Denis Abels, Annemieke Benschop, Tom Blom,
Jill Coster van Voorhout, Dirk J Korf, Nienke Liebregts, Koen Vriend

Evaluatie Wet OM-afdoening

Bonger 34 Reeks

Evaluatie Wet OM-afdoening

Denis Abels

Annemieke Benschop

Tom Blom

Jill Coster van Voorhout

Dirk J Korf

Nienke Liebregts

Koen Vriend

Universiteit van Amsterdam

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door de afdeling Strafrecht en het Bonger Instituut voor Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Begeleidingscommissie

Dhr. prof. mr. dr. T. Kooijmans – Universiteit van Tilburg (voorzitter)

Dhr. mr. drs. P.W.S. Boer – Ministerie van Justitie en Veiligheid, DWJZ

Dhr. dr. J.J. van der Kemp – Vrije Universiteit Amsterdam

Dhr. mr. dr. J.B.J. van der Leij (opgevolgd door mw. mr. W.M. de Jongste) – WODC

Dhr. B.S.D. Telkamp – Universiteit Leiden

Dhr. mr. M.H. Vos – Openbaar Ministerie, Parket-Generaal

Dhr. drs. J.W. van Wetten – Ministerie van Justitie en Veiligheid, DRB

Abels D, Benschop A, Blom T, Coster van Voorhout J, Korf DJ, Liebregts N & Vriend K (2018) *Evaluatie Wet OM-afdoening*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

ISBN 978 90 3610 512 5

© 2018 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

1 Inleiding 5
1.1 Historische aanloop 5
1.2 Aanleiding en doel van de evaluatie 8
1.3 Wet OM-afdoening 9
1.4 Eerdere onderzoeken naar de Wet OM-afdoening 11
1.5 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen 13
1.6 Beleidstheorie en procesevaluatie 15
1.7 Onderzoeksmethoden 16
1.8 Opbouw van dit rapport 18
2 Beleidstheorie en inbedding van de Wet OM-afdoening 19
2.1 Historische achtergronden van de wet 20
2.2 Inbedding van de regeling van de strafbeschikking 26
2.3 De beleidstheorie van de Wet OM-afdoening: doelstellingen en verwachtingen 35
2.4 Conclusie 53
3 Analyse van registratiegegevens 57
3.1 OM-strafbeschikkingen 2014 58
3.2 Feitgecodeerde strafbeschikkingen 2014 78
3.3 Tussenconclusie 98
4 Dossierstudie 105
4.1 Politiestrafbeschikkingen 106
4.2 Bestuurlijke Strafbeschikkingen 110
4.3 Tussenconclusie 115
5 Procesevaluatie: interviews 117
5.1 Openbaar Ministerie 118
5.2 Politie 149
5.3 Bestuursorganen 159
5.4 Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) 174
5.5 Zittende Magistratuur 186
5.6 Strafadvocatuur 205
5.7 Burgers 218
5.8 Tussenconclusie 223
6 Conclusie 239
6.1 Doelstellingen van de Wet OM-afdoening 240
6.2 Verwachtingen ten aanzien van de specifieke onderdelen van de Wet OM-afdoening 241
6.3 Veronderstellingen ten grondslag aan de doelstellingen van de Wet OM-afdoening 242
6.4 Praktijk van de Wet OM-afdoening 243
6.5 Uitvoeringspraktijk getoetst aan de beleidstheorie 247
6.6 Samenwerking ketenpartners 253
6.7 Informatievoorziening aan burgers en hun ervaringen met strafbeschikkingspraktijk 254
6.8 Knelpunten, neveneffecten en wensen 255
6.9 Gevolgen van het (nog) niet invoeren van een vergoedingsregeling 257
6.10 Algemene regeling voor OM-strafbeschikking naast bestuurlijke strafbeschikking 258
6.11 Bevindingen in het licht van eerdere onderzoeken en de beleidstheorie 258
6.12 Tot besluit 261

7 Samenvatting _____ 263
7.1 Probleemstelling en onderzoeksopzet 263
7.2 Doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen van de Wet OM-afdoening 263
7.3 Praktijk van de Wet OM-afdoening in cijfers 265
7.4 Praktijk van de Wet OM-afdoening: dossieronderzoek 266
7.5 Praktijk van de Wet OM-afdoening: interviews met bij de uitvoering betrokkenen 266
7.6 Conclusie: uitvoeringspraktijk in relatie tot beleidstheorie 266

1 Inleiding

De Wet OM-afdoening maakt het mogelijk om in een strafrechtelijk kader buiten de rechter om straffen op te leggen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. De wet is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd ingevoerd, te beginnen met de strafbeschikking uitgevaardigd door de officier van justitie (art. 257a Sv). In 2010 kwam daar de politiestrafbeschikking bij (art. 257b Sv en in 2012 ook de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv). Met de wet beoogde de wetgever niet alleen de mogelijkheden van buitengerechtelijke afdoening te vergroten, maar ook de doelmatigheid van deze vorm van afdoening buiten geding te vergroten.[1] Dit rapport vormt de weerslag van een wetenschappelijke evaluatie van deze wet.

In dit hoofdstuk worden eerst enkele historische ontwikkelingen geschetst die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de Wet OM-afdoening. Daarna worden de aanleiding voor en het doel van deze evaluatie beschreven. Vervolgens wordt de Wet OM-afdoening geplaatst binnen de beleidscontext en het juridisch kader. Dan wordt ingegaan op enkele voor deze evaluatie relevante bevindingen uit recente onderzoeken naar de Wet OM-afdoening. Daarna worden de probleemstelling en de doelstelling van de evaluatie geformuleerd en vertaald in onderzoeksvragen. Aansluitend wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke methoden zijn toegepast. Tot slot wordt in het kort een overzicht gegeven van de verdere opbouw van dit rapport.

1.1 Historische aanloop

Over het vereenvoudigen en versnellen van de gerechtelijke procedure, en in het bijzonder de afdoening binnen het strafrecht, worden al decennialang discussies gevoerd. Als oplossing voor de overbelasting van de strafrechtspleging werd gezocht naar een alternatief, dat de strafrechtpraktijk enigszins zou kunnen ontlasten. Reeds in 1884 werd overbelasting binnen het strafrecht geconstateerd, waardoor de Wet tot vereenvoudiging van de rechtspleging in lichte strafzaken in 1921 een zeer welkome was. Deze wet riep de mogelijkheid tot het aanbieden van een transactie, het door de strafbeschikking te vervangen instrument, in het leven. Daarnaast zorgde deze wet voor de mogelijkheid om zaken sneller af te doen door middel van vereenvoudigde politierechterzittingen.[2] Desondanks ontstond rond de jaren dertig van de vorige eeuw opnieuw een capaciteitsprobleem, toen de ordeningswet-

[1] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3 (MvT), p. 1.

[2] Zie o.a. Hartmann, A. 'De buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, '*Het onderzoek ter zitting*', Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Rijksuniversiteit Groningen, p. 60; Crijns, J.H., 'Rationaliteiten achter de Wet OM-afdoening', in: C.P.M. Cleiren, M.J. Dubelaar, J.M. Voorde, J.L. ten, Wijkerslooth & M.A.H. van der Woude (red.), Op zoek naar samenhang. Het Algemeen kader herziening strafvordering nader beschouwd, Deventer: Kluwer 2006 (p., 67); Van Zijl, Het O.M. beschikt tot straf: een strafrechtelijk novum, in: *Justitiële Verkenningen*, 2005, jrg. 31, nr. 6, p. 97.

geving opkwam.[3] Deze wetgeving bracht een enorme uitbreiding van strafbaarstellingen met zich, waardoor opnieuw een oplossing moest worden gezocht voor de bijbehorende overbelasting. Deze oplossing moest zijn de vereenvoudigde en versnelde procedure bij de economische politierechter, die ruimere bevoegdheden dan de gewone politierechter moest krijgen. Toch bleef de behoefte aan een meer uniforme regeling bestaan, in reactie waarop de Wet op de economische delicten werd ontworpen.

Hoewel deze ontwikkelingen moesten bijdragen aan ontlasting van de rechterlijke macht – en dat ook wel deden – bleven er capaciteitsproblemen bestaan. Door de grote belasting van het strafrechtapparaat was er een tekort aan middelen voor een adequate controle op de naleving van de wet. Ook de ondoorzichtigheid en complexiteit van nieuwe wetgeving midden jaren zestig leverden problemen op. Een meer gestructureerd beleid binnen de strafrechtspleging was gewenst. Als reactie hierop besloot het Openbaar Ministerie het vervolgingsbeleid dan ook drastisch te veranderen. De heersende opvatting 'vervolging, tenzij' verschoof naar het uitgangspunt 'niet-vervolging, tenzij'.[4]

Naar aanleiding hiervan besprak Mostert eind jaren zestig in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging de mogelijkheid om het Openbaar Ministerie ordeningszaken af te laten doen door middel van het opleggen van boetes.[5] Dit zou dan zonder tussenkomst van de rechter geschieden en dus voor ontlasting van de rechterlijke macht zorgen. Toen vervolgens de stijging van het aantal verkeersovertredingen nogmaals zorgde voor overbelasting van het strafrechtapparaat, reageerde Knigge in een publicatie op het idee van Mostert.[6] Knigge onderschreef diens voorstel, maar stelde voor om de zoektocht naar alternatieven voor ontlasting van de strafrechtspraktijk breder te trekken dan enkel ordeningszaken.[7] De Commissie Partiële Herziening Strafvordering (ook wel Commissie-Duk) besprak vervolgens de mogelijkheid tot het in het leven roepen van een schikkingsvoorstel van het Openbaar Ministerie, die van rechtswege voor tenuitvoerlegging beschikbaar zou zijn. Daarbovenop kwam De Beaufort in zijn preadvies inzake vereenvoudiging van de strafrechtpleging van 1979 tot de conclusie dat het Openbaar Ministerie de bevoegdheid moest krijgen om een betalingsbevel uit te vaardigen, waartegen een verdachte in verzet kan.[8] Kortom:

---

3 Zie o.a. Hartmann, A., 'De buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, '*Het onderzoek ter zitting*', Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Rijksuniversiteit Groningen, p. 61.

4 Zie o.a. Hartmann, A., 'De buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, '*Het onderzoek ter zitting*', Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Rijksuniversiteit Groningen. P, 62.

5 Zie Mostert, P. Vereisen de funkties van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?, (preadvies), HNJV-I, Zwolle 1968, p. 253-376, i.h.b.p. 329-330

6 Zie Knigge, G., Beleidsvoering en rechtsbescherming in de strafrechtpleging, AA 1973, p. 319-331, i.h.b. p. 313-314.

7 Zie o.a. Hartmann. A., 'De buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, '*Het onderzoek ter zitting*', Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Rijksuniversiteit Groningen. P, 62.

8 Zie Van den Biggelaar, G.J.M., 'De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie', Arnhem 1994, p. 106-111.

vanuit vele hoeken klonken geluiden om voor het Openbaar Ministerie de mogelijkheid te creëren om zelfstandig wat zaken af te doen ter ontlasting van het strafrechtapparaat.

Bovenstaande voorstellen liggen ten grondslag aan hetgeen uiteindelijk een 'strafbeschikking' is komen te heten binnen het kader van het buitengerechtelijk afdoen van strafzaken. De voorbereidingen op de Wet Mulder komen dan ook rond 1980 op. Mulder stelt o.a. dat het Openbaar Ministerie de bevoegdheid moet krijgen om zelfstandig een geldboete op te leggen en eventueel de bijkomende straf van verbeurdverklaring of intrekking van een vergunning of rijbewijs zelfstandig moet kunnen uitvoeren. In 1983 volgt de Commissie Vereenvoudigde Afdoening Lichte Overtreding van Verkeersvoorschriften, met Mulder als voorzitter. Deze commissie doet in 1985 het voorstel een boete in het leven te roepen, die door de politie kan worden opgelegd wanneer verkeersvoorschriften op niet ernstige wijze worden overtreden. Dit leidt tot de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, ook wel de 'Wet Mulder' genaamd. Deze wet wendt strafrechtelijke procedures af naar het bestuursrecht, met als waarborg de mogelijkheid tot administratief beroep bij de officier van justitie en bij de kantonrechter.

In de jaren '80 werden verschillende voorstellen gedaan betreffende vereenvoudigde, buitengerechtelijke afdoening binnen het strafrecht. Deze voorstellen hebben toentertijd echter niet gezorgd voor een structurele herziening van de relevante wetgeving.[9] In 1994 heeft Knigge opnieuw voorgesteld om buitengerechtelijke afdoening in het leven te roepen in zijn belangrijke preadvies over de herbezinning op de grondslagen van het Wetboek van Strafvordering.[10] De Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Commissie-Korthals Altes) draagt daarom in 1995 eveneens een strafrechtelijke oplossing aan voor de overbelasting binnen de strafrechtspraktijk aan, welke volgens de commissie door een groot handhavingstekort is ontstaan.[11] Deze oplossing moest bestaan uit het creëren van een bestuursrechtelijke tak binnen het Openbaar Ministerie voor het afdoen van veelvoorkomende, eenvoudige en lichte strafbare feiten. De Commissie Michiels werd ingesteld om de bevindingen van Korthals Altes nader te onderzoeken en stelt dat moet worden gezocht naar een evenwichtigere verdeling van de handhavingslasten tussen bestuur en justitie ter verbetering van de strafrechtpraktijk. De aandacht komt daarmee tevens te liggen op de bestuurlijke handhaving. Deze laatste commissie wijst het idee van het creëren van een bestuurlijke tak binnen het Openbaar Ministerie echter af.

---

9 Zie o.a. Hartmann, A., 'De buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, '*Het onderzoek ter zitting*', Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Rijksuniversiteit Groningen. P, 65.

10 Knigge, G., Strafvordering in het geding, preadvies betreffende het onderwerp Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering, HNJV 1994-I, p. 108-109; Knigge, G. 'De bestuurlijke boete als teken aan de wand', M&R 1998, p. 63-68

11 Zie o.a. Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Commissie-Korthals Altes), Het Recht Ten Uitvoer Gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving, Den Haag 1995, p. 15-17, 83-85.

Door de verschuiving van de aandacht van het strafrecht naar het bestuursrecht werd de bestuurlijke boete in de jaren negentig veelvuldig als handhavingsinstrument geïntroduceerd. Dit geschiedde binnen het bestuursrecht, hoewel hieraan vaak de term bestuursstrafrecht werd gegeven.[12] Binnen dit rechtsgebied ontstond daarnaast de mogelijkheid voor bestuursorganen om transacties aan te bieden in bepaalde milieuzaken.[13]

Tussen 1998 en 2003 vond het onderzoek 'Strafvordering 2001' plaats. Dit behelsde, behalve vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering, onder andere een nadere verkenning van de mogelijkheden van buitengerechtelijke afdoening. Het was de bedoeling om de mogelijkheid te onderzoeken om bepaalde naar het bestuursrecht overgedragen bevoegdheden weer binnen het strafrecht te regelen. De huidige buitengerechtelijke procedure is naar aanleiding van het voorstel dat voortkwam uit voormeld onderzoek geformuleerd. Buitengerechtelijke afdoening in de zin van zelfstandige sanctieoplegging door het Openbaar Ministerie zou, aldus Hartmann, naadloos aansluiten op de toen heersende buitengerechtelijke afdoeningspraktijk.[14] Het voorstel hield in dat het Openbaar Ministerie, los van de rechter, in bepaalde gevallen zelfstandig tot het opleggen van een sanctie moet kunnen overgaan, mede ter vervanging van de toen geldende transactiepraktijk.[15] Dit voorstel is vervolgens door de minister opgenomen in het wetgevingsprogramma en heeft geleid tot het wetsvoorstel 'Wet OM-afdoening', dat in 2004 is ingediend in de Tweede Kamer en in 2006 door de Eerste Kamer is aanvaard en vanaf 2008 gefaseerd in werking is getreden.

Tot zover in grote lijnen de aanloop naar de Wet OM-afdoening. In hoofdstuk 2 wordt de draad weer opgepakt en wordt dieper ingegaan op de meer recente ontwikkelingen in de jaren voorafgaand aan het wetsvoorstel 'Wet OM-afdoening'.

1.2 Aanleiding en doel van de evaluatie

In de Wet OM-afdoening is bepaald dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.[16] Dat wil zeggen, binnen vijf jaar nadat al de sanctiemodaliteiten die de wet biedt in de praktijk worden toegepast. Door de gefaseerde invoering van de wet was daar bij de start van het onderzoek (zomer 2016) weliswaar nog geen sprake van aangezien nog geen vijf jaar waren verstreken nadat al de sanctiemodaliteiten die de wet biedt in de praktijk zijn toegepast; toch werd in de contourennota in het kader van de modernisering

[12] Zie o.a. Hartmann, A., 'De buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, '*Het onderzoek ter zitting*', Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Rijksuniversiteit Groningen, p, 67.

