. Door de Raad van State worden kritische opmerkingen geplaatst bij het vorderen van een hogere straf. De Raad van State is bezorgd over de drempel die uit kan gaan van het standaard ophogen van de straf wanneer de zaak bij de strafrechter komt. Die kritiek wordt verworpen door er op te wijzen dat de strafrechter uiteindelijk die straf oplegt. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat bij ieder rechtsmiddel een kansinschatting wordt gemaakt over de te verwachten gevolgen daarvan voor de beslissing waar men het niet mee eens is. Het standaard vorderen van een hogere straf heeft zelfs als voordeel dat die kansinschatting beter kan worden gemaakt doordat een hogere straf voorzienbaar wordt. Daarbij komt dat het niet zo is dat er hoger wordt geëist, maar dat er een strafkorting plaatsvindt bij buitengerechtelijke afdoening.¹¹⁸ Bij de behandeling in de Kamer wordt hetzelfde bezwaar opgeworpen als door de Raad van State. Het bezwaar vindt echter geen weerklank bij de minister en vanuit de Kamer wordt tegen het bezwaar ingebracht dat een korting wordt gegeven wanneer het openbaar ministerie de zaak afdoet.¹¹⁹ Bij de behandeling in de Eerste Kamer wordt nog dieper ingegaan op het vorderen van een hogere straf en waarom dat mogelijk is nadat van de zijde van de Kamer er op is gewezen dat de strafbeschikking principieel anders is dan de transactie. De grondslag werd betwijfeld van het vorderen van een hogere straf enkel en alleen vanwege het aan de rechter voorleggen van een zaak. Daarnaast werd naar voren gebracht dat de strafbeschikking anders dan de transactie op een schuldvaststelling berust, een daad van vervolging is evenals de dagvaarding en dat consensualiteit als allesoverheersend kenmerk van de buitengerechtelijke afdoening werd losgelaten.¹²⁰ In de reactie op deze

116 Vgl. voor die veronderstelling *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 5, p. 9 (Advies RvS en nader rapport).

117 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 9-10 (NV).

118 Zo begrijp ik de verwijzing naar de transactiepraktijk in *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 5, p. 9 (Advies RvS).

119 Bij monde van PvdA-kamerlid Wolfsen: *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 17, p. 36 (Verslag van een wetgevingsoverleg).

120 *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. D, p. 4 (Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor justitie). Ook in de literatuur zijn kritische geluiden te beluisteren, zie daaromtrent met verdere verwijzingen Kessler 2015, p. 70-71. Kessler deelt die kritiek niet.

bezwaren passeren verschillende argumenten de revue: het is niet in strijd met het EVRM en de rechtspraak van het EHRM omdat de toegang tot de rechter niet absoluut is en beperkingen zijn toegestaan. Daarnaast dient het zowel de speciale als generale preventie wanneer een verdachte die na verzet niet verschijnt een hogere straf opgelegd krijgt dan de verdachte die niet verstek laat gaan, zijn bezwaren van een toelichting voorziet en laat zien open te staan voor strafrechtelijke correctie.¹²¹ Evident is de koppeling die wordt gelegd tussen strafeis en doelmatigheidswinst. In de MvA van de behandeling in de Eerste Kamer wordt dit als volgt verwoord: 'Net als thans bij de transactie het geval is, zal ernaar worden gestreefd onnodige belasting van de strafrechter te voorkomen door na gedaan verzet ter terechtzitting in beginsel, en conform de richtlijnen van het openbaar ministerie, een hogere straf te vorderen dan bij strafbeschikking werd opgelegd'.¹²² De primaire bedoeling en verwachting van de wetgever is daarmee duidelijk: afdoening bij strafbeschikking dient een korting op te leveren en de verwachting was dat daarmee de strafrechter zou kunnen worden ontlast.¹²³ Over die verwachting kom ik zo verder te spreken. Eerst ga ik in op de voorwaarden die werden verbonden aan het niet in stand laten van de korting bij het formuleren van de strafeis ter zitting.