[13] Zie o.a. Flight, S., Hartmann, A. & Nauta, O., Rapport: Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast – evaluatie na drie jaar, WODC 2012, p. 20.

[14] Hartmann, A., 'De buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, '*Dwangmiddelen en rechtsmiddelen*', Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Rijksuniversiteit Groningen, p. 176.

[15] Zie o.a. Flight, S., Hartmann, A. & Nauta, O., Rapport: Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast – evaluatie na drie jaar, WODC 2012, p. 21.

[16] Wet OM-afdoening, *Stb.* 2006, 330.

van het Wetboek van Strafvordering aangegeven dat in 2016 zou worden gestart met het evaluatieonderzoek.[17] Aanleiding daarvoor was onder meer het in 2014 verschenen rapport "Beschikt en gewogen" van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad.[18] Bovendien werden in 2016 de meeste sanctiemodaliteiten inmiddels toegepast.

Met de evaluatie wordt beoogd te beschrijven of de wet conform de doelstellingen van de wetgever wordt uitgevoerd en na te gaan welke knelpunten zich in de praktijk voordoen. Een belangrijk onderdeel van de evaluatie is het verkrijgen van meer inzicht in de door de wetgever veronderstelde werking van de Wet OM-afdoening. Dat gebeurt in dit rapport middels een reconstructie van de *beleidstheorie*. Daarnaast dient de daadwerkelijke werking van de wet te worden onderzocht en dient te worden beoordeeld in hoeverre de praktijk afwijkt van de doelstellingen en de verwachtingen van de wetgever. Dat geschiedt in dit rapport door middel van een *procesevaluatie*.

1.3 Wet OM-afdoening

Door de invoering van de Wet OM-afdoening heeft de officier van justitie (OvJ) de mogelijkheid om voor alle overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar is gesteld, een strafbeschikking uit te vaardigen (art. 257a Sv; strafbeschikking). Naast de OvJ kunnen ook (buitengewone) opsporingsambtenaren (art. 257b Sv; politiestrafbeschikking) en sommige (kortweg) bestuursorganen strafbeschikkingen (art. 257ba Sv; bestuurlijke strafbeschikking) uitvaardigen.[19] De politiestrafbeschikking is in 2010 ingevoerd.[20] De bestuurlijke strafbeschikking in 2012.[21]

Uitvaardiging van de strafbeschikking impliceert vaststelling van de schuld van de verdachte aan het gepleegde strafbare feit. Dit betekent dat binnen het strafrechtelijk systeem is gebroken met de gedachte dat alleen de rechter een straf kan opleggen.[22] Hoewel de strafbeschikking in deze zin gelijk staat aan een veroordeling, is formeel gezien sprake van een daad van vervolging. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte – ongeacht de uitvaardigende persoon of instantie – in verzet gaan. Wanneer hij dit doet, volgt het strafproces zijn normale gang: de strafrechter beoordeelt het onderliggende strafbare feit op basis van een tenlastelegging, niet op basis van de opgelegde strafbeschikking.

---

17 *Kamerstukken* 2015/16, 33 750 VI, AF.

18 G. Knigge en C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen*. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen, Den Haag 2014.

19 Zie ook Besluit OM-afdoening, *Stb*. 2009, 140.

20 De politiestrafbeschikking (art. 275*b* Sv) heeft per 1 april 2013 de politietransactie (art. 74*c* Sr) vervangen.

21 Zie het Besluit van 5 april 2012, houdende wijziging van het Besluit OM-afdoening en enkele andere besluiten in verband met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking, Stb. 2012, 150.

22 Zie ook J.B.J. van der Leij, 'Het Nederlandse strafrechtssysteem', in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange en F.P. van Tulder (red.) *Criminaliteit en rechtshandhaving* 2013 *Ontwikkelingen en samenhangen*, Boom/Lemma 2014 p. 21-57.

De OvJ kan door middel van een strafbeschikking een aantal straffen en maatregelen opleggen: een geldboete tot het wettelijk toegestane maximum, een taakstraf van maximaal 180 uur, onttrekking aan het verkeer, een schadevergoedingsmaatregel of ontzegging van de rijbevoegdheid voor maximaal 6 maanden. De strafbeschikking kan ook aanwijzingen bevatten die de verdachte moet opvolgen, zoals het afstand doen van voorwerpen, de betaling van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, of een schadevergoedingsmaatregel voor het slachtoffer, of een aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend.

De Wet OM-afdoening moet bevorderen dat alleen zaken die daartoe aanleiding geven nog via de rechter worden afgedaan. Redenen om de zaak toch aan de rechter voor te leggen zijn gelegen in de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie en verschil van inzicht tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie.[23]

Om de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening te vergroten is ervoor gekozen om het consensuele karakter van de transactie en het voorwaardelijk sepot te verlaten en de mogelijkheid te creëren om eenzijdig straffen en maatregelen op te leggen. De strafbeschikking is, zoals hierboven reeds gesteld, dan ook een daad van vervolging. De veronderstelling is dat bij bulkzaken grote doelmatigheidsvoordelen te behalen zijn, nu de tenuitvoerlegging van de sanctie niet meer afhankelijk is van de medewerking van de bestrafte.[24]

In de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat de Wet OM-afdoening aansluit bij de bestaande vormen van buitengerechtelijke afdoening. Het uitvaardigen van de strafbeschikking is onderworpen aan beleidsregels waarin uiteen wordt gezet wanneer en onder welke voorwaarden een strafbeschikking mag worden uitgevaardigd. Van belang is dat in de Memorie van Toelichting reeds wordt verwezen naar de gevolgen die de invoering van de strafbeschikking zal hebben op de ketenpartners.[25] Gesteld wordt dat de uitvoering van de strafbeschikking langs de lijnen van de transactiepraktijk kan geschieden en dat voorts bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke kaders zoveel als mogelijk worden gerespecteerd.[26]

De invoering van de Wet OM-afdoening moest geleidelijk plaatsvinden, om een soepele overgang te bewerkstelligen. Inmiddels zijn alle fasen van de Wet OM-afdoening in werking getreden behalve de onderdelen van art. II waarbij de wettelijke grondslag van de transactie aangeboden door de officier van justitie vervalt (art. 74 Sr). Ook de mogelijkheid om de straffen, maatregelen en aanwijzingen op te leggen die volgens de wet aan de strafbeschikking kunnen worden verbonden, is gefaseerd ingevoerd. Bij de eerste strafbeschikkingen kon slechts een kale geldboete worden opgelegd. Vanaf 2009 werd het mogelijk om ook een

[23] MvT p. 1
[24] MvT p. 1.
[25] MvT p. 2
[26] MvT p. 2

rijontzegging op te leggen en in 2011 werd daaraan toegevoegd de maatregel onttrekking aan het verkeer en de aanwijzing inhoudende de afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer.[27] Het opleggen van een gedragsaanwijzing, waarbij de reclassering toezicht houdt op de naleving van deze aanwijzing is pas sinds 2015 mogelijk.[28] De Aanwijzing OM-strafbeschikking uit 2017 geeft aan dat nog steeds niet alle sancties waarin de wet voorziet, kunnen worden opgelegd. Uit Bijlage 1A en 1B van de Aanwijzing blijkt dat de sanctie aanwijzing ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 257a, derde lid onder c Sv) (nog steeds) een contra-indicatie is voor het opleggen van een strafbeschikking.[29] Ook de taakstraf voor minderjarige verdachten is nog niet ingevoerd.[30]

De gefaseerde invoering van de Wet OM-afdoening zorgt ervoor dat stapsgewijs de strafbeschikking in plaats treedt van de transactie en het voorwaardelijk sepot. De Aanwijzing OM-strafbeschikking bepaalt dat in beginsel alle strafzaken die zich daarvoor lenen door middel van een strafbeschikking worden afgedaan.[31]

1.4 Eerdere onderzoeken naar de Wet OM-afdoening

Bij de opzet, afbakening en uitvoering van deze evaluatie zijn ook enkele in de afgelopen jaren uitgevoerde onderzoeken die zien op onderdelen van de Wet OM-afdoening in ogenschouw genomen. Hieronder wordt in het kort een aantal voor het huidige onderzoek relevante bevindingen uit die onderzoeken geschetst. In volgende hoofdstukken wordt meer gedetailleerd op deze eerdere onderzoeken ingegaan.

In 2012 verscheen het rapport *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast*. Doel van dit onderzoek was te bezien hoe de implementatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking in de praktijk vorm heeft gekregen. Het onderzoek betrof de evaluatie van deze twee nieuwe handhavingsinstrumenten in de periode 2009-2012. Uit de evaluatie bleek onder meer dat de bestuurlijke strafbeschikking door gemeenten wél wordt gebruikt maar de bestuurlijke boete niet.[32] Gemeenten waardeerden het positief dat het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking de rechtsgelijkheid ten goede komt. Punt van kritiek betrof de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en politie, het

---

27 J.H. Crijns, T&C Strafvordering, Titel IV, Inleidende opmerkingen, nr. 10, p. 1224.

28 In de Aanwijzing OM-strafbeschikking 2015 komt noot 13 uit de Aanwijzing OM-strafbeschikking 2013, Stcrt. 2013, 33003 niet meer voor. In deze noot stond: “Het opleggen van een gedragsaanwijzing behoort thans niet tot de mogelijkheden”.

29 Aanwijzing OM-strafbeschikking, Stcrt. 2017, nr. 42314, p.2. en Bijlage 1A en 1B.

30 Dit lijkt overigens anders als naar de tekst van de Aanwijzing wordt gekeken. Daarin is echter abusievelijk in Bijlage 1B bij contra-indicaties bij minderjarigen niet opgenomen ‘een andere sanctie dan’. Zie Aanwijzing OM-strafbeschikking (Stcrt.2015, nr. 8971) waarin deze beperken wel is opgenomen.

31 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2017005), Stcrt. 2017, nr. 42314.

32 S. Flight, A. Hartmann, O. Nauta, *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast*, (DSP Groep 2012), p. 84.

CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau) en de CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie).[33]

In 2014 verscheen het rapport *Beschikt en gewogen* over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Dit rapport was het resultaat van onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Het onderzoek werd uitgevoerd door de advocaat-generaal Knigge en de gerechtsauditeur De Jonge van Ellemeet. Het rapport spitst zich toe op de vraag 'in hoeverre het OM de ter zake geldende regelgeving naleeft bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen en op die wijze [bijdraagt] aan het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening.'[34] Onderscheid werd gemaakt naar zaakstromen: arrondissementale loopzaken, CVOM loopzaken en ZSM zaken. Per zaakstroom werden 125 dossiers bestudeerd waarin het Openbaar Ministerie in 2013 een strafbeschikking uitvaardigde.[35] Geconcludeerd werd dat in arrondissementale loopzaken in minder dan 1% van de gevallen ten onrechte een strafbeschikking werd uitgevaardigd.[36] In zowel de CVOM en ZSM zaakstroom bedroeg dit 8%.[37] In 2017 werd in het rapport *Wordt vervolgd: beschikt en bewogen* verslag gedaan van de wijze waarop de aanbevelingen uit het rapport uit 2014 ter hand zijn genomen door het Openbaar Ministerie. [38]

In 2017 verscheen tevens het rapport *Beproefd verzet*, over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking. Dit rapport van de hand van advocaat-generaal Knigge en wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad Peters, is een vervolg op het rapport uit 2014 en behelsde de vraag hoe de afhandeling van de verzetten tegen de strafbeschikking verloopt, alsmede de wijze waarop het Openbaar Ministerie tot een schuldvaststelling en strafoplegging komt.[39] Eén van de belangrijkste conclusies betrof de doorlooptijden bij de CVOM-zaakstroom. De onderzoekers bestempelden deze als 'dramatisch'.[40] Voor wat betreft de zorgvuldigheid van de schuldvaststelling concludeerden de onderzoekers dat dit een punt van voortdurende zorg blijft.[41]

---

[33] S. Flight, A. Hartmann, O. Nauta, *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast*, (DSP Groep 2012),p. 75.

[34] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen*, (Den Haag 2014) p. 8.

[35] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen*, (Den Haag 2014) p. 25.

[36] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen*, (Den Haag 2014)p. 59.

[37] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen*, (Den Haag 2014) p. 59-60.

[38] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen*. (Den Haag 2017).

[39] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd verzet*, p. 3.

[40] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd verzet*, p. 122.

[41] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd verzet*, p. 122-3. Robroek vraagt zich na zijn analyse van dezelfde onderzoeksgegevens overigens af of deze conclusie wel terecht is (R. Robroek,

Van Tulder, Meijer en Kalidien maakten in het artikel *Van schikking naar strafbeschikking?* in februari 2017 een 'eerste balans' op van de werking van de Wet OM-afdoening. [42] Hun onderzoek richtte zich op de werking van de OM-strafbeschikking en de politiestrafbeschikking. Op basis van cijfers over de periode tot en met 2015 werd onder meer geconcludeerd dat in 2012 de executie van de strafbeschikking succesvoller was dan de transactie enige jaren daarvoor, maar dat dit in recentere jaren niet meer het geval was. Tevens werd geconcludeerd dat voor wat betreft strafbeschikkingen uitgevaardigd wegens een misdrijf de uiteindelijke werkdruk voor de rechterlijke macht eerder vermeerderd dan verminderd was.[43]

Tot slot heeft Robroek in opdracht van het Openbaar Ministerie in 2016/17 onderzoek gedaan naar de OM-strafbeschikking. Hij concludeert dat er geen reden is om de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit onhoudbaar te verklaren. Door de schuldvaststelling, het (weliswaar beperkt) horen, de rechtsbijstand en de betrokkenheid van de officier van justitie die in veel gevallen verplicht is, is de rechtsbescherming voor de verdachte (t.o.v. de transactie) toegenomen. De zorgvuldigheid dient wel punt van aandacht te blijven. Ook de doorlooptijden dienen te worden verkort. Om die doorlooptijden te verkorten geeft hij aan de herbeoordeling na verzet te beperken en eerder te concluderen dat de executie is mislukt. Daarnaast dient de straftoemeting bij afdoening via een strafbeschikking meer te worden afgestemd op de rechterlijke straftoemeting.[44]

1.5 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen

Aan het onderzoek ligt de volgende, tweeledig probleemstelling ten grondslag:

- *Wat heeft de wetgever beoogd met de Wet OM-afdoening?*
- *Hoe wordt de Wet OM-afdoening in de praktijk uitgevoerd, en is die uitvoering in overeenstemming met de oorspronkelijke doelstellingen en verwachtingen van de wetgever?*

Zoals gezegd, is de bedoeling van het onderzoek niet alleen om inzicht te krijgen in de veronderstelde werking van de Wet OM-afdoening (wat werd beoogd bij de introductie ervan, de *beleidstheorie*), maar ook in de daadwerkelijke uitvoering ervan (*procesevaluatie*). Ook wordt bezien in hoeverre de praktijk afwijkt van de doelstellingen en de verwachtingen van de wetgever.

Tegen deze achtergrond is de probleemstelling uitgewerkt in een twaalftal onderzoeksvragen, deels kwalitatief en deels kwantitatief van aard.

OM-strafbeschikking, (Den Haag 2017, p. 85). Volgens hem valt niet in te zien dat de straffende officier aan hogere zorgvuldigheidseisen dient te voldoen dan de straffende (appel)rechter.

42 F. van Tulder, R. Meijer, S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *Nederlands Juristenblad*, 2017-6, p. 383-392.

43 F. van Tulder, R. Meijer, S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *Nederlands Juristenblad*, 2017-6, p. 392.

44 R. Robroek, OM-strafbeschikking, (Den Haag) 2017, p. 120-121.

De eerste drie onderzoeksvragen hebben betrekking op de beleidstheorie en luiden als volgt:

1. ***Welke* doelstellingen *liggen ten grondslag aan de Wet OM-afdoening en hoe zijn die in de wettelijke regeling neergelegd? Zijn die doelstellingen meetbaar?***
2. ***Welke doelstellingen en verwachtingen zijn geformuleerd ten aanzien van specifieke onderdelen van de Wet OM-afdoening?***
3. ***Welke impliciete en expliciete veronderstellingen liggen ten grondslag aan de doelstellingen van de Wet OM-afdoening (zoals geïdentificeerd onder 1 en 2)?***

De andere vragen hebben betrekking op de procesevaluatie, te weten:

4. ***Hoe wordt de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen) in de praktijk uitgevoerd (organisatie)? Welke partijen zijn daarbij betrokken en welke rol spelen zij?***
5. ***Wordt de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen) consistent uitgevoerd?***
   Nadere vragen in dit verband zijn onder andere:
   - ***Waar wordt in de praktijk afgeweken van de wettelijke regeling, de gedelegeerde regelgeving, of de richtlijnen en waarom?***
   - ***Wat loopt in de praktijk goed, waar zitten knelpunten en waardoor worden die veroorzaakt?***
6. ***Hoe verloopt de samenwerking met en de communicatie tussen de verschillende betrokken partijen?***
7. ***Wat zijn de ervaringen van burgers die verzet hebben aangetekend tegen een strafbeschikking?***
8. ***Hoe verloopt de informatievoorziening rond de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen) aan ambtshalve betrokken personen en aan betrokken burgers?***
9. ***Is sprake van mogelijk (onvoorziene) neveneffecten? (Bijvoorbeeld in relatie tot andere regelgeving?)***
10. ***Welke wensen leven bij ambtshalve betrokken personen ten aanzien van het aanpassen of wijzigen van de uitvoering van de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen)?***
11. ***Wat zijn de gevolgen in de praktijk van het gegeven dat de met de Wet OM-afdoening ingevoerde grondslag voor een "vergoedingsregeling" (het handhavende bestuursorgaan krijgt een deel van de opgelegde geldboete) nog niet op het niveau van een algemene maatregel is ingevoerd (art. 576a Sv; 27a WAHV)?***
12. ***Is de constructie van een algemene regeling voor de (OM)-strafbeschikking met daarnaast bestuurlijke strafbeschikking voor de praktijk voldoende duidelijk?***

1.6 Beleidstheorie en procesevaluatie

Om meer inzicht te krijgen in de veronderstelde werking van de Wet OM-afdoening is eerst een reconstructie gemaakt van de 'beleidstheorie', waarbij is onderzocht welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de Wet OM-afdoening. Een beleidstheorie is een theorie over, een explicitering van hoe beleidsmakers of bestuurders bepaalde verschijnselen in onderlinge samenhang zien en waarom en hoe bepaalde maatregelen (bijv. wet- en regelgeving) zouden moeten leiden tot bepaalde uitkomsten. In dit onderzoek is de beleidstheorie gereconstrueerd op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen 1-3. Daarbij is zo goed als mogelijk een onderscheid gemaakt tussen causale aannames en existentieaannames.[45] Een voorbeeld van een causale aanname is "Met bevoegdheid X in de Wet OM-afdoening kan deze functionaris komen tot een afgewogen afdoening." En een voorbeeld van een existentieaanname is: "Deze functionaris beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om tot een afgewogen beslissing over de afdoening te maken."

Beoogd werd om aan de hand van de beleidstheorie van de Wet OM-afdoening een overzicht te geven van de zo expliciet mogelijk geformuleerde – en indien van toepassing ook meetbare – verwachtingen en aannames. Daartoe is ook in kaart gebracht of, en zo ja waar er sprake is van (geëxpliciteerde) aannames en verwachtingen die onderling op gespannen voet staan. In het geval van interne inconsistentie, kan deze immers leiden tot problemen in de uitvoering.

Dit overzicht, inclusief eventuele inconsistenties, diende vervolgens als (normatief) toetsingskader voor de *procesevaluatie* aan de hand waarvan is onderzocht hoe de Wet OM-afdoening in de praktijk wordt uitgevoerd en of, c.q. in welke mate, dit geschiedt volgens de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever (onderzoeksvragen 4-12).

Bij de analyse is verder een onderscheid gemaakt naar drie niveaus: macro, meso en micro.

Macroniveau Context	*Wat verwacht de wetgever kennelijk van de context (andere wetgeving, maatschappelijke verwachtingen) waarin de wet moet functioneren?*
Mesoniveau Communicatie en samenwerking	*Welke relatie verwachtte de wetgever kennelijk tussen actoren in de keten gezien de inrichting van de wet?*
Microniveau Uitvoering	*Wat waren de verwachtingen en aannames omtrent capaciteit, doelen en gedragingen op operationeel niveau? Welke eigenschappen of werkwijzen verwacht de wetgever kennelijk op uitvoerend niveau gezien de inrichting van de wet?*

De analyse op *macro*niveau heeft betrekking op de *beleidstheorie* en behelst de vraag hoe de wet en de onderliggende regelgeving zijn ingebed in reeds bestaande wetgeving. De wetgever heeft stilgestaan bij de vraag hoe de buitengerechtelijke afdoening van strafbare

[45] Vergelijk: Helsloot, I., Schmidt, A., Tholen, B., de Vries, D, Grütters, C. & de Vries, M. (2013). *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers (WODC).

feiten door middel van een strafbeschikking zich verhoudt tot de wijze waarop in het bestuursrecht bestuurlijke boetes worden opgelegd. De verhouding van de wet tot het (punitieve) bestuursrecht ligt voor de hand, nu ook in dit rechtsgebied boetes kunnen worden opgelegd buiten de rechter om. Voor de evaluatie van de wet is het van groot belang stil te staan bij de opvatting van de wetgever over de verhouding tussen de verschillende vormen van buitengerechtelijke afdoening.

De analyse op *meso*niveau behelst de vraag naar de verwachte (*beleidstheorie*) en de feitelijke/praktische (*procesevaluatie*) gevolgen van de wet voor de communicatie en samenwerking met ketenpartners die bij de uitvoering van de wet betrokken zijn. Uitgangspunt van de wetgever ten aanzien van de gevolgen van de wet is dat aansluiting dient te worden gezocht bij de bestaande transactiepraktijk. De wijze waarop ketenpartners transacties afhandelen staat model voor de wijze waarop strafbeschikkingen worden verwerkt.

Bij de analyse op *micro*niveau ligt de focus op de uitvoering. Bij de reconstructie van de beleidstheorie en in de procesevaluatie is onder meer van belang de door de wetgever aangebrachte differentiatie in functionarissen die een strafbeschikking kunnen uitvaardigen. Immers, deze bevoegdheid komt niet alleen toe aan de officier van justitie, maar ook aan andere opsporingsambtenaren en – kortweg – bestuursorganen.[46]

1.7 Onderzoeksmethoden

Om de probleemstelling en de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een combinatie van onderzoeksmethoden toegepast, te weten: bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur; interviews; kwantitatieve analyse van justitiedata; en dossieronderzoek.

Onderzoeksvraag	**Methode**
1 (doelstellingen op papier)	Bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur
2 (doelstellingen en verwachtingen t.a.v. specifieke onderdelen) **3** (veronderstellingen bij doelstellingen)	Bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur Interviews betrokkenen bij wetgevingsproces
4 (organisatie uitvoering in praktijk)	Interviews betrokkenen uitvoering van de Wet OM-afdoening
5 (consistente uitvoering) **6** (samenwerking)	Interviews betrokkenen uitvoering van de Wet OM-afdoening Kwantitatieve analyse justitiedata Dossieronderzoek
7 (verzet tegen strafbeschikking)	Interviews burgers
8 (informatievoorziening)	Interviews burgers Interviews ambtshalve betrokken personen
9 (neveneffecten) **10** (wensen) **11** (vergoedingsregeling) **12** (heldere constructie)	Interviews betrokkenen uitvoering van de Wet OM-afdoening

[46] Zie art. 257a, 257b en 257ba Sv en MvT, p. 34.

De vooronderstellingen achter het gedifferentieerde stelsel zijn eerst geanalyseerd aan de hand van relevante wet- en regelgeving. Vervolgens zijn zowel de vooronderstellingen (beleidstheorie) als de praktische uitvoering (procesevaluatie) onderzocht door middel van interviews met alle betrokkenen.

1.7.1 Bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur

Deze methode is gebruikt voor de beschrijving en analyse van wat de Wet OM-afdoening precies inhoudt en welke voorwaarden er gelden voor de toepassing van in deze wet geregelde afdoeningsmodaliteiten. Daarnaast is deze methode, in combinatie met interviews, gebruikt om antwoord te geven op onderzoeksvragen 1-3 (mb.t. de *beleidstheorie*).

Om de beleidstheorie te kunnen reconstrueren, is gekeken naar de parlementaire behandeling van de Wet OM-afdoening, waarbij nadrukkelijk aandacht is besteed aan de verschillende actoren die bij de behandeling betrokken zijn geweest. Dit omvat een analyse van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer alsmede van de uitgebrachte adviezen. Daarnaast is een analyse gemaakt van de lagere regelgeving en richtlijnen die zijn gebaseerd op de Wet OM-afdoening. Vragen die daarbij aan de orde komen, zijn onder andere: Welke (uitvoerings)problemen worden verwacht? Welke specifieke doelen worden nagestreefd met de invoering van de wet? In hoeverre zijn dit meetbare (te kwantificeren) doelen?

1.7.2 Interviews met (in)direct betrokkenen

Een groot deel van het onderzoek bestond uit het afnemen van interviews met van functionarissen en burgers die zijn betrokken of betrokken geweest bij de totstandkoming van de wet, of de executie van de wet.

- De interviews met (in)direct *betrokkenen bij het wetgevingsproces* van de Wet OM-afdoening (beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen) zijn gehouden om (in aanvulling op de bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur) meer gedetailleerd antwoord te kunnen geven op onderzoeksvragen 2-3 (over de *beleidstheorie*). Het gaat dan vooral om de vragen met betrekking tot de verwachtingen ten aanzien van specifieke onderdelen van de wet en de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de doelstellingen van de wet.
- De interviews met de *met de uitvoering van de Wet OM-afdoening belaste functionarissen* (leden/medewerkers OM, politie, bestuursorganen, ZM, advocatuur, CJIB, etc.) dienden ter beantwoording van onderzoeksvragen 4, (kwalitatieve aspecten van) 5 ,6, (deel van) 8, 9, 10, 11 en 12 (m.b.t. de *procesevaluatie*).
- Interviews met *burgers die geconfronteerd zijn met de Wet OM-afdoening* zijn gehouden om antwoord te geven op onderzoeksvraag 7 en 8 (m.b.t. de *procesevaluatie*). Hen is gevraagd naar hun ervaring met de informatievoorziening. Ook zijn burgers geïnterviewd die verzet hebben aangetekend tegen een strafbeschikking. Belangrijk doel van de interviews was te achterhalen waarom zij verzet hebben aangetekend, met name of dat was ingegeven door de vaststelling van schuld die – in tegenstelling tot de transactie – voortvloeit uit het aanvaarden van een strafbeschikking.

1.7.3 Kwantitatieve analyse van justitiedata

Voor de beantwoording van kwantitatieve deelaspecten van onderzoeksvraag 5 (m.b.t. de *procesevaluatie*) zijn voor dit onderzoek relevante registratiegegevens opgevraagd en verkregen van het Openbaar Ministerie en het CJIB. Deze kwantitatieve data zijn geanalyseerd om antwoord te kunnen geven op vragen als: worden er meer of andersoortige zaken buitengerechtelijk afgedaan met een strafbeschikking dan met een transactie; in welk percentage van de zaken die met strafbeschikking worden afgedaan gaat men in verzet; verschilt dat percentage met het niet ingaan op een transactieaanbod; wordt er na verzet een hogere straf gevorderd dan in de strafbeschikking is opgelegd? Tevens is nagegaan of en in hoeverre op basis van beschikbare databestanden vastgesteld kan worden in welk percentage van zaken de tenuitvoerlegging van de in een strafbeschikking opgelegde straf mislukt, in welke gevallen zaken nog worden afgedaan met een transactie en of strafbeschikkingen worden uitgevaardigd waarin meerdere feiten worden afgedaan en meerdere sancties worden opgelegd.

1.7.4 Dossieronderzoek

Om (deelaspecten van) onderzoeksvraag 5 (*consistente uitvoering*) in kaart te brengen heeft, naast de hierboven al aangegeven onderzoeksmethoden, ook dossieronderzoek plaatsgevonden. Dit deel van de evaluatie was gericht op de werking van de Wet OM-afdoening in de praktijk. Aangezien de consistente uitvoering van de OM-strafbeschikking reeds was onderzocht (zie paragraaf 1.4), werd gekozen voor dossieronderzoek naar de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking. Daarbij is onderzocht of: de uitgevaardigde strafbeschikking op zich wettelijk toelaatbaar is; de politie, c.q. het betreffende bestuursorgaan op basis van het dossier tot een schuldvaststelling kon komen; de (wettelijke) waarborgen in acht zijn genomen en de strafbeschikking voldoet aan de daarvoor geldende voorschriften.

1.8 Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk wordt de beleidstheorie geconstrueerd (hoofdstuk 2). Daarna volgt de procesevaluatie. Achtereenvolgens gebeurt dit aan de hand van kwantitatieve analyse van registratiegegevens over de Wet OM-afdoening (hoofdstuk 3), het dossieronderzoek (hoofdstuk 4) en op basis van interviews met professionals en burgers die betrokken zijn bij de wet (hoofdstuk 5). Daarna worden de bevindingen in hun onderlinge samenhang besproken en tegen het licht gehouden van de beleidstheorie en worden conclusies geformuleerd (hoofdstuk 6). Afgesloten wordt met een korte samenvatting (hoofdstuk 7).

2 Beleidstheorie en inbedding van de Wet OM-afdoening

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie van de Wet OM-afdoening gereconstrueerd. De beleidstheorie heeft tot doel de im- en expliciete veronderstellingen, aannames en rechtvaardigingen van (onderdelen van) de Wet OM-afdoening inzichtelijk te maken.[47] Met andere woorden: wat heeft de wetgever beoogd met de Wet OM-afdoening? Daarbij wordt nagegaan welk probleem de beleidsmakers wensten op te lossen, waarin volgens hen de noodzakelijke oplossing gelegen was en welke verbanden bestaan tussen de instrumenten en de doelstellingen. Met het blootleggen van die beleidstheorie wordt tevens antwoord gegeven op de 1e, 2e en 3e onderzoeksvraag: vragen naar de expliciete en impliciete doelstellingen van de Wet OM-afdoening en haar afzonderlijke onderdelen. Een korte schets van de beleidstheorie zoals die in dit hoofdstuk wordt gereconstrueerd is opgenomen in de tussenconclusie bij het onderhavige hoofdstuk. De beleidstheorie zal het toetsingskader vormen voor de procesevaluatie, waarin de implementatie van de wet aan de hand van de beleidstheorie zal worden geëvalueerd.

Reeds in het verleden zijn er initiatieven ontplooid om de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken te hervormen. De Wet OM-afdoening bouwt daarop voort. Dat blijkt onder meer uit de Memorie van Toelichting, waarin wordt opgemerkt dat aandacht zal worden besteed aan de eerdere voorstellen om de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken te hervormen[48] en dat nadrukkelijk aansluiting wordt gezocht bij die eerdere voorstellen. De Minister van Justitie overweegt in de inleiding van de Memorie van Toelichting:

> *"De commissie Korthals Altes heeft in haar rapport 'Het recht tenuitvoergelegd: oude en nieuwe instrumenten van de rechtshandhaving' voorgesteld om de transactie, indien de verdachte daar geen bezwaar tegen maakt, na enige tijd van rechtswege om te zetten in een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing. Het toenmalige kabinet stemde in 1996 (…) met die gedachte in en stelde een wetsvoorstel in het vooruitzicht. Recenter is in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 voorgesteld de buitengerechtelijke afdoening zo vorm te geven, dat het openbaar ministerie in sommige strafzaken sancties mag opleggen waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is. Destijds is reeds aangegeven dat mede op basis van deze voorstellen aan een wetsvoorstel wordt gewerkt (Kamerstukken II 2000/01, 27 400, VI, p. 6). Ik teken hierbij aan dat ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2003 een advies heeft gegeven dat*

[47] Zie o.a. C. Klein-Haarhuis, F.L. Leeuw, 'De reconstructie van programmatheorieën', *Justitiële Verkenningen*, 2004, nr. 5. De onderzoekers nemen de in die bijdrage beschreven beleidswetenschappelijke benadering van Leeuw en Haarhuis als uitgangspunt.

[48] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 3 (MvT).

spoort met het onderhavige wetsvoorstel. In het rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' (p. 235) wordt opgemerkt: 'Ter ontlasting van de strafrechtelijke behandeling zou kunnen worden overwogen om aan het openbaar ministerie de bevoegdheid te geven om bij lichtere delicten, waar de schuldvraag min of meer duidelijk ligt, een boete op te leggen met daarbij de mogelijkheid tot een beroep bij de rechter.'"[49]

Uit de afgenomen interviews volgt dat vooral ook naar de context of inbedding van de wet moet worden gekeken. Interviews zijn afgenomen met 6 (in)direct betrokkenen bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening. De interviews hadden voornamelijk tot doel om meer inzicht te krijgen in de doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen ten aanzien van (specifieke onderdelen van) de wet. Citaten uit de interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een twee letters (BT, waarmee wordt aangeven dat deze respondenten zijn geïnterviewd in het kader van de reconstructie van de beleidstheorie) en een nummer (resp. BT01, resp. BT02, enzovoort).

In de navolgende paragrafen wordt de beleidstheorie van de Wet OM-afdoening gereconstrueerd. Dit geschiedt aan de hand van de wetsgeschiedenis en aan de hand van interviews met personen die direct betrokken zijn geweest bij de totstandkoming en initiële implementatie van de wet. Voorafgaand aan die reconstructie zal de context of inbedding van de wet worden beschreven.