In een vroeg stadium van de behandeling van het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de strafeis gekoppeld moet worden aan het verschijnen op zitting en het verhaal dat de verdachte daarbij heeft voor het instellen van verzet of het mislukken van de executie.¹²⁴ Voor een nadere precisering van deze situatie zegt de minister in de Eerste Kamer toe het College van Procureurs-generaal te raadplegen.¹²⁵ Na die afstemming met het College vat de minister bij de behandeling van het wetsvoorstel in die Kamer de kern ten aanzien van de strafeis als volgt samen:

'Dit wetsvoorstel wil [de] staande praktijk (...) continueren. Het openbaar ministerie zal naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn strafvorderingsbeleid aanpassen en het ligt daarbij naar zijn oordeel in de rede aan te sluiten bij het bestaande systeem van de verhogingen. Wordt verzet tegen de strafbeschikking gedaan, dan zal in de regel bij gebleken omstandigheden ter terechtzitting een wat hogere straf worden geëist. Daarmee wordt, op vergelijkbare wijze als onder het regime van de transactie, ontmoedigd dat de rechter wordt ingeschakeld in gevallen waarin daar geen aanleiding voor is. Net als onder het regime van de transactie valt te verwachten dat in het geval de verdachte verschijnt en aangeeft om welke inhoudelijke reden hij de zaak voor de rechter heeft laten komen, veelal geen reden zal zijn voor een strafverhoging. Die strafverhoging zal doorgaans wel aan de orde zijn als de verdachte zonder opgave van redenen verstek laat gaan. Maar, ter voorkoming van misverstanden: dat betreft geen extra strafverhoging, doch de reguliere, met de richtlijn sporende, verhoging'.¹²⁶

De Aanwijzing OM-strafbeschikking is conform deze uitgangspunten ingevuld. De straf in de strafbeschikking is uitgangspunt, maar als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan in beginsel een hogere sanctie worden gevorderd. Als voorbeeld wordt in de aanwijzing de situatie gegeven waarin de bestrafte in het verzetschrift geen gronden heeft aangegeven en eveneens verstek laat gaan ter terechtzitting, dan wel verschijnt maar geen inhoudelijk verweer voert. De strafeis kan dan 20% hoger uitvallen en de bestrafte wordt hierop in de toelichting bij de strafbeschikking gewezen. Bij mislukte executie vormt de straf in de strafbeschikking niet altijd het uitgangspunt. Er kan in dat geval volgens de aanwijzing afhankelijk van de redenen van mislukking van de executie een zwaardere of andere sanctiemodaliteit worden geëist.

Twee zaken vallen in dit verband op. De eerste is dat zowel in de wetsgeschiedenis als in de aanwijzing de zitting als uiterste moment is aangewezen waarbij gronden kunnen worden aangevoerd tegen de strafbeschikking of verontschuldigende redenen kunnen worden aangevoerd voor het niet lukken van de executie. Het tweede wat opvalt is dat de aanwijzing meer lijkt uit te gaan van een verhoging, terwijl in de wetsgeschiedenis, ook al wordt hier en daar gesproken over een verhoging, de idee is dat bij de strafbeschikking net als bij de transactie een korting wordt gegeven op de straf die ter zitting geëist wordt.

121 *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. E, p. 5-7 (Nadere MvA).

122 *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. C, p. 26 (MvA).

123 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 42 (MvT).

124 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 29 (NV).

125 *Handelingen I* 4 juli 2006, EK 36-1728.

126 *Kamerstukken I* 2005-2006, 29 849, nr. C, p. 10 (MvA).

Deze aspecten zijn van belang wanneer de verwachtingen worden besproken die de wetgever had. Daarover kom ik nu te spreken.

De verwachting van de wetgever was namelijk dat de strafrechter kon worden ontlast wanneer de rechter niet werd ingeschakeld in die gevallen waarin daar geen aanleiding voor is. Dat betekent dat verzet alleen bedoeld moet zijn voor die gevallen waarin de bestraftte inhoudelijk redenen aangeeft voor zijn wens de zaak herbeoordeeld te zien en de officier van justitie in die inhoudelijke redenen geen reden heeft gezien de strafbeschikking te wijzigen. Bij het mislukken van de executie moest rechterlijk ingrijpen worden voorbehouden aan die gevallen waarin een rechter nodig is voor het opleggen van een straf die wel kan worden geëxecuteerd (bijvoorbeeld omdat door te bepalen dat een niet te executeren geldboete of taakstraf kan worden vervangen door hechtenis). De indruk bestaat dat deze verwachting, dat de rechter slechts wordt geadieerd in gevallen die de officier van justitie niet zelf kan afdoen (omdat er een inhoudelijk verschil van mening is of omdat er executieproblemen zijn), niet is uitgekomen. Ervaringen in de praktijk wijzen er op dat het voor verdachten loont om in verzet te gaan omdat de strafrechter vaak tot vrijspraak komt en als dat niet het geval is, zo is althans de indruk, tot aanmerkelijk lagere straffen. Een deel van die verschillen is 'part of the game'. Feiten en recht kunnen verschillend geïnterpreteerd en gewaardeerd worden en dat maakt dat een zeker verschil niet valt uit te sluiten. Tegelijkertijd betekenen deze cijfers ook dat er zaken bij de strafrechter terecht komen die niet bij de strafrechter terecht hadden hoeven te komen.

De vrijspraken zijn daarbij nog het meest eenvoudig te duiden. De officier van justitie heeft in die zaken een andere inschatting gemaakt over de bewijsbaarheid van het feit dan de strafrechter. Dat kan drie oorzaken hebben. De eerste is dat een andere inschatting is gemaakt dan de rechter. De tweede is dat een verkeerde inschatting is gemaakt en de derde reden is dat er aanvullende informatie beschikbaar is geworden waarover de officier van justitie niet beschikte.

De eerste oorzaak valt niet te vermijden. Een zeker percentage vrijspraken is onvermijdelijk. De andere vrijspraken zijn wel ten dele te redresseren. De vrijspraken die het gevolg zijn van een verkeerde inschatting sluiten aan bij de gedachte van de wetgever dat de procedure die leidt tot de schuldvaststelling weliswaar een lichtere is, maar dient te leiden tot een uitkomst die materieel niet onderdoet voor een rechterlijke veroordeling. Daarover is al genoeg gezegd.

Hier is vooral de derde reden van belang. Ook hier geldt dat niet in zijn geheel voorkomen kan worden dat de verdachte pas ter zitting informatie naar voren brengt die tot een vrijspraak moet leiden. Wel kan gestreefd worden naar een prikkel die verdachte er toe brengt eerder met zijn bezwaren naar voren te komen zodat het openbaar ministerie daar bij de herbeoordeling reeds rekening kan houden en de zaak dus ook niet voor de rechter hoeft te worden gebracht. In een dergelijke prikkel zou kunnen worden voorzien door het moment waarop de bestraftte zijn verzetsgronden dient in te dienen naar voren te halen. Zodanig dat het openbaar ministerie in staat wordt gesteld daarmee bij herbeoordeling rekening te houden en de zaak buitengerechtelijke af te doen. Dat kan door een hogere strafeis niet te verbinden aan het niet indienen van verzetsgronden op zitting, maar door die in beginsel te verbinden aan het niet indienen van verzetsgronden bij het instellen van verzet. Natuurlijk is het zo dat verzetsgronden die ter zitting worden ingediend en die tot vrijspraak of niet strafbaarheid nopen niet kunnen worden genegeerd. Dat neemt niet weg dat een zeker procesrisico uitgaat van het niet tijdig indienen van verzetsgronden. Het voorkomen van onterechte vrijspraken door het zorgvuldig beslissen tot een strafbeschikking en anderzijds het wijzigen van de aanwijzing in die zin dat de herbeoordeling in beginsel als scharnierpunt fungeert voor verzetsgronden waarmee bij de eis rekening kan worden gehouden, sluit aan bij de bedoeling van de wetgever om na een zorgvuldige beoordeling zaken aan de strafrechter te onttrekken. Wanneer de herbeoordeling meer wordt gestructureerd in het licht van de voorliggende bezwaren ligt het ook voor de hand om de eis in deze gevallen te verhogen omdat met tijdig ingediende bezwaren een onnodige belasting van het justitieapparaat had kunnen worden voorkomen. Dat geldt niet alleen met betrekking tot het voorkomen van vrijspraken en strafverlagingen door de rechter, maar ook ten aanzien van executieaangelegenheden. Indien het College voornoemde lijn volgt is denkbaar dat te zijner tijd dit nieuwe beleid via de Raad voor de Rechtspraak en het LOVS onder de aandacht van de strafrechters wordt gebracht.