2.1 Historische achtergronden van de wet

2.1.1 Herziening van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken: enkele eerdere voorstellen

In de memorie van toelichting bij de wet OM-afdoening werd nadrukkelijk aansluiting gezocht bij hetgeen reeds eerder aan voorstellen is gepresenteerd over de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. In de memorie van toelichting werd verwezen naar de bevindingen van de commissie-Korthals Altes, die in het rapport 'Het recht ten uitvoer gelegd: oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving' pleitte voor het executabel maken van de transactie indien de verdachte niet binnen een bepaalde termijn verzet aantekende.[50] Het initiatief om de zaak bij de rechter aanhangig te maken ligt dan bij de verdachte en niet langer bij het Openbaar Ministerie.

De commissie-Korthals Altes adviseerde voorts om slechts voor een beperkte groep delicten (door haar 'misdragingen' genoemd) de mogelijkheid van een executabele transactie mogelijk te maken. Belangrijke drijfveer achter deze aanbeveling was het feit dat dergelijke feiten – zoals winkeldiefstal, doorrijden na een ongeval, mishandeling, vandalisme, rijden onder

49 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 3 (MvT).

50 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 51-52.

invloed – een groot beslag legden op schaarse zittingscapaciteit.[51] Aansluiting werd gezocht bij de wijze waarop de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de wet-Mulder) in de praktijk functioneerde:

> *'Uitgangspunt bij het aanbieden van een transactie door het Openbaar Ministerie is dat de zaak zich leent voor afdoening buiten proces. Een efficiënte rechtspleging is ermee gediend dat deze zaken ook daadwerkelijk niet aan de rechter worden voorgelegd. De commissie is er een voorstander van lichte misdrijven die altijd met een transactie plegen te worden afgedaan, af te doen op een wijze waarbij, naar analogie van het systeem van de Wet Mulder, de verdachte het initiatief moet nemen zijn zaak aan de rechter voor te leggen. Dit houdt in dat het transactievoorstel van rechtswege wordt gewijzigd in een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing, tenzij de verdachte de zaak zelf binnen de wettelijk bepaalde termijn aan de rechter voorlegt.'*[52]

De aanbeveling van de commissie werd echter niet gevolgd: de wetgever heeft immers geen wettelijke regeling ontworpen die de transactie na verloop van tijd executabel maakt. In de memorie van toelichting wees de minister op twee bezwaren. Allereerst past de figuur van de executabele transactie dogmatisch gezien minder goed binnen het Nederlandse rechtsstelsel, waarbij de minister het oog met name had op de wijze waarop in het civiele recht een overeenkomst tot stand komt. Een transactie is een aanbod van het Openbaar Ministerie en niet meer dan dat: indien de verdachte 'stilzit' komt geen – naar analogie met het civiele recht – overeenkomst tot stand. Van aanvaarding van het aanbod van het Openbaar Ministerie kan door het enkele stilzitten immers niet gesproken worden.[53] Een strafbeschikking, als eenzijdige rechtshandeling bestaande uit een strafoplegging, kent dit dogmatische bezwaar niet. Ten tweede wees de minister op de proceseconomische gevolgen van een transactie waartegen bezwaar gemaakt wordt door de betrokkene. Het Openbaar Ministerie dient in een dergelijk geval tot dagvaarding over te gaan en een tenlastelegging te formuleren. Bij een strafbeschikking is dit laatste niet nodig: de strafbeschikking fungeert in een dergelijk geval als tenlastelegging.[54]

2.1.2 Preadvies Knigge en Strafvordering 2001

Naast de aanbevelingen van de commissie-Korthals Altes is in het wetsvoorstel aandacht besteed aan de resultaten van het onderzoeksprogramma Strafvordering 2001. Alvorens deze resultaten te bespreken wordt het preadvies 'Strafvordering in het geding' van G. Knigge uit 1994 besproken. Dit preadvies, opgesteld ten behoeve van de jaarvergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging (NJV), bevat namelijk belangrijke elementen die in

---

51 Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving, (Den Haag 1995), p. 10

52 Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, *Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving*, (Den Haag 1995), p. 103

53 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 52.

54 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 53. Artikel 257f lid 3 Sv.

Strafvordering 2001 nader werden uitgewerkt. De NJV-vergadering boog zich in 1994 over het thema 'Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering'.

In zijn preadvies verwees Knigge naar de gestegen behoefte aan rechtshandhaving eind jaren '80 en de moeite die politie en justitie hadden om de gestegen criminaliteit het hoofd te bieden.[55] Centrale vraag in zijn bijdrage was of de – naar aanleiding van de gestegen criminaliteit en behoefte aan rechtshandhaving – "verandering van de regelgeving vanuit een oogpunt van rechtsbescherming verantwoord is en of zij kan bijdragen aan een geloofwaardiger justitie-optreden."[56] Eén van de aanbevelingen die Knigge in zijn preadvies uitwerkte betreft het driesporenproces: "waarbij de eenvoudigste procedure betrekking heeft op de oplegging van geldboetes, de middelzware procedure op vrijheidsstraffen van niet meer dan zes maanden en de zwaarste procedure op vrijheidsstraffen van langere duur."[57] Hierin klinken duidelijk de drie sporen door die in Strafvordering 2001 nader werden uitgewerkt. De gedachte achter deze aanbeveling is dat er gedifferentieerd dient te worden naar datgene wat er voor de verdachte op het spel staat: een volledig doorlopen proces in zaken waarbij (langdurige) vrijheidsstraffen opgelegd kunnen worden en een eenvoudige procedure voor zaken waarbij het gaat om lichte en eenvoudige strafbare feiten die bestraft worden met een geldboete. Daarbij past ook dat in de laatste categorie meer (proces-)initiatief van de verdachte gevraagd mag worden.[58]

Knigge pleitte ervoor om de transactie af te schaffen en te vervangen door een 'administratiefrechtelijk getinte procedure'.[59] Hierbij wordt aan de officier van justitie de bevoegdheid toegekend om een geldboete op te leggen, waartegen de verdachte beroep in kan stellen bij de rechter. De rechter beoordeelt het beroep, met inachtneming van de bezwaren die de verdachte tegen de beschikking naar voren heeft gebracht. Knigge stond een verbod op reformatio in peius voor ogen: de rechter mag in geen geval hoger straffen dan de straf door de officier van justitie opgelegd.[60] Ten aanzien van het afschaffen van de transactie merkte Knigge op:

> *'De vraag rijst of de figuur van de transactie aan de magistratelijke positie die het OM bij de buitengerechtelijke afdoening inneemt, recht doet. De eigen verantwoordelijkheid van het OM voor deze vorm van afdoening komt mijns inziens beter uit de verf als de transactiebevoegdheid wordt omgevormd tot een bevoegdheid om (bij be-*

55 G. Knigge, 'Strafvordering in het geding', in: Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering*, (Zwolle 1994), p. 40.

56 G. Knigge, 'Strafvordering in het geding', in: Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering*, (Zwolle 1994), p. 41.

57 p. 75.

58 p. 75.

59 p. 75.

60 p. 76.

schikking of per strafbevel) boetes op te leggen, waartegen de verdachte dan in beroep kan gaan bij de rechter.'[61]

De boete is wettelijk gemaximeerd; hoger beroep is niet mogelijk tegen het oordeel van de rechter die in beroep oordeelt over de door de officier opgelegde beschikking. De mogelijkheid van beroep in cassatie volstaat.[62] Deze vereenvoudigde, buitengerechtelijke procedure leidt naar verwachting tot capaciteitswinst bij de zittende magistratuur die daarmee meer aandacht kan besteden aan de zwaardere zaken uit het eerste en tweede spoor.[63]

In het onderzoekproject Strafvordering 2001 werd de gedachte om het afdoen van strafzaken door middel van drie sporen nader uitgewerkt. In het onderstaande worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoeksproject belicht, voor zover deze betrekking hebben op het buitengerechtelijk afdoen van strafzaken (het reeds genoemde derde spoor). Het eerste spoor betrof de behandeling door de meervoudige kamer van de rechtbank, waar zaken aanhangig gemaakt worden waarbij een vrijheidsstraf van meer dan zes maanden aan de orde is. Het tweede spoor betrof de behandeling door een enkelvoudige kamer, waarbij de straf niet meer beloopt dan zes maanden gevangenisstraf.[64] In het eerste interim-rapport van Strafvordering 2001 werd in het hoofdstuk 'Keuzen en uitgangspunten' opgemerkt:

'Het is geenszins onverantwoord om het niveau van rechtsbescherming afhankelijk te doen zijn van hetgeen voor individu en samenleving op het spel staat. Wat niet onverantwoord is wordt al gauw een dringende eis in het licht van de schaarse middelen en de beperkte capaciteit van de strafrechtspleging. Er dient dan gezocht te worden naar een redelijke verhouding tussen de grootte van de waarborgen en de mate waarin daaraan behoefte bestaat. Om voldoende aandacht te kunnen blijven besteden aan zaken die dat ook werkelijk verdienen, zal gezocht moeten worden naar wegen om de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat tegen te gaan.'[65]

Hierin klinkt de reeds door Knigge in zijn preadvies gemaakte aanbeveling door, namelijk dat er gedifferentieerd dient te worden naar wat er voor de verdachte op het spel staat. Voor eenvoudige, lichte vergrijpen volstaat een buitengerechtelijke procedure waarbij wel beroep op de rechter blijft openstaan. Mede gelet op het bepaalde in artikel 113 Grondwet blijft het opleggen van vrijheidsbenemende sancties voorbehouden aan de rechterlijke macht.

---

61 p. 59.

62 p. 78.

63 p. 78.

64 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, (Groningen 1999), p. 41.

65 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, (Groningen 1999), p. 28. Vgl ook Eindrapport, p. 176.

De kernpunten van het buitengerechtelijke spoor zijn:

- het wegvallen van de procesverplichting
- de ernst van de feiten is relatief gering
- de sanctie wordt opgelegd door de officier van justitie
- beroep op de rechter is mogelijk, die toetst aan de hand van het beslissingsschema van de artikelen 348 en 350 Sv[66]

In twee interimrapporten werden deze kernpunten nader uitgewerkt door Hartmann. Aan het buitengerechtelijke spoor lag nadrukkelijk de idee ten grondslag dat het ook hier gaat om een *strafrechtelijk* traject. De waarborgen en zorgvuldigheidseisen die het strafrecht biedt zijn in beginsel dan ook van toepassing op het buitengerechtelijke spoor.[67] Van een bestuursrechtelijk getinte buitengerechtelijke procedure is dan ook geen sprake. Binnen het derde spoor werd gestreefd naar een wettelijke regeling die het buitengerechtelijk afdoen van strafbare feiten omvat. De transactie en het voorwaardelijk sepot worden in dit spoor geïntegreerd.[68] Het geschetste spoor dient te zorgen voor een efficiënte afhandeling van relatief eenvoudige zaken, waarbij het niveau van rechtsbescherming afhankelijk is van hetgeen er voor de verdachte op het spel staat.[69]

Voor wat betreft de categorie strafbare feiten die binnen het derde spoor worden afgedaan werd aansluiting gezicht bij de transactiepraktijk: feiten waarvoor een transactie werd aangeboden komen in aanmerking om buitengerechtelijk te worden afgedaan. Daarbij geldt dat de zaak eenvoudig van aard dient te zijn en de verdachte het feit niet betwist. Indien het feit wel betwist wordt, dan is dit een sterke indicatie om de zaak af te handelen binnen het tweede spoor.[70] In beginsel kan alleen aan het Openbaar Ministerie een zelfstandige sanctiebevoegdheid worden toegekend, maar overwogen kan worden deze bevoegdheid ook toe te kennen aan specifieke opsporingsambtenaren en lichamen met een publieke taak belast.[71]

---

66 In het eerste interimrapport was nog sprake van een verbod op reformatio in peius. In het derde interimrapport wordt echter gesteld dat reformatio in peius niet uitgesloten is. Immers, ook in hoger beroep kan de straf hoger uitvallen dan in eerste aanleg. Een verbod op reformatio in peius zou dan ook met het Nederlands strafvorderlijk stelsel botsen. M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, (Groningen 1999), p. 42; M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject 2001*,(Deventer 2002), p. 188.

67 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, (Groningen 1999),p. 78.

68 M.S. Groenhuijsen, G. Knigge (red.), Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject 2001,(Deventer 2002) p. 29.

69 p. 148.

70 p. 157.

71 p. 178.

Ten aanzien van de op te leggen sancties werd onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen en tussen commune en economische strafzaken. De maximaal op te leggen boete bedraagt voor een rechtspersoon in een economische zaak 450.000 EUR, voor natuurlijke personen in een commune strafzaak 2.250 EUR.[72] Andere sancties die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen betreffen de verbeurdverklaring, de onttrekking aan het verkeer, de ontzegging van de rijbevoegdheid, de ontnemingsmaatregel, de schadevergoedingsmaatregel, de taakstraf, de maatregel ex artikel 8 sub d WED en de openbaarmaking van de uitspraak.[73] Voorts dient de officier van justitie de mogelijkheid te hebben aanwijzingen te geven die het gedrag van de betrokkene betreffen (zoals deze gesteld kunnen worden bij voorwaardelijk sepot).[74]

Over de vraag of sancties ook in voorwaardelijke vorm opgelegd moeten kunnen worden, werd opgemerkt:

> *'Wij zoeken de oplossing niet in een bevoegdheid van de OvJ de hem ter beschikking staande sancties voorwaardelijk op te leggen. In plaats daarvan stellen wij voor de OvJ de bevoegdheid te verlenen in zijn beschikking 'aanwijzingen' te geven die het gedrag van de betrokkene betreffen. De OvJ geeft zijn beschikking daarbij onder de ontbindende voorwaarde dat de aanwijzingen worden nageleefd. Ingeval van niet-naleving kan de OvJ alsnog dagvaarden, waardoor de beschikking vervalt. De OvJ kan met het geven van aanwijzingen volstaan, maar die aanwijzingen ook combineren met een boete of een andere sanctie. Aan geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke bestraffing bestaat daarom in het derde spoor geen behoefte.'*[75]

Indien de verdachte het oneens is met de opgelegde sanctie, dan kan hij beroep instellen bij de rechter. De rechter beoordeelt de zaak ten volle, het beslissingsschema van de artikelen 348 en 350 Sv is van toepassing. Ten aanzien van de sanctie is reformatio in peius niet uitgesloten: in die zin loopt de verdachte het risico slechter af te zijn indien hij beroep aantekent. Aan het beroepsschrift mogen niet al te hoge eisen worden gesteld. Hoger beroep tegen de beslissing van de rechter is niet mogelijk, het instellen van beroep in cassatie wel.[76]

Naast de aanbevelingen van de commissie-Korthals Altes, het preadvies van Knigge en de resultaten van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 wordt hier ten slotte nog verwezen naar het rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2003. De Raad beval hierin het volgende aan:

> *'Ter ontlasting van de strafrechtelijke behandeling zou kunnen worden overwogen om aan het openbaar ministerie de bevoegdheid te geven om bij lichtere delicten,*

---

72 p. 160.

73 p. 165.

74 p. 168-169.

75 p. 33-34, curs in origineel.

76 p. 184-188.

waar de schuldvraag min of meer duidelijk ligt, een boete op te leggen met daarbij de mogelijkheid tot een beroep bij de rechter.'[77]

2.2 Inbedding van de regeling van de strafbeschikking

De inbedding van de strafbeschikking binnen het bestaande stelsel van handhaving en bestraffing omvat vier onderdelen. Ten eerste wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen binnen het (punitieve) bestuursrecht. Ten tweede wordt gesteld dat de strafbeschikking goed aansluit bij de afdoening door de rechter. Ten derde wordt gesteld dat het eenzijdig opleggen van sancties door de officier van justitie gerechtvaardigd is door te wijzen op de bestaande praktijk van de transactie en het voorwaardelijk sepot. En tot slot is de strafbeschikking met haar verschillende sanctiemodaliteiten ingebed in het bestaand sanctiearsenaal. Over deze vier onderdelen worden hieronder enkele opmerkingen gemaakt. De hieronder uiteengezette beleidstheorie – de doelen, verwachtingen en het verkozen instrumentarium – kan slechts tegen deze achtergronden begrepen worden en betekenis krijgen.