Met het voorgaande is nog niet tegemoet gekomen aan de ervaringen in de praktijk die er op neer komen dat het loont om in verzet te komen of de executie te bemoeilijken omdat de strafrechter structureel lichter straft dan het openbaar ministerie in de strafbeschikking. Dat kan op verschillende manieren worden benaderd. De ene manier is om consequent de eigen strafvorderlijke richting te bewandelen ten aanzien van de straftoemeting. Dat betekent dat de OM-richtlijnen als uitgangspunt worden genomen voor de strafeis en dat bij het opleggen van de strafbeschikking een korting wordt verleend ten opzichte van de richtlijnen. De andere manier is om bij het bepalen van de straf voor de strafbeschikking niet per definitie en in alle gevallen de richtlijnen maar de rechterlijke straftoemetingspraktijk als uitgangspunt te nemen en daar een korting op te verlenen. Dat komt het rechterlijke gehalte van de strafbeschikking ten goede terwijl aldus ook een drempel wordt opgeworpen tegen te lichtvaardig ingestelde verzetten (dat wil zeggen verzetten die niet zien op de schuldvaststelling, maar louter op de straf en/of het realiseren van uitstel van executie) en het bemoeilijken van de executie. De strafbeschikking kan georiënteerd worden op de rechterlijke straftoemetingspraktijk, terwijl op zitting de gewone OM-richtlijnen blijvend gevolgd kunnen worden.¹²⁷ Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het bezwaar dat verdachten een ‘te hoge’ straf in hun strafbeschikking aanvaarden, omdat ze geen kennis hebben van de gebruikelijke strafmaat. Deze laatste benadering sluit goed aan bij de verwachting van de wetgever dat officieren bij het uitvoeren van strafbeschikkingen rekening zullen houden met opvattingen van de strafrechter.¹²⁸ Het verdient aanbeveling deze beleidsomslag in de Aanwijzing OM-strafbeschikking te verwerken. Problematisch is wel dat bij sommige verkeerszaken de oriëntatiepunten een straf voorschrijven die niet mogelijk is bij wijze van strafbeschikking op te leggen (voorwaardelijke OBM). Meer algemeen wordt als een gemis gevoeld dat voorwaardelijke sancties niet kunnen worden opgelegd, en ook geen vervangende hechtenis. Met het oog daarop kan worden overwogen om als openbaar ministerie actiever in te zetten op rechterlijke betrokkenheid bij sancties die nu niet kunnen worden opgelegd in de vorm van een omzettingsprocedure of de zogenaamde rechterlijke strafbeschikking zoals dat door de wetgever in het wetgevingsproces ook als optie is benoemd en/of in de literatuur is bepleit.¹²⁹ Tot die tijd verdient het in gevallen waarin de oriëntatiepunten uitkomen op een straf die niet met een strafbeschikking kan worden opgelegd aanbeveling de werkwijze voort te zetten om te bezien of op een andere manier tot een alternatieve maar betekenisvolle strafoplegging kan worden gekomen. Een ander probleem is dat bij bepaalde in de strafbeschikkingenpraktijk veel voorkomende delicten de richtlijnen van het openbaar ministerie nauwelijks van de oriëntatiepunten afwijken (zie overzicht dat gevoegd is als bijlage C). Een uitzondering vormt de strafverhoging bij bepaalde strafverzwarende omstandigheden bij bedreiging en mishandeling. Ter overbrugging van het verschil tussen de richtlijnen en de rechterlijke straftoemetingspraktijk is dus voor de officieren van justitie meer zicht nodig op die rechterlijke straftoemetingspraktijk. En wel ten aanzien van de vraag bij welke feiten en in hoeverre er lager wordt gestraft, omdat het ook nog kan zijn dat de indruk dat de rechter minder zwaar straft niet juist is of slechts gerelateerd is aan het tijdsverloop.

Ten aanzien van die executie is nog een ander aspect van belang. De pogingen die het CJIB bij de executie heeft verricht dienen inzichtelijk te zijn. Om te beginnen zodat bij de herbeoordeling kan worden bezien of daadwerkelijk de zaak voor de strafrechter moet worden gebracht om een andersoortige straf te eisen dan wel via gijzeling moet worden getracht de straf te executeren. Daarnaast ook in de richting van de strafrechter, zodat inhoudelijk kan worden gemotiveerd dat een hogere of andersoortige straf moet worden opgelegd, hetzij omdat de verdachte de executie heeft bemoeilijkt, hetzij omdat de opgelegde straf niet kan worden geëxecuteerd. Dan ligt het minder voor de hand vanwege de verstreken tijd lager te straffen.