2.2.1 Verhouding tot de bestuursrechtelijke handhaving

Binnen het bestuursrecht bestond reeds langer de mogelijkheid om sancties op te leggen buiten de rechter om. In reactie op het advies van de Raad van State rechtvaardigt de minister het buiten de rechter om opleggen van sancties door te verwijzen naar de invloed die het punitieve bestuursrecht heeft gehad op de strafrechtelijke handhaving. Buitengerechtelijke bestraffing is binnen het bestuursrecht mogelijk en er is geen klemmende reden om dit binnen het strafrecht niet mogelijk te maken. Sterker, het feit dat er buitengerechtelijk wordt bestraft binnen het bestuursrecht, maakt dat er anders gekeken dient te worden naar het geldende strafprocesrecht.[78] Het binnen het strafrecht op buitengerechtelijke wijze afdoen van zaken levert capaciteitsvoordelen op die niet behaald kunnen worden door de mogelijkheden van het opleggen van bestuurlijke boetes te vergroten. De minister presenteert de strafbeschikking derhalve als het enige juiste alternatief voor het afdoen van deze zaken. Daarnaast wijst de minister op meer principiële redenen die ten grondslag liggen aan een keuze voor het strafrecht. De minister stelt dat afdoening binnen het strafrecht (in plaats van het bestuursrecht) in beginsel aan de orde is, indien de geschonden norm 'meer aansluit bij de in de maatschappij levende fundamentele waarden', er sprake is van schade of letsel, of indien ingrijpende dwangmiddelen moeten worden ingezet.[79]

De rechtvaardiging om voor een strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit te kiezen werd enerzijds gevonden in het feit dat het Openbaar Ministerie het gezag over de handhaving kreeg en anderzijds in het feit dat efficiencyoverwegingen geen doorslaggevende rol hoeven te

---

77 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, (Den Haag 2002) p. 235.

78 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 3.

79 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 12-13.

spelen bij de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening.[80] Voorts verwacht de minister dat de handhaving beschikt over een adequater stelsel van dwangmiddelen en dat de coherentie met betrekking tot sanctionering zal toenemen.[81]

De keuze voor handhaving via het straf- of bestuursrecht wordt door de minister toegelicht aan de hand van zogenoemde 'indicatoren'. De ernst van de overtreding, het gebruik van ingrijpende dwangmiddelen en de gewenste sanctie kunnen leiden tot de conclusie dat het strafrecht het aangewezen rechtsgebied is. Van belang voor de keuze tussen straf- en bestuursrecht is voorts de mogelijkheid tot het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel. De uitgebreide regeling binnen het strafrecht leidt dan tot de keuze om normen strafrechtelijk te handhaven.[82] Een contra-indicatie voor bestuursrechtelijke handhaving betreft de onwenselijkheid van plaatselijke verschillen in de handhaving; de onwenselijkheid dat het orgaan dat de norm stelt deze ook handhaaft en de situatie waarin de plaatselijke situatie niet relevant is voor de handhaving.[83] Het Openbaar Ministerie – als landelijk opererende instantie – is dan de aangewezen instantie om de controle en coördinatie van de handhaving op zich te nemen.[84] In dit verband kan ook gewezen worden op de bestuurlijke strafbeschikking, die, evenals de politiestrafbeschikking, onder het gezag van het Openbaar Ministerie wordt opgelegd. De daadwerkelijke oplegging geschiedt door een bestuursorgaan, maar onder het toezicht van het Openbaar Ministerie. Indien verzet wordt ingesteld tegen een bestuurlijke strafbeschikking is het de officier van justitie die het verzet beoordeelt en niet het bestuursorgaan.

De keuze om de strafbeschikkingsbevoegdheid toe te kennen aan bestuursorganen zonder direct toezicht van het Openbaar Ministerie is mogelijk indien aan bepaalde kwaliteitswaarborgen is voldaan met betrekking tot de handhaving. De normering van de buitengerechtelijke afdoening speelt een rol, maar ook de vraag of de strafbare feiten die in aanmerking komen voor bestraffing door een bestuursorgaan al dan niet samenhangen met andere vormen van criminaliteit.[85]

De rechtvaardiging voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking is erin gelegen dat de oplegging van sancties in dergelijke gevallen nadrukkelijk strafrechtelijk in plaats van bestuursrechtelijk wordt ingebed.[86] Daarbij stelde de minister dat de bevoegdheid om bestuurlijke strafbeschikkingen uit te vaardigen eraan bijdraagt dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden geüniformeerd.[87] Het strafrecht herneemt het primaat van de punitieve rechtshandhaving: de bestuursorganen wordt een strafrechtelijke be-

80 *Kamerstukken II* 2005/06, 29849, 30, p. 3.
81 *Kamerstukken II* 2005/06, 29849, 30, p. 3.
82 *Kamerstukken II* 2005/06, 29849, 30, p. 6.
83 *Kamerstukken II* 2005/06, 29849, 30, p. 7.
84 *Kamerstukken II* 2005/06, 29849, 30, p. 7.
85 *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 29 (MvA).Het betreft hier de fiscale strafbeschikking ex art 76 AWR.
86 *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, E, p. 2.
87 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 32 (NV). Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 17, p. 23.

voegdheid toegekend die genormeerd wordt vanuit het strafrecht en niet vanuit het bestuursrecht. Tijdens het wetgevingsoverleg van 18 april 2005 spreekt toenmalig minister van Justitie Donner (CDA) over het levensvatbaar houden van het strafrecht: het wetsvoorstel beoogt tegen te gaan dat punitieve rechtshandhaving in toenemende mate via het bestuursrecht geschiedt. De rechtseenheid en de rechtsontwikkeling lopen gevaar indien binnen het bestuursrecht 'eigen vormen van strafrecht' ontstaan.[88] Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer herhaalt de minister dit en stelt dat het wetsvoorstel beoogt het terugdringen van het strafrecht ten faveure van het bestuursrecht een halt toe te roepen. Het is een wetsvoorstel dat niet primair is ingegeven uit efficiencyoverwegingen, maar uit principiële overwegingen ten aanzien van de verhouding straf- en bestuursrecht.[89] Ook uit de interviews komt dit naar voren: punitief optreden dient bij voorkeur via het strafrecht te geschieden.

> *"Eén van de grootste zorgpunten is dat het punitief recht versnipperd raakt over het strafrecht en het bestuursrecht. Een betere inrichting van het recht – en uiteindelijk ook beter recht voor de burgers – wordt bereikt als het allemaal onder een strafrechtelijke noemer wordt gebracht." (resp. BT01)*

> *"Gaandeweg kwam ook de stelseldiscussie op: waarin kun je bestraffing vormgeven, in het strafrecht of ook daarbuiten? In het begin was dit niet zo prominent, maar later als de OM-afdoening als alternatief voor de bestuurlijke boete opkomt, is het een doelstelling." (resp. BT02)*

Verwacht wordt dat het gebruik van de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking zal stijgen ten opzichte van de oude regeling en dat dit kan worden opgevangen omdat het aantal strafzaken dat voor de rechter wordt gebracht zal teruglopen.[90]

2.2.2 Verhouding tot de rechterlijke afdoening

De strafbeschikking sluit nauw aan bij de reeds bestaande praktijk van de buitengerechtelijke afdoening. Tegelijkertijd wordt de positie van de strafrechter 'volledig behouden' en komt de strafbeschikking – wat de schuldvaststelling betreft – overeen met een rechterlijk vonnis.[91] Indien tegen een strafbeschikking verzet wordt ingesteld, dan vernietigt de rechter de strafbeschikking en vormt deze zich een oordeel over het ten laste gelegde feit. De term 'verzet' is bewust gekozen om het karakter van de behandeling van de zaak door de rechter helder uit te laten komen: het zou onjuist zijn om van 'beroep' te spreken, omdat daarmee de suggestie wordt gewekt dat de rechter zich (uitsluitend) een oordeel dient te vormen over de strafbeschikking en niet zozeer over het onderliggende feitencomplex.[92] Anderzijds

88 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 17, p. 22-23.

89 *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 5-6 en p. 20 (MvA).

90 *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 30 (MvA).

91 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2-3, p. 76 (MvT).

92 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 41-42 (MvT). Vergelijk *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 8.

is juist voor de term 'beschikking' gekozen om zo de eenheid van het recht te waarborgen: binnen het bestuursrecht wordt ook met deze term gewerkt.[93] Er wordt aansluiting gezocht bij bestuursrechtelijke terminologie, terwijl de behandeling van de zaak door de rechter een wezenlijk andere is.

Verwacht wordt dat er geen verschil zal bestaan in de behandeling van een verzetszaak en een reguliere strafzaak. Dit verklaart waarom artikel 257f lid 2 Sv vermeldt dat de zaak wordt behandeld overeenkomstig de bepalingen in de zesde, zevende of achtste titel van het Tweede Boek (resp. behandeling door de rechtbank, behandeling door de politierechter en behandeling door de kantonrechter). Dit model, waarbij het onderliggende feit wordt beoordeeld en niet de wijze waarop de strafbeschikking is uitgevaardigd, wordt vergeleken met het procesmodel in hoger beroep. De minister stelt dat dit procesmodel (het gerechtshof beoordeelt het ten laste gelegde feit en niet het vonnis van de rechtbank) aansluit bij de wijze waarop de rechter een verzetszaak behandelt.[94] De rechtvaardiging voor dit procesmodel wordt gevonden door nadrukkelijk aansluiting te zoeken bij het reeds bestaande procesmodel van het hoger beroep.

Het zo nauw mogelijk aansluiten bij reeds bestaande procedureregels volgt ook uit de bepaling inzake het intrekken van het verzet. Artikel 257e lid 7 Sv bepaalt dat het verzet kan worden ingetrokken tot het moment waarop de behandeling van de zaak ter terechtzitting is aangevangen. Intrekking van het verzet brengt mee dat daarmee afstand is gedaan van het recht verzet te doen. Dit sluit aan bij de wijze waarop intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen wordt gedaan (artikel 453 Sv). De verwantschap tussen de strafbeschikking en het rechterlijk oordeel kan, aldus de minister, aanleiding zijn om de afstemming tussen beide te verbeteren.[95] Wat precies onder afstemming moet worden verstaan, wordt niet verder geëxpliciteerd.

2.2.3 Inbedding in buitengerechtelijke afdoening

Uitgangspunt van de nieuwe regeling is dat deze nauw aansluit bij de bestaande praktijk van de buitengerechtelijke afdoening en een logische volgende stap is in de uitbreiding van de buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten.[96] Gewezen wordt op de normering van de transactiepraktijk – in het Transactiebesluit 1994 en de zogeheten Polarisrichtlijnen van het Openbaar Ministerie – en de goede afstemming die bestaat tussen de politie, het Openbaar Ministerie en het CJIB.[97] Ten aanzien van het CJIB wordt gesteld dat de verwerking van aangeboden transacties efficiënt verloopt. De (impliciete) veronderstelling is dat dit ook zal gelden voor de strafbeschikking.

---

93 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 66 (MvT).

94 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2-3 (MvT).

95 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 41 (NV).

96 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 en p. 14 (MvT); *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 13 (NV).

97 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 (MvT).

Het stelsel van richtlijnen dat de transactiepraktijk normeerde zal, zo veronderstelt de minister, worden gecontinueerd. Het College van procureurs-generaal zal er zorg voor dragen dat de normering van de buitengerechtelijke afdoening 'adequaat' zal geschieden.[98] Onduidelijk is wat precies moet worden verstaan onder adequaat. De verhouding tussen de eis ter terechtzitting en het in de strafbeschikking opgenomen boetebedrag zal, zo verwacht de minister, gelijk zijn in het geval verzet wordt ingesteld. Dat betekent dat de eis ter zitting iets hoger zal zijn dan het bedrag dat in de strafbeschikking is opgenomen.[99]

De Raad van State uitte kritiek op het ongedifferentieerde karakter van de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen: zowel voor veelvoorkomende strafbare feiten als voor complexe fraudes bestaat de mogelijkheid om een strafbeschikking uit te vaardigen. De reden om dergelijke categorieën buitengerechtelijk af te doen verschilt aanzienlijk, aldus de Raad: in bulkzaken is de eenvoud van de zaken reden om deze buitengerechtelijk af te doen, terwijl bij complexe zaken een mogelijk moeizame rechtsgang wordt vermeden. De minister rechtvaardigt het ongedifferentieerde karakter van de strafbeschikkingspraktijk door te wijzen op de bestaande transactiepraktijk, waarbij ook voor een veelheid aan delicten een transactie kan worden aangeboden.[100]

Het uitgangspunt dat aansluiting wordt gezocht bij de bestaande praktijk brengt voorts met zich dat het sanctiearsenaal zoals dat reeds bestond, gehandhaafd blijft. Het wetsvoorstel voorziet in een verruiming van de mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening, 'op een hechtere grondslag'.[101] Daartoe is het vereist dat de voorwaarden die opgenomen zijn in de transactie of het voorwaardelijk sepot, worden vervangen door sancties die – desnoods zonder medewerking of instemming van de betrokkene – ten uitvoer gelegd kunnen worden.[102]

Met de invoering van de strafbeschikking wordt niet beoogd de mogelijkheid van een voorwaardelijk sepot af te schaffen. De minister veronderstelt dat naast de mogelijkheid van het opleggen van een strafbeschikking het voorwaardelijk sepot van waarde zal blijven. Dit geldt vooral voor feiten waarop meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. In voorkomende gevallen dient de mogelijkheid behouden te blijven om de zaak voorwaardelijk te seponeren indien bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven.[103]

2.2.4 Verhouding tot het bestaande sanctiearsenaal

In dit onderdeel wordt nader ingegaan op de keuze voor de sancties die in het kader van de strafbeschikking kunnen worden opgelegd.

---

98 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 14 (MvT).

99 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 8-10 (NV).

100 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 11.

101 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 22 (MvT).

102 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1 (MvT).

103 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 25 (MvT).

De minister benadrukt dat de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen aansluit bij de zesjaarsgrens die voor de transactie geldt.[104] De bevoegdheid van opsporingsambtenaren om een strafbeschikking uit te vaardigen sluit aan op de destijds bestaande bevoegdheid van de opsporingsambtenaar om een politietransactie aan te bieden.[105]

Met betrekking tot het sanctie-arsenaal wordt gesteld dat het wetsvoorstel niet beoogt om de mogelijkheden van sanctioneren in te perken ten opzichte van de bestaande transactie- en sepotpraktijk.[106] Voorts stelt de minister bij de behandeling van het wetsvoorstel dat het criterium voor hem geweest dat sancties niet "dusdanig ingrijpend […] en dusdanig ingewikkelde afwegingen vergen, dat alleen de strafrechter daartoe mag overgaan".[107] De geldboete voldoet aan dit criterium, aldus de minister, omdat deze straf als lichtste hoofdstraf is opgenomen in artikel 9a Sr. De taakstraf is in de wettelijke regeling opgenomen als straf en niet als aanwijzing. Daarmee is niet beoogd een uitbreiding te geven aan de bestraffingsmogelijkheden van het Openbaar Ministerie, maar om te komen tot een heldere regeling. Hiermee wordt gedoeld op het feit dat normen met betrekking tot de taakstraf rechtstreeks toepasselijk zijn op de in de strafbeschikking opgenomen taakstraf.[108]

Ten aanzien van de maatregel van onttrekking aan het verkeer (artikel 257a lid 2 onder c Sv) en de schadevergoedingsmaatregel (artikel 257a lid 2 onder d Sv) wordt gesteld dat de beslissing om dergelijke maatregelen op te leggen veelal eenvoudig van aard is. Voor hoge geldboetes en schadevergoedingen bestaat de waarborg dat de verdachte wordt bijgestaan door een advocaat (artikel 257c Sv).[109] Tot slot wordt de ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen (OBM) te besturen opgenomen. De ontzegging bedraagt ten hoogste zes maanden (artikel 257a lid 2 onder e Sv). De mogelijkheid van het opleggen van een OBM zal – aldus verwacht de minister – leiden tot een flinke capaciteitswinst, omdat zaken waarin een rijontzegging wordt gevorderd veel capaciteit vergen van de rechter. Het buitengerechtelijk afdoen van dergelijke zaken zal de rechter derhalve ontlasten.[110]

Taakstraf

De taakstraf kan worden opgelegd tot een maximum van 180 uren (artikel 257a lid 2 onder a Sv). Er is niet gekozen om het maximum op 240 uren te stellen en aan te sluiten bij dit in artikel 22c lid 2 Sr genoemde maximum. De reden hiervoor is dat bij een dergelijk hoog maximum het risico bestaat dat de taakstraf niet geheel ten uitvoer wordt gelegd, waarna alsnog tot dagvaarding over dient te worden gegaan. Aangezien de in de strafbeschikking opgenomen taakstraf binnen zes maanden na het onherroepelijk worden van de strafbe-

104 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 66 (MvT).
105 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 69 (MvT).
106 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 22 (MvT).
107 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 23 (MvT).
108 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 23 (MvT).
109 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 23-24 (MvT).
110 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 24 (MvT).

schikking ten uitvoer moet worden gelegd – met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van zes maanden – bestaat de kans dat een hoge taakstraf niet geheel ten uitvoer wordt gevoerd. Dit betekent dat de officier van justitie alsnog moet dagvaarden, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de waarheidsvinding en het bepalen van een passende straf.[111] Het onderliggende feit is dan immers al geruime tijd geleden gepleegd.