Met dit alles wordt voorkomen dat rechters lager gaan straffen en *en passant* wordt ook zo gerealiseerd dat er een verschil ontstaat tussen de straf in de strafbeschikking en de strafoplegging door de strafrechter na verzet. Op die manier wordt het huidige mank lopende systeem vlot getrokken binnen de mogelijkheden die de wet biedt. De toekomst zal moeten uitwijzen of de hiervoor omschreven aanpak voldoet.

127 Zie T. van der Groot, ‘Wet OM-afdoening. Crime fighter kan geen magistraat zijn’, *Advocatenblad* 2010, p. 597.

128 Zie voor die opvatting: *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 3 (NV).

129 Zie voor de omzettingsprocedure: *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 18, 19 en 54 (MvT) en de rechterlijke strafbeschikking B.F. Keulen, ‘Strafrechter en consensualiteit’, *DD* 2014/71), L.J.J. Peters, *Vonnissafspraken in strafzaken* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf 2012 en L.J.J. Peters, ‘Besocht en gecheckt: de OM-afdoening en de strafvorderlijke machtenscheiding’, *Trema* 2015, p. 209-213.

Afdoening door middel van een strafbeschikking dient volgens de wetsgeschiedenis een korting op te leveren ten aanzien van de strafeis bij dagvaarding en de verwachting was dat daarmee de strafrechter zou kunnen worden ontlast. Het huidige OM-beleid komt er op neer dat de straf in de strafbeschikking voor de eis het uitgangspunt is, maar als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan in beginsel een hogere sanctie worden gevorderd. Bij een mislukte executie vormt de straf in de strafbeschikking niet altijd het uitgangspunt. Er kan in dat geval volgens de aanwijzing afhankelijk van de redenen van mislukking van de executie een zwaardere of andere sanctiemodaliteit worden geëist. Dit beleid lijkt niet het gewenste effect te hebben. Dat heeft enerzijds van doen met het gegeven dat het openbaar ministerie pas ter zitting beschikt over informatie die cruciaal is voor de afdoening en zou kunnen (en dienen) te leiden tot wijziging van de strafbeschikking. Hieraan zou tegemoet kunnen worden gekomen door het moment van het indienen van verzet in beginsel als scharnierpunt te laten fungeren van het opgeven van omstandigheden die voor de strafoplegging relevant zijn. Hiervoor zou de Aanwijzing OM-strafbeschikking moeten worden aangepast en de verdachte zou daarop kunnen worden geattendeerd in de toelichting bij de strafbeschikking. Anderzijds zorgen de lagere strafopleggingen door de rechter ervoor dat de verwachtingen van de wetgever niet zijn uitgekomen. Daaraan zou tegemoet kunnen worden gekomen door bij het bepalen van de straf voor de strafbeschikking niet de richtlijnen maar rechterlijke straftoemingspraktijk als uitgangspunt te nemen en daar een korting op te verlenen. Het verdient aanbeveling om ook dit punt in de Aanwijzing te verwerken. Problematisch is wel dat in de oriëntatiepunten voor een deel sancties worden voorgeschreven die niet met een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. In het verlengde daarvan wordt het in het algemeen als gemis gevoeld dat het niet mogelijk is om voorwaardelijke sancties en vervangende hechtenis op te leggen. Om die reden zou het openbaar ministerie actiever kunnen inzetten op nieuwe wetgeving in de vorm van een omzettingsprocedure of rechterlijke strafbeschikking om daarin te kunnen voorzien. Tot die tijd verdient het aanbeveling de huidige werkwijze voort te zetten waarin wordt bezien met andere sancties tot een alternatieve maar betekenisvolle sanctie te komen. Voor andere delicten is problematisch dat de oriëntatiepunten voor de straftoemeting en de strafvorderingsrichtlijnen nauwelijks afwijken zodat eerst de rechterlijke straftoemingspraktijk nader dient te worden verkend teneinde officieren van justitie daarop zicht te kunnen bieden. In verband met de strafeis bij mislukte executie ten slotte is het zaak te beschikken over de inspanningen in dat verband teneinde de strafrechter adequaat te kunnen voorlichten.

Bijlage C

Vergelijking LOVS-oriëntatiepunten en strafvorderingsrichtlijnen ten aanzien van voor de OMSB relevante feiten

Bedreiging (285 Sr)

LOVS

- Uitgangspunt: 250 euro geldboete
- Tonen slag-/stootwapen: 40u ts
- Tonen steekwapen: 60u ts
- Tonen (nep)vuurwapen/inrijden op persoon: 4 mnd gs ov

OM richtlijnen

- Uitgangspunt: 250 euro geldboete
- Schriftelijk: 400 euro geldboete
- Tonen slag-/stootwapen: 40u ts
- Tonen steekwapen: 60u ts
- Tonen (nep)vuurwapen: 150u ts
- Inrijden op persoon: 150u ts + OBM 6 mnd

Eenvoudige mishandeling zonder zwaar letsel (300 Sr)

LOVS

- Droge klap of schop: 500 euro geldboete
- Mishandeling met enig letsel tot gevolg: 750 euro geldboete
- Mishandeling m.b.v. slagwapen of kopstoot, met enig letsel tot gevolg: 120u ts

OM richtlijnen

- Droge klap: 400 – 750 euro geldboete (afhankelijk van letsel of alleen pijn)
- Meerdere klappen/schoppen: 32u – 60u ts (afhankelijk van letsel of alleen pijn)
- Slag-/stootwapen, kopstoot of gegooid voorwerp: 60u – 120u ts (afhankelijk van letsel of alleen pijn)

Strafverzwarende omstandigheden bij bedreiging en mishandeling

LOVS

- Jegens ambtenaren/functionarissen/professionele hulpverleners +33-100%.

OM richtlijnen

- Jegens ambtenaren/gezagsfunctionarissen: +200%
- Evenement of voetbal gerelateerd: respectievelijk +75% en +50%
- Alcohol/drugs/uitgaansgeweld: +75%
- Discriminatoire aspecten: dagvaarden +100%

Diefstal/winkeldiefstal (310 Sr)

LOVS

- Eenvoudige winkeldiefstal: 200 euro geldboete
- Winkeldiefstal + (bedreiging met) eenvoudig geweld: 2 mnd gs ov
- Winkeldiefstal + geweld of dreigen met voorwerp: 3 mnd gs ov

OM richtlijnen

- Eenvoudige winkeldiefstal: 200 euro geldboete tot 100u ts (afhankelijk van waarde diefstal en gebruik van geprepareerde tas of kleding)
- Winkeldiefstal + duwen/trekken: 2 mnd gs
- Winkeldiefstal + fysiek geweld, pijn/licht letsel of tonen voorwerp: 4 mnd gs
- Winkeldiefstal + fysiek geweld en zwaarder letsel of tonen vuurwapen: 6 mnd gs

Diefstal van voertuigen (310 Sr)

LOVS

- Fiets: 300 euro geldboete
- Brommer/scooter/snorfiets: 30u ts ov
- Motorfiets/auto: 120u ts
- Vrachtwagen: 3 mnd gs ov

OM richtlijnen

- Fiets: 300 euro geldboete
- Brommer/scooter/snorfiets/lichte aanhanger: 32u ts
- Caravan/(bestel)auto)/motor/klein vaartuig: 120u ts
- Vrachtwagen/aanhanger/oplegger/autobus: 3 mnd gs

Vernieling (350 Sr)

LOVS (alleen voor jeugd)

- Geringe schade: 20u ts, of 100 euro geldboete
- Aanzienlijke schade: vanaf 30u ts, of 150 euro geldboete

OM richtlijnen (alleen voor volwassenen)

- Schade tot 500 euro: 225 euro geldboete
- Schade 500-1000 euro: 325 euro geldboete
- Schade 1000-2500 euro: 425 euro geldboete
- Schade 2500-5000 euro: 550 euro geldboete
- Schade vanaf 5000 euro: 50u ts

OPENBAAR MINISTERIE

Uitgave

Openbaar Ministerie
Postbus 20305
2500 EH Den Haag
www.om.nl

September 2016