Teneinde het aantal zaken waarin verzet wordt ingesteld tegen een opgelegde taakstraf zo veel mogelijk te beperken, is in artikel 257c lid 1 Sv opgenomen dat de officier van justitie de verdachte hoort en nagaat of hij bereid is de taakstraf uit te voeren. Verwacht wordt dat in een kwart van de gevallen de taakstraf niet (geheel) zal worden uitgevoerd door de verdachte. Dit is gebaseerd op de praktijk van de door de rechter opgelegde taakstraffen: in dergelijke zaken wordt ongeveer een kwart van de opgelegde taakstraffen niet (geheel) ten uitvoer gebracht.[112]

Geldboete

Naast de veronderstelde eenvoudige afwegingen die gepaard gaan met het opleggen van de geldboete, wordt de rechtvaardiging voor het opleggen van hoge geldboetes in de strafbeschikking gevonden door te verwijzen naar de bestuursrechtelijke praktijk. Binnen het bestuursrecht bestaat al langer de mogelijkheid om zeer hoge boetes op te leggen. Er is – volgens de minister – derhalve geen reden om de strafbeschikking te beperken tot lage boetes.[113] De rechtvaardiging hiervoor wordt ook gevonden in het feit dat in dergelijke gevallen de verdachte gehoord dient te worden, met bijstand van een raadsman (artikel 257c lid 2 Sv).[114] Van een werkdrukverzwaring aan de zijde van het Openbaar Ministerie zal naar verwachting geen sprake zijn, nu het slechts om een gering aantal gevallen gaat en het horen van de verdachte met bijstand van een raadsman ook in de transactiepraktijk gebruikelijk is. Grote veranderingen ten opzichte van de transactiepraktijk worden dan ook niet verwacht.[115]

Onttrekking aan het verkeer

De maatregel van onttrekking aan het verkeer (artikel 257a lid 2 onder c Sv) is in het wetsvoorstel opgenomen, omdat afwegingen omtrent het onttrekken van inbeslaggenomen voorwerpen veelal van eenvoudige aard zijn. Verwezen wordt naar artikel 36c en artikel 36d Sr, waarin de criteria zijn opgenomen ten aanzien van de onttrekking aan het verkeer.[116]

111 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 16 (NV).
112 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 21 (NV).
113 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 4-5 (MvT).
114 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 30 (MvT).
115 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 30 (MvT).
116 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 23-24 (MvT).

Betalingsverplichting aan de Staat ten behoeve van het slachtoffer

De schadevergoedingsmaatregel (artikel 257a lid 2 onder d Sv) is in het wetsvoorstel opgenomen, omdat afwegingen omtrent de schade die het gepleegde feit heeft veroorzaakt van eenvoudige aard kunnen zijn. Indien de schadevergoedingsmaatregel het bedrag van 2.000 euro te boven gaat, dan is ingevolge artikel 257c lid 2 Sv het horen van verdachte in het bijzijn van een raadsman verplicht.

Ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen

Artikel 257a lid 2 onder e Sv maakt het mogelijk om in de strafbeschikking de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen voor ten hoogste zes maanden te ontzeggen (OBM). Deze straf is één van de belangrijkste uitbreidingen ten opzichte van de transactiepraktijk. Verwacht wordt dat deze uitbreiding belangrijke voordelen zal opleveren ten opzichte van het introduceren van de rijontzegging als transactie-voorwaarde. Indien de verdachte zich immers niet aan de (niet-afdwingbare) transactie-voorwaarde houdt, dan dient de officier van justitie alsnog tot vervolging over te gaan voor het onderliggende feit. Met het opnemen van de OBM als sanctie in de strafbeschikking vervalt dit bezwaar: de verdachte maakt zich immers schuldig aan een afzonderlijk strafbaar feit indien hij een motorrijtuig bestuurt.[117] Daarnaast is een in een strafbeschikking opgenomen OBM van belang voor de recidiveregeling: een door de officier van justitie opgelegde OBM telt mee voor de vraag of de verdachte zich vaker schuldig heeft gemaakt aan verkeersfeiten. Bij de transactie geldt dit niet.[118] Het aantal middels een strafbeschikking opgelegde OBM zal naar verwachting toenemen, mede in het licht van de introductie van het zogenoemde puntenrijbewijs.[119] Alvorens de officier van justitie overgaat tot het opleggen van de OBM, dient hij de verdachte te horen en dient deze zich bereid te verklaren de OBM te respecteren.[120] Dit consensuele element is te rechtvaardigen volgens de minister, omdat in het geval dat de verdachte zich niet bereid verklaart hij gewoonlijk verzet zal instellen en de zaak alsnog aan de rechter moet worden voorgelegd. Bovendien kan met de verdachte besproken worden wat de ingangsdatum van de OBM dient te zijn. Ook het eventueel combineren van de OBM met een financiële sanctie kan in het overleg ter sprake komen.[121] Dergelijke afstemming voorkomt dat de verdachte alsnog verzet instelt, wat derhalve de doelmatigheid en capaciteitswinst bevordert.[122]

Ten aanzien van het percentage zaken waarin verzet wordt ingesteld merkt de minister het volgende op. Verwacht werd dat in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet in 6.500

117 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 7 (MvT).

118 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 7 (MvT).

119 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 7 (MvT). In gelijke zin: *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 14.

120 Artikel 257c lid 1 Sv.

121 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 27 (MvT).

122 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 15 (NV).

zaken een OBM zal worden opgelegd. Op basis van gegevens uit 2002 wordt verwacht dat in een derde van de gevallen verzet zal worden ingesteld.[123]

Aanwijzingen

De term “aanwijzingen” is bewust gekozen omdat deze goed aansluit bij het rechtskarakter van de strafbeschikking. De strafbeschikking bevat sancties en formuleert geen voorwaarden om aan vervolging te ontkomen. De term “aanwijzing” past in de visie van de minister beter bij de strafbeschikking dan de term “voorwaarde”.[124]

De aanwijzingen die kunnen worden opgenomen in de strafbeschikking zijn deels ontleend aan de voorwaarden die in het kader van de transactieregeling kunnen worden gesteld. De aan artikel 74 lid 2 Sr ontleende voorwaarden zijn het afstand doen van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer; de uitlevering of voldoening aan de Staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring en het voldoen aan de Staat van een geldbedrag of overdracht van inbeslaggenomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het in artikel 36e Sr voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel.

De twee, aan artikel 14c Sr ontleende, andere aanwijzingen betreffen het storten van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven en andere aanwijzingen waaraan de verdachte zich gedurende een proeftijd van ten hoogste een jaar dient te houden (artikel 257a lid 3 onder d en e Sv). De minister benadrukt dat hiermee onderdelen van het voorwaardelijk sepot worden geïntegreerd in de regeling van de strafbeschikking.[125] De mogelijkheid van het geven van gedragsaanwijzingen in het kader van de strafbeschikking wordt noodzakelijk geacht. De verwachting is dat modaliteiten die zich in het kader van het voorwaardelijk sepot hebben ontwikkeld, nu binnen de context van de strafbeschikking zullen fungeren. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het verbod zich op te houden bij een bepaalde woning of een bepaald bedrijf en de aanwijzing dat de verdachte zich zal gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering.[126]

Voorwaardelijke modaliteiten

De wettelijke regeling voorziet niet in de mogelijkheid om straffen of maatregelen voorwaardelijk op te leggen. Indien de officier van justitie een voorwaardelijke straf of maatregel de meest passende reactie vindt, dan zal hij de verdachte moeten dagvaarden. Een andere mogelijkheid is om de zaak voorwaardelijk te seponeren. Met de Wet OM-afdoening heeft het voorwaardelijk sepot een wettelijke basis gekregen in artikel 167 lid 2 Sv. De aanwijzingen die in artikel 257a lid 3 Sv zijn opgenomen, zijn ontleend aan de voorwaarden die in het

123 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 21 (NV).

124 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 24 (MvT).

125 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 24-25 (MvT).

126 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 25 (MvT).

kader van het voorwaardelijk sepot kunnen worden opgelegd. Dit komt overeen met wat is opgemerkt over de transactie: de transactie zal in beginsel worden vervangen door de strafbeschikking. De transactievoorwaarden worden overgeheveld naar de strafbeschikkingsregeling, net zoals de aanwijzingen die zijn ontleend aan de praktijk van het voorwaardelijk sepot.[127] Over de mogelijkheid om straffen of maatregelen voorwaardelijk op te leggen middels een strafbeschikking is gedurende de parlementaire behandeling niet expliciet gesproken.

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het creëren van de mogelijkheid om straffen en maatregelen ook in voorwaardelijke vorm te kunnen opleggen, de (voorgestelde) wettelijke regeling compliceert. Uit de interviews komt naar voren dat het omvormen van de transactiepraktijk naar de strafbeschikking het hoofddoel was, waarbij wetstechnisch complexe vraagstukken (zoals de voorwaardelijke modaliteit) zoveel mogelijk vermeden dienden te worden. Overigens blijkt dat destijds geen principiële bezwaren bestonden tegen een voorwaardelijke modaliteit, maar dat er om pragmatische redenen van is afgezien.

> *"De voorwaardelijke modaliteit is niet in de regeling ondergebracht omdat dat dogmatisch een lastig karwei was. Het was het beste om ons tot de hoofdzaak te beperken: de transitie van transactie naar strafbeschikking. Het mogelijk maken van een voorwaardelijke modaliteit zou de regeling compliceren." (resp. BT01)*

> *"Om maatwerk te kunnen leveren is een voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid soms aangewezen, maar dat kan slechts door de rechter worden opgelegd. Dat druist in tegen het principe dat het wetsvoorstel de zittende magistratuur zou ontlasten." (resp. BT04)*

> *"Ik denk dat destijds niemand hier principieel tegen was, het is gewoon niet tijdig onderkend. Overigens is het inpassen van een voorwaardelijke modaliteit binnen de huidige regeling nogal een uitdaging." (resp. BT02)*

2.3 De beleidstheorie van de Wet OM-afdoening: doelstellingen en verwachtingen

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat door de onderzoekers verstaan wordt onder een beleidstheorie. Daarbij gaat het grofweg om de doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan een bepaalde beleidskeuze – hier: de totstandkoming van de Wet OM-afdoening – en het instrumentarium dat daartoe door de beleidsmakers noodzakelijk wordt geacht.

In deze paragraaf worden de algemene doelstellingen van de Wet OM-afdoening uiteengezet. Onderscheid wordt gemaakt tussen de drie hoofddoelstellingen die uit de wetsgeschiedenis en de afgenomen interviews naar voren komen. De eerste doelstelling betreft het ver-

[127] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 25 (MvT).

groten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening; de tweede doelstelling het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening; en de derde doelstelling betreft het vergroten van de capaciteit om strafzaken af te handelen.

> *"Ze zijn alle drie evenzeer van belang. De capaciteitswinst die behaald zou worden is natuurlijk wel een van de medestartpunten geweest, maar dat is natuurlijk de doelmatigheid ook. Doelmatig is van een andere orde, maar evenzeer belangrijk en tenslotte de rechtmatigheid die daar als het ware altijd boven hangt." (resp. BT05)*

De doelstellingen worden hieronder achtereenvolgens besproken.

2.3.1 Vergroten doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

De Minister van Justitie stelt in de Memorie van Toelichting dat het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening 'van groot belang is' om de stijgende behoefte aan rechtshandhaving en het vergroten van de veiligheid te bewerkstelligen.[128] Doelstelling van het wetsvoorstel is om alleen die strafzaken bij de strafrechter aanhangig te maken waarin dat noodzakelijk is met het oog op een passende justitiële reactie (d.i. het opleggen van een vrijheidsbenemende straf of maatregel), indien de aard van het strafbare feit dit vergt of indien er verschil van opvatting bestaat tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte.[129] Hiermee wordt het – aldus de minister – mogelijk om meer maatwerk te leveren en 'de effectiviteit van de strafrechtelijke interventie te verhogen.'[130] Doelmatigheid zou gediend zijn met een buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit die ook zonder de instemming van de verdachte voor tenuitvoerlegging vatbaar is.

De leden van de Tweede Kamerfractie van het CDA onderschrijven de doelstelling dat door vereenvoudiging van de procedure (d.w.z. het verruimen van de mogelijkheden om strafzaken buitengerechtelijk af te doen) in meer strafzaken tot afdoening kan worden gekomen. Het gevolg daarvan is, aldus de CDA-fractie, een geloofwaardiger overheid waar het gaat om rechtshandhaving en – meer in het algemeen – een veiliger samenleving.[131] Wel worden zorgen geuit met betrekking tot de verwerkingscapaciteit van het Openbaar Ministerie: de implementatie-periode van de nieuwe wet zal negatieve gevolgen hebben voor die verwerkingscapaciteit. Daarnaast wordt de zorg uitgesproken dat de officier van justitie een strafbeschikking met meer zorg moet uitwerken dan in het geval van een transactie. Ook dit zal de efficiëntie van de strafbeschikking negatief kunnen beïnvloeden.[132] De leden van de VVD-fractie verwachtten dat dit wetsvoorstel zal bijdragen aan een efficiëntere strafrechtsketen. Minder zware zaken moeten buitengerechtelijk afgedaan kunnen worden en niet langer door de rechter worden behandeld. De invoering van de strafbeschikking biedt die moge-

---

128 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1 (MvT).

129 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1 (MvT).

130 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 3 (NV).

131 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 6, p. 2 (Verslag).

132 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 6, p. 16 (Verslag).

lijkheid. Het verlaten van de eis van consensualiteit wordt wenselijk en toelaatbaar geacht: wenselijk, omdat dit de efficiëntie van de afdoening bevordert en toelaatbaar omdat het EVRM (en de daarop gebaseerde jurisprudentie) zich daartegen niet verzet.[133]

Een belangrijk instrument om de doelmatigheid te vergroten is gelegen in het feit dat de medewerking van de verdachte niet langer vereist is: straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd, zonder dat daarvoor medewerking of instemming van de verdachte nodig is. Consensualiteit tussen verdachte en het Openbaar Ministerie verdwijnt hiermee naar de achtergrond. Ten opzichte van de transactie – waarbij medewerking wel vereist is – biedt dit in de visie van de minister belangrijke voordelen, in het bijzonder bij zogenoemde 'bulkzaken'.[134] Dit vormt de reden om de geldboete als mogelijke straf op te nemen in artikel 257a lid 2 Sv. Bij niet-betaling van een in de strafbeschikking opgenomen geldboete kan de officier van justitie (c.q. het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB)) zonder tussenkomst van de rechter de straf ten uitvoer laten leggen. In dit verband heeft de minister, na overleg met het Openbaar Ministerie, het wetsvoorstel aangepast zodat de mogelijkheid van gijzeling bestaat voor die gevallen waarin de verdachte de opgelegde geldboete niet betaalt. Dit betekent dat de zaak niet voor de strafrechter hoeft te worden gebracht.[135]

Opgemerkt dient te worden dat consensualiteit niet geheel uit de wettelijke regeling is verdwenen.

> *"Het is niet zo dat de strafbeschikking bedoeld is om consensualiteit in het strafrecht buiten de deur te zetten, maar wel om het een plek te geven die – hopelijk – beter is." (resp. BT01)*
>
> *"Binnen de regeling van de strafbeschikking zit minder onderhandelingsruimte wat de feitenvaststelling betreft. Maar bij de straf heb je nog steeds het probleem dat als een verdachte bij een geldboete van een bepaalde hoogte geen verzet doet maar bij een andere wel, de officier van justitie zal denken: wat nu te doen?" (resp. BT02).*
>
> *"Bij een transactie pijl je niet of iemand bereid is of niet, dat bied je aan. In theorie is dat bij een strafbeschikking natuurlijk ook zo, maar als je weet dat iemand het er toch niet mee eens is en in verzet zal gaan, waarom zou je dan een strafbeschikking aanbieden? Dan ben je alleen maar een administratieve stap aan het inbouwen, die geen resultaat heeft. Consensus niet in de zin van: onderhandelen met betrekking tot waar we het over eens zijn, maar consensus is wel van: ik leg jou een strafbeschikking op van 2.000 euro en ik hoor graag of je het ermee eens bent of niet. Als je het er niet mee eens bent, hoeven we hem niet aan te bieden en gaan we gelijk naar de zitting.*

133 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 6, p. 2-3 (Verslag).

134 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1 (MvT).

135 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 6 (MvT). Wel dient de officier van justitie in voorkomende gevallen een vordering tot gijzeling in te stellen bij de kantonrechter (art. 578b Sv).

Als je het er wel mee eens bent, bieden we hem aan. Dat is een ander soort consensus". (resp. BT05)

In artikel 257c Sv is bepaald dat indien de officier van justitie voornemens is een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen of een gedragsaanwijzing op te nemen in de strafbeschikking, hij de verdachte dient te horen. De strafbeschikking kan in dergelijke gevallen slechts worden uitgevaardigd indien de verdachte zich bereid heeft verklaard aan de straf te voldoen of zich aan de aanwijzing te houden. De ratio hierachter is gelegen in het feit dat indien de strafbeschikking wordt uitgevaardigd zonder dit overleg, er een gerede kans is dat de verdachte verzet zal doen tegen de strafbeschikking. De officier van justitie zal dan tot dagvaarding moeten overgaan, hetgeen de doelmatigheid van de strafbeschikking niet ten goede komt en het behalen van capaciteitswinst ondermijnt.

Door in artikel 257a Sv de mogelijkheid te creëren een taakstraf tot 180 uur en een rijontzegging op te leggen door middel van een strafbeschikking, verwacht de minister dat ook een zwaardere categorie misdrijven buitengerechtelijk afgedaan kan worden.[136] De grens van de maximaal op te leggen taakstraf is bewust lager dan het wettelijk maximum van 240 uur (artikel 22c lid 2 Sr). Enerzijds is de kans dat de verdachte de taakstraf niet geheel zal uitvoeren groter naarmate de taakstraf hoger is en anderzijds zijn zaken waarin een taakstraf boven de 180 uur geboden is veelal ook niet geschikt voor buitengerechtelijke afdoening.

"Indien in een zaak een taakstraf van boven de 180 uur de passende sanctie zou zijn, dan zit daar vaak ook een voorwaardelijke gevangenisstraf bij. Dan moet er sowieso gedagvaard worden. Zaken waarin meer dan 180 uur taakstraf passend is, horen gewoon bij de rechter thuis." (resp. BT04)

Over de mogelijkheid dat zaken worden 'afgewaardeerd', dat wil zeggen dat de op te leggen straf wordt verlaagd zodat er buitengerechtelijk kan worden afgedaan, stelt de minister dat hij niet verwacht dat dit in een groot aantal zaken zal gebeuren. Hij verwacht juist dat de capaciteit om zwaardere zaken voor de rechter te brengen toeneemt, nu de mogelijkheid van buitengerechtelijke afdoening wordt vergroot.[137] Net als bij de transactie, zal de in de strafbeschikking opgenomen straf iets lager zijn dan in het geval de verdachte verzet doet en verstek laat gaan bij de behandeling van zijn zaak.[138] Uit de interviews komt naar voren dat de verhoging van de straf indien het tot een zitting komt, is ingegeven uit pragmatische overwegingen. Getracht is om de verzetsprocedure niet geheel vrijblijvend te maken: indien verzet wordt ingesteld met het kennelijke doel om de executie van de straf te vertragen, dan is een hogere eis op zitting te billijken, zo wordt wel gesteld. Onderkend wordt dat dit dogmatisch niet geheel juist is (immers, de officier van justitie is belast met het zelfstandig

136 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 29 (NV).

137 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 29 (NV).

138 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 29 (NV).

opleggen van een passende sanctie), maar wel valt te rechtvaardigen. De zittingsrechter is uiteraard niet gebonden aan de verhoogde strafeis. Alternatieven (zoals griffierecht of zekerheidsstelling) zijn minder gewenst vanuit het oogpunt van een toegankelijke verzetsprocedure.

> *"Straffen is niet een strikt rationele activiteit; de hoogte van de straf is niet bij voorbaat vastgelegd. Er mag rekening worden gehouden met een verscheidenheid aan factoren, waaronder de proceshouding en de persoon van de verdachte. Ook zijn manier van omgaan met het rechtsmiddel verzet kan van belang zijn. Een kleine verhoging is in dat kader wel te verantwoorden en het leent zich voor een hele soepele toepassing: de rechter is er immers niet aan gebonden. Wat moet dan zwaarder wegen? Een kleine dogmatische ongemakkelijkheid of de voordelen ten opzichte van alternatieven en een praktijk die erg rechtvaardig kan zijn?" (resp. BT01)*

Verwacht werd ook dat de handhaving gediend is met de mogelijkheid van strafrechtelijke afdoening buiten geding. Dit betreft specifiek de sancties die kunnen worden opgelegd en de mogelijkheid om strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden te kunnen inzetten.[139] Verwacht wordt dat dit tot 'coherentie binnen de handhaving' zal leiden.[140] De coherentie bestaat erin dat een 'evenwichtiger en adequater geheel van dwangmiddelen' ter beschikking komt aan de handhaving.

In reactie op het advies van de Raad van State over de relatie tussen het Openbaar Ministerie en ambtenaren van de Belastingdienst en waterschappen, stelt de minister dat hier – kort gezegd – geen problemen te verwachten zijn.[141] De mogelijkheid dat naast de officier van justitie ook opsporingsambtenaren en bestuursorganen een strafbeschikking kunnen uitvaardigen zal, zo veronderstelt de minister, ertoe leiden dat effectiever kan worden opgetreden. Het omvormen van de transactiebevoegdheid in de bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen is hiervoor vereist.[142]

2.3.1.1 Tussenconclusie

Doelmatigheid is één van de hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening. Een doelmatige afdoening van strafzaken buiten de rechter om wordt van belang geacht teneinde tegemoet te komen aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving en veiligheid. Daartoe dienen alleen zaken aan de rechter te worden voorgelegd indien:

- behoefte bestaat aan het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie
- de aard van het strafbare feit dit vergt
- verschil van mening bestaat tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie

---

139 *Kamerstukken II* 2005/06, 29849, 30, p. 3.

140 *Kamerstukken II* 2005/06, 29849, 30, p. 3.

141 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 13.

142 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 35 (MvT).

De strafbeschikking wordt als belangrijk instrument gezien om een doelmatige buitengerechtelijke afdoeningspraktijk te bewerkstelligen. Consensualiteit wordt niet langer beschouwd als de grondslag van de buitengerechtelijke afdoening: dit is een duidelijke breuk met de transactiepraktijk. Tegelijkertijd wordt consensualiteit niet geheel buiten de wettelijke regeling gelaten. In de wettelijke regeling zijn wel degelijk consensuele elementen te herkennen die bijdragen aan een doelmatige afdoening: de waarborgen vervat in artikel 257c Sv strekken ertoe strafbeschikkingen uit te vaardigen waartegen de verdachte geen verzet zal doen. Geconcludeerd dient te worden dat de wettelijke regeling een inherente spanning bevat: enerzijds dient de regeling een executabele sanctie mogelijk te maken buiten de rechter om, anderzijds is daartoe de instemming of medewerking (bijvoorbeeld ten aanzien van de taakstraf) van verdachte dikwijls simpelweg vereist.

De mogelijkheid om geldboetes op te leggen die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden, zal in bulkzaken tot belangrijke doelmatigheidsvoordelen leiden. De achterliggende veronderstellingen zijn dat er minder vaak gedagvaard hoeft te worden dan in het geval van de transactiepraktijk; dat er minder vaak verzet zal worden ingesteld en dat de inning van de geldboete minder problematisch zal zijn dan bij de transactie. De figuur van de gijzeling is bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten. De mogelijkheid om taakstraffen tot 180 uur en rijontzeggingen op te leggen leidt ertoe dat ook een zwaardere categorie misdrijven buiten de rechter om afgedaan kan worden.

Blijkens de wetsgeschiedenis en interviews met betrokkenen bij het wetgevingsproces kunnen derhalve de volgende onderdelen van het instrument (de strafbeschikking) onderscheiden worden die gericht zijn op vergroting van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening:

- Het prijsgeven van de consensualiteit.
- Tegelijkertijd voorkomen dat strafbeschikkingen tot stand komen waartegen de verdachte verzet zal doen (de in art. 257c Sv neergelegde normen strekken daartoe).
- Het mogelijk maken van het opleggen van geldboetes (dit zou in bulkzaken tot belangrijke voordelen leiden).
- Het mogelijk maken van het opleggen van rijontzegging en schadevergoedingsmaatregel.

Expliciete en impliciete veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- Dat niet-betaling niet leidt tot dagvaarding (zoals bij de niet betaalde transactie), maar tot geslaagde tenuitvoerlegging.
- Dat minder vaak verzet tegen een strafbeschikking zal worden ingesteld dan dat er niet wordt ingegaan op het transactievoorstel.
- Dat de figuur van gijzeling bruikbaar zal zijn om de weigerachtige maar wel draagkrachtige verdachte van wie niet geïnd kan worden te doen betalen.

2.3.2 Versterken juridische grondslag buitengerechtelijke afdoening

De tweede algemene doelstelling die uit de wetsgeschiedenis en de interviews naar voren komt, is het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening: 'Uit een oogpunt van rechtmatigheid is van belang dat de strafbeschikking – anders dan de transactie – een daad van vervolging is en een bestraffing oplevert die op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit gebaseerd is.'[143] De naam van de titel waarin de strafbeschikking is geregeld in het Wetboek van Strafvordering brengt dit aspect ondubbelzinnig tot uiting: 'Vervolging door een strafbeschikking'. Verwacht wordt derhalve dat de rechtmatigheid wordt vergroot, omdat de strafbeschikking een daad van vervolging is en op een vaststelling van schuld berust. Juist omdat de strafbeschikking een vaststelling van schuld behelst, wordt de rechtsbescherming vergroot. Immers, het verzet dat tegen de strafbeschikking wordt gedaan, kan zich ook uitstrekken tot de schuld van verdachte. Dit betekent dat niet alleen de feiten kunnen worden betwist, maar dat ook de schuld als verwijtbaarheid voorwerp van de verzetprocedure kan zijn. De rechtsbescherming wordt hiermee gediend, aldus de minister.[144]

> *"We zijn heel royaal met de strafbeschikking: je hoeft niet te vertellen waarom je in verzet gaat, alleen maar een briefje te sturen en de zaak ligt in volle omvang voor de rechter. De regeling is dus niet bedoeld om op rechtsbescherming te beknibbelen, maar juist om de rechtsbescherming te vergroten. De rechter hoeft zich niet te beperken tot wat aangevoerd is, maar heeft de hele zaak voor zich." (resp. BT01)*

Het verschil met de transactie is voorts dat het rechtskarakter van de strafbeschikking meer overeenkomt met het rechtskarakter van een veroordeling door de rechter.[145] Niet het voorkomen van de vervolging staat centraal, maar het vervolgen en bestraffen door het Openbaar Ministerie.[146]

> *"De bedoeling was om binnen het strafrecht een procedure te ontwerpen die bij de strafrechtelijke uitgangspunten aansloot en een wijze van afdoening realiseerde die kon concurreren met het bestuursrecht. Als de overheid, op grond van een verdenking de burger – bijvoorbeeld – geld ontneemt, dan is het passend om te zeggen: dat doen wij omdat wij hebben vastgesteld dat u een strafbaar feit heeft gepleegd." (resp. BT01)*

De overgang van de transactie naar de strafbeschikking heeft ook als gevolg dat de verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht worden verkleind, aldus de minister. Verondersteld wordt dat dit de kwaliteit van het recht ten goede komt.[147] Deze veronderstelling

---

143 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1-2 (MvT).

144 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 17, p. 35.

145 Vgl. in dit verband artikel 78b Sr: "Waar van veroordeling wordt gesproken wordt daaronder een strafbeschikking begrepen, voor zover niet uit enige bepaling het tegendeel volgt."

146 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1 (MvT).

147 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 14.

keert terug waar het de positie van het Openbaar Ministerie betreft. De minister wijst er bij de behandeling van het wetsvoorstel op dat hij op basis van de transactiepraktijk geen twijfels heeft aan de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en objectiviteit van de leden van het Openbaar Ministerie. Het feit dat het Openbaar Ministerie onderdeel is van de rechterlijke macht 'in ruime zin', waarborgt de oriëntatie op de zittende magistratuur en bevordert de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening.[148]

> *"Het zijn nota bene officieren van justitie! Er is veel carrièreverloop tussen het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur. Het is niet voor niets dat het allemaal magistraten zijn." (resp. BT01)*

De ervaringen met de transactiepraktijk en de richtlijnen die het uitvaardigen van strafbeschikkingen zouden gaan normeren, waarborgen de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening.[149] De toegang tot de rechter is gewaarborgd door middel van de mogelijkheid om verzet te doen. Hiermee is, aldus de minister, voldaan aan de grondwettelijke eisen omtrent toegang tot de rechter.[150]

In de interviews wordt ook meermalen gesteld dat de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening wordt versterkt door de bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen onder te brengen bij het Openbaar Ministerie (of onder toezicht te plaatsen van het Openbaar Ministerie). Ook voor invoering van de Wet OM-afdoening bestond de mogelijkheid om boetes op te laten leggen door bestuursorganen. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat bestuursorganen naar hun aard minder affiniteit hebben met het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde, terwijl dit bij het Openbaar Ministerie juist wel het geval is. Het toekennen van de bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen aan het Openbaar Ministerie draagt om die reden ook bij aan het vergroten van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening.

> *"Als zelfs bestuursorganen, die er qua hoofdtaak en qua inrichting niet op toegerust zijn om te werken met bestraffende sancties, draconische boetes kunnen opleggen, zou er dan in het strafrecht geen modaliteit te ontwikkelen zijn voor organen die daar bij uitstek voor geschikt zijn?" (resp. BT01)*

De strafbeschikking berust niet op consensualiteit maar op een schuldvaststelling en strafoplegging. De bevoegdheid om straffen op te leggen is derhalve niet langer de exclusieve taak van de rechter. De in artikel 257e Sv opgenomen mogelijkheid om verzet te doen tegen de strafbeschikking en zo een rechter in de zaak te betrekken volstaat, aldus de minister.[151] De rechtvaardiging hiervoor wordt onder meer gevonden door te verwijzen naar het bestuursrecht, waar bestuursorganen reeds geruime tijd bestuurlijke boetes kunnen opleggen.

---

148 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 10.

149 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 3 (NV).

150 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 10.

151 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 (MvT).

De ontwikkelingen binnen het punitieve bestuursrecht zouden de strafprocessuele inbedding van het onderhavige wetsvoorstel kleuren: de voorgestelde regeling is mede gebaseerd op de ontwikkelingen binnen het punitieve bestuursrecht waarin eenzijdig bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd.[152] De rechtsbescherming bestaat in die context uit het kunnen instellen van bezwaar en beroep. De justitiabele kan steeds een beroep doen op de rechter indien hij de rechtmatigheid, aard of hoogte van de opgelegde sanctie wil aanvechten.[153] De rechtvaardiging voor het invoeren van de strafbeschikking bestaat erin dat buiten het strafrecht het bestraffingsmonopolie al geruime tijd niet meer het exclusieve domein van de rechter is. Van een principiële grens tussen het straf- en bestuursrecht wil de minister niet weten en hij verwijst daarvoor onder meer naar de afdoening van feiten onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Dergelijke feiten kunnen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk worden afgedaan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Zo bepaalt artikel 2 tweede lid WAHV dat gedragingen waarbij letsel of schade is ontstaan strafrechtelijk worden afgedaan.[154] Nu van een duidelijk gemarkeerde grens geen sprake is – de rechtsgebieden vloeien eerder in elkaar over – ligt het principieel vasthouden aan het bestraffingsmonopolie binnen het strafrecht niet voor de hand.[155]

De officier van justitie is voorts bij uitstek geschikt om zelf straffen op te leggen: de afwegingen die binnen de transactiepraktijk worden gemaakt verschillen in veel gevallen nauwelijks van de afwegingen die gemaakt moeten worden bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. Daarnaast neemt de officier van justitie in het kader van de WAHV reeds beslissingen over strafoplegging.[156]

> *"De gedachte is steeds geweest dat er niet zo gek veel verschil zit tussen een transactie en een strafbeschikking. Het is in strijd met de beginselen van een behoorlijke procesorde om transacties aan te bieden in situaties waarin je moet zeggen 'dat bewijs, dat is er niet'. In die zin is er weinig veranderd." (resp. BT02)*

Het uitvaardigen van een strafbeschikking wordt bovendien genormeerd door het opportuniteitsbeginsel (het uitvaardigen van een strafbeschikking is immers een daad van vervolging), de beginselen van een behoorlijke procesorde en de richtlijnen voor strafvordering.[157] De plaats van de wettelijke regeling – na de bepalingen over het vooronderzoek en beslis-

---

152 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 (MvT).

153 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 (MvT).

154 Vergelijk *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 3 (MvA). In de Memorie van Antwoord wordt abusievelijk verwezen naar artikel 1, tweede lid WAHV.

155 *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 3 (MvA).

156 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 (MvT). De minister overwoog ook: 'De officier 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.' *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 33 (MvT).

157 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 22 (MvT).

sing omtrent verdere vervolging – beoogt de officier van justitie en opsporingsambtenaren in te scherpen dat een strafbeschikking pas mag worden uitgevaardigd indien men van de schuld van de verdachte overtuigd is op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek.[158]

Hierop is kritiek gekomen van de Nederlandse Orde van Advocaten en het Openbaar Ministerie. De kritiek richt zich onder meer op de beoogde functiecumulatie: de officier van justitie geeft leiding aan het opsporingsonderzoek, beoordeelt het vergaarde bewijs, legt een straf op en is tevens verantwoordelijk voor de executie van de straf. De minister stelt echter in zijn reactie dat een dergelijke cumulatie in andere rechtsgebieden (het bestuursrecht) al voorkomt en dat van rechtsstatelijke bezwaren (doorbreking van de scheiding der machten) geen sprake kan zijn.[159] Ook bezwaren over het opleggen van hoge vermogenssancties buiten de rechter om, verwerpt de minister: het opleggen van hoge vermogenssancties is met waarborgen omkleed (artikel 257c Sv bepaalt dat in voorkomende gevallen de verdachte gehoord dient te worden, bijgestaan door een raadsman), waardoor er aan het opleggen van dergelijke sancties geen rechtsstatelijke bezwaren kleven.[160]

De aard van de straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd door middel van een strafbeschikking is gerelateerd aan de vraag of de betreffende sanctie niet dusdanig ingrijpend is en een ingewikkelde afweging vergt dat slechts een rechter deze kan opleggen.[161] De mate van zorgvuldigheid bij het uitvaardigen van een strafbeschikking wordt aldus gerelateerd aan de zwaarte van de sanctie: hoe zwaarder de sanctie, hoe zorgvuldiger de uitvaardiging van de strafbeschikking dient te geschieden, en hoe ingewikkelder de afweging geacht wordt te zijn. De waarborgen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel dienen dan ook in dat licht bezien te worden: de plicht – opgenomen in artikel 257c Sv – tot het horen van de verdachte bestaat, indien wordt overwogen een taakstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid op te leggen of indien de boete of schadevergoedingsmaatregel (of een combinatie daarvan) het bedrag van 2.000 euro overschrijden. Wat dit laatste betreft geldt voor een rechtspersoon, verdacht van een economisch delict, als grens het bedrag van 10.000 euro.[162] Horen kan naast in persoon ook telefonisch geschieden, indien de verdachte daarmee instemt.[163]

Naast het horen als zodanig wordt de bijstand van een raadsman tijdens het horen als een tweede waarborg gezien: bij het opleggen van een strafbeschikking houdende een hogere geldboete kunnen meer vragen rijzen ten aanzien van het onderliggende feitencomplex en de strafwaardigheid daarvan.[164] De verwachting was dat dergelijke strafbeschikkingen

158 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 66 (MvT).

159 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 5 (MvT).

160 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 5 (MvT).

161 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 23 (MvT).

162 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 29 (MvT). Zie art. 36 lid 2 WED.

163 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 31 (MvT).

164 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 30 (MvT).

slechts in een relatief beperkt aantal gevallen zullen worden opgelegd en niet aan minvermogenden. Ten aanzien van deze laatste categorie wordt opgemerkt dat toegevoegde rechtsbijstand in beginsel mogelijk is.[165]

De hoorplicht geldt voor strafbeschikkingen die zijn uitgevaardigd jegens een rechtspersoon vanaf een bedrag van 10.000 euro. De rechtvaardiging hiervoor is – volgens de Minister – onder meer gelegen in het feit dat de hoogte van de boete niet slechts door de strafwaardigheid van het gedrag wordt bepaald, maar dat ook uitgespaarde kosten in het boetebedrag worden opgenomen. Daarbij kan een hoge boete voor een rechtspersoon slechts van geringe betekenis zijn.[166] De hoge strafbeschikking wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte de bijstand van een raadsman heeft gehad. De rechtvaardiging hiervoor wordt uitdrukkelijk gezocht in de reeds bestaande praktijk van hoge transacties: ook daar zijn verdachten voorzien van bijstand door een raadsman.[167]

De ratio van de hoorplicht als instrument ter versterking van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening valt in drie onderdelen uiteen. Allereerst wordt verondersteld dat de zorgvuldigheid – met betrekking tot het vaststellen van de schuld en het strafwaardige karakter van de gedraging – toeneemt, indien de verdachte gehoord wordt alvorens de strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Daarnaast wordt verondersteld dat de hoorplicht ertoe bijdraagt dat het draagkrachtbeginsel aan belang wint: de verdachte kan tijdens het horen wijzen op de gevolgen die een betalingsverplichting voor hem kan hebben en ook de gevolgen van een eventuele rijontzegging toelichten. Tot slot wordt verondersteld dat het horen van de verdachte kan bijdragen aan het aanvaardbaar maken van de strafbeschikking: de verdachte kan zich neerleggen bij de strafbeschikking of kan aangeven dat hij verzet zal instellen. In dit laatste geval kan het uitvaardigen van de strafbeschikking achterwege blijven en kan de officier van justitie overwegen om de verdachte te dagvaarden.[168] De veronderstelling is dat het horen van verdachte in bovengenoemde gevallen ertoe zal leiden dat de verdachte geen verzet zal instellen.[169] De waarborgen die besloten liggen in artikel 257c Sv dienen er toe de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening te vergroten en uitdrukkelijk niet om de strafbeschikking een ‘quasi-rechterlijke […] vorm te geven’.[170]

2.3.2.1 Relatie tot artikel 6 EVRM en rechtswaarborgen

Artikel 257e Sv regelt de wijze waarop de verdachte verzet kan doen tegen een strafbeschikking. Aan het doen van verzet is niet de eis verbonden van zekerheidsstelling. De minister stelt hierover dat de voorgestelde verzetsprocedure mede om deze reden geen strijd oplevert met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).[171]

---

165 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 34 (MvT).

166 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 30-31 (MvT).

167 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 33 (MvT).

168 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 31 (MvT).

169 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 32 (MvT).

170 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 33 (MvT).

171 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 42 (MvT). Zie voorts: *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 34 (NV).

Van belang is dat de verdachte de mogelijkheid heeft om beroep in te stellen bij de rechter. Het procesbeginsel wordt derhalve gerespecteerd.

De minister wilde de verzetsprocedure nauw laten aansluiten bij de transactiepraktijk: indien er verzet wordt ingesteld, dan wordt er doorgaans een iets hogere straf geëist op de zitting. Dit, zo veronderstelt de minister, bevordert dat zaken niet voor de rechter worden gebracht.[172] Uit de interviews komt naar voren dat hiermee verzetszaken worden bedoeld waarin verzet wordt ingesteld om de executie van de strafbeschikking te vertragen. Verzet dat wordt ingesteld om uitstel te bewerkstelligen of anderszins de afhandeling van de zaak frustreert, dient te worden ontmoedigd. Vandaar de hoorplicht die geldt bij het opleggen van een taakstraf of het ontzeggen van de rijbevoegdheid. En vandaar ook dat aansluiting is gezocht bij het verhogen van de eis op zitting, zoals dat ook al in de transactiepraktijk geschiedde, waarbij de wetgever er van uit lijkt te zijn gegaan dat de rechter zal meegaan in die hogere eis. Bij de inrichting van de verzetsprocedure is overigens zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het stelsel van rechtsmiddelen zoals dat al bestond. De termijnen voor het instellen van verzet zijn daarop gemodelleerd.[173]

Het betalen van de boete die in de strafbeschikking is opgenomen of het voldoen aan de maatregelen en aanwijzingen brengt op basis van artikel 257e lid 1 Sv met zich dat daarmee afstand is gedaan van het recht verzet te doen.[174] Met betrekking tot het afstand doen van het recht verzet in te stellen overweegt de minister: 'Verzekerd dient te zijn dat de verdachte de implicaties van zijn beslissing overziet. Indien de verdachte vrijwillig aan de strafbeschikking voldoet, mag worden aangenomen dat dit het geval is. Als dat niet gebeurt, of zelfs niet mogelijk is, zoals bij de taakstraf en de ontzegging van de rijbevoegdheid het geval is, dient dit op andere wijze te worden verzekerd. Afstand van de bevoegdheid, verzet te doen is in die situatie, zo wordt voorgesteld, slechts mogelijk als de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman. Praktisch gesproken zal deze mogelijkheid naar alle waarschijnlijkheid vooral een rol kunnen spelen bij strafbeschikkingen die hoge geldboetes bevatten.'[175]

---

172 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 42 (MvT).

173 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 70-71 (MvT). 'Verzet kan ingevolge het voorgestelde artikel 257e, eerste lid, Sv worden gedaan binnen veertien dagen nadat het afschrift in persoon is uitgereikt, dan wel zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking de verdachte bekend is. De laatste formulering is ontleend aan de bepalingen in Sv waarin termijnen voor het instellen van rechtsmiddelen tegen rechterlijke uitspraken zijn geregeld. Gewezen kan worden op de artikelen 399, 408 en 432 Sv. Het verzet wordt ingevolge het voorgestelde artikel 257e, tweede lid, Sv, gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking vermeld wordt. Daarmee wordt in belangrijke mate aangesloten bij de regel van artikel 449, eerste lid, Sv, alwaar gesproken wordt van <<de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beslissing gegeven is>>.'

174 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 43 (MvT).

175 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 43 (MvT).

Ten aanzien van bijstand door een raadsman veronderstelt de minister dat het niet waarschijnlijk is dat het Openbaar Ministerie "vergeet" dat bij hoge geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen de bijstand van een raadsman verplicht is.[176] Dit komt ten goede aan de rechtmatigheid van het opleggen van de strafbeschikking.

2.3.2.2 Tussenconclusie

De tweede hoofddoelstelling van de Wet OM-afdoening betreft het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening. Verschillende instrumenten worden gehanteerd om deze doelstelling te behalen. Allereerst wordt het uitvaardigen van een strafbeschikking ondubbelzinnig als een daad van vervolging aangemerkt. Dit is een duidelijke breuk met de transactiepraktijk, waarbij sprake is van het voorkomen van vervolging. Nauw verbonden met het begrip vervolging is het feit dat een strafbeschikking op een schuldvaststelling berust en niet op overeenstemming tussen verdachte en het Openbaar Ministerie (of, in voorkomende gevallen opsporingsambtenaren en bestuursorganen).

De wetgever heeft waarborgen ingebouwd om de rechtmatigheid daadwerkelijk te vergroten. Hierbij is van belang dat strafbeschikkingen worden uitgevaardigd door, of onder toezicht van, het Openbaar Ministerie. De ruime ervaring met de transactiepraktijk en de gedetailleerde normering daarvan zouden ertoe leiden dat ook op zorgvuldige en rechtmatige wijze strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Andere belangrijke waarborgen voor het vergroten van de rechtmatigheid betreffen de hoorplicht en de bijstand door een raadsman. Deze waarborgen gelden echter niet voor alle typen strafbeschikkingen: naarmate de in een strafbeschikking opgelegde sanctie in zwaarte toeneemt, is in extra waarborgen voorzien (artikel 257c Sv). Dit sluit aan bij de gedachte dat de afwegingen met betrekking tot de op te leggen sanctie niet dermate ingewikkeld dienen te zijn, dat slechts de rechter deze kan maken. Er wordt niet expliciet gemaakt wanneer afwegingen als (te) ingewikkeld dienen te worden beschouwd.

De rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening wordt gewaarborgd door het feit dat de bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen onderworpen is aan de eisen die voortvloeien uit het opportuniteitsbeginsel en de beginselen van een behoorlijke procesorde. De richtlijnen voor de strafvordering (en daarmee het toezicht van het College van procureurs-generaal) zijn ook een belangrijk instrument om de rechtmatigheid te waarborgen.

Een belangrijk instrument ter vergroting van de rechtmatigheid betreft voorts de mogelijkheid om verzet te doen tegen de strafbeschikking. Aan het doen van verzet is bewust niet de eis van zekerheidsstelling of betaling van griffierecht verbonden. Hiermee worden geen drempels opgeworpen tot het doen van verzet, wordt het procesbeginsel gerespecteerd en zou de regeling in overeenstemming zijn met de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van het EVRM. Naarmate de sanctie ingrijpender is, wordt het afstand doen van het recht op het doen van verzet met meer waarborgen omkleed (bijstand door een raadsman).

---

176 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 44-45 (MvT).

Blijkens de wetsgeschiedenis en interviews met betrokkenen bij het wetgevingsproces kunnen derhalve de volgende onderdelen van het instrument (de strafbeschikking) onderscheiden worden die gericht zijn op vergroting van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening:

- Schuldvaststelling.
- Specifieke waarborgen zoals de hoorplicht en de bijstand van een raadsman tijdens het horen.
- Het opleggen van een strafbeschikking aanmerken als vervolging.
- Toezicht en interventies door het College van procureurs-generaal.
- Het rechtsmiddel van verzet, zonder dat daartoe drempels worden opgeworpen.

Expliciete en impliciete veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- Dat de wet in overeenstemming is met art. 6 EVRM, specifiek ook wat betreft de mogelijkheid tot het (afstand) doen van verzet.
- Dat de middels een strafbeschikking opgelegde sancties niet al te ingrijpend zijn, of het maken van moeilijke afwegingen vergen.

2.3.3 Capaciteitseffecten: het ontlasten van de zittende magistratuur

De derde hoofddoelstelling van de Wet OM-afdoening betreft het ontlasten van de zittende magistratuur: door zaken buiten de rechter om af te handelen wordt – zo wordt verondersteld – de rechter ontlast.[177] Deze doelstelling is 'essentieel' en 'de lakmoesproef' voor het hele wetsvoorstel.[178] Zaken komen slechts voor de rechter wanneer daar gezien de aard van het feit of de gewenste strafrechtelijke reactie aanleiding toe is. Daarnaast komen zaken voor de rechter indien er verschil van opvatting bestaat tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte.[179] Ten aanzien van zaken die met een boete worden afgedaan, worden capaciteitseffecten verwacht. Dergelijke zaken hoeven niet meer voor de rechter gebracht te worden, maar kunnen door middel van een strafbeschikking worden afgedaan. Ook ten aanzien van de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen en de mogelijkheid om de rijbevoegdheid te ontzeggen worden capaciteitseffecten verwacht.[180] De minister stelt dat er geen alternatieven voorhanden zijn die vergelijkbare capaciteitseffecten sorteren als de strafbeschikking. Hiermee biedt hij een rechtvaardiging voor het invoeren van de bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen.[181] Het uitbreiden van de mogelijkheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete biedt slechts beperkte voordelen. Dit geldt ook voor het eventueel uitbreiden van de transactievoorwaarden.[182]

177 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 63 (MvT).

178 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 6, p. 17 (Verslag); *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 39 (NV).

179 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 2 en p. 4 (MvT).

180 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 63 (MvT).

181 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 14.

182 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 7 (MvT); *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 14.

Om de verwachte capaciteitseffecten te illustreren wordt verwezen naar het jaar 2002. Indien toen de mogelijkheid had bestaan om een strafbeschikking op te leggen, dan had dat geresulteerd in 44.000 kantonzaken en 21.000 rechtbankzaken die buitengerechtelijk hadden kunnen worden afgedaan.[183] De minister maakt voorts een onderscheid in drie categorieën zaken met betrekking tot de te verwachten capaciteitseffecten. De eerste categorie omvat de zaken waarbij onder het oude transactie-regime meteen aan de transactievoorwaarden werd voldaan en waarbij te verwachten is dat dit onder het regime van de strafbeschikking niet anders is. Bij deze categorie zaken wordt geen 'snelheidswinst' verwacht.[184] De tweede categorie zaken betreft de zaken waarin geen transactie kon worden aangeboden, of waarbij de transactie niet werd betaald en waarbij nu een strafbeschikking wordt opgelegd waartegen geen verzet wordt ingesteld.[185] Verwacht wordt dat hier snelheidswinst ('enkele weken tot enkele maanden') wordt geboekt, omdat een strafzitting wordt vermeden. De laatste categorie betreft de zaken die niet voor een strafbeschikking in aanmerking komen, maar aangebracht moeten worden bij de rechter. Doordat het beroep op de rechterlijke zittingscapaciteit wordt verkleind door het uitvaardigen van strafbeschikkingen in zaken die zich daarvoor lenen, wordt schaarse zittingscapaciteit ingezet voor zaken die dat gezien de aard van het feit of de passende strafrechtelijke reactie ook daadwerkelijk vergen. De snelheidswinst wordt door de minister voorzichtig geschat op 'enkele maanden'.[186]

> *"De gedachte was ook dat er een grote groep verdachten was waar wel tijd voor werd ingeruimd op de terechtzitting en capaciteit aan werd verspild waar het eigenlijk niet aan besteed was. Simpelweg omdat deze verdachten daar toch geen prijs op stelden." (resp. BT01)*

> *"Wat je zag is dat wij hele kantonzittingen en politierechterzittingen hadden voor niet betaalde transacties. En daar kwam niemand. Je bleef gewoon achteroverzitten en dan wachtte je af. Dan moest het hele apparaat in werking komen en er werden heel veel verstekvonnissen opgelegd. Daar is van gezegd: joh, dit is een heel onbevredigende praktijk. Je wordt beloond door niets te doen. Een van de essenties was, laten we dat mechanisme eens omdraaien. Een tweede, de belangrijkste principiële reden was natuurlijk: kunnen we dan daarna ook aan de onderkant van de zaken die naar de rechter toegaan kunnen we die afromen, waardoor de rechter die wat overbelast was kon worden ingezet op de wat zwaardere zaken." (resp. BT03)*

Capaciteitseffecten van de nieuwe wet worden verder als volgt beschreven. Verwacht wordt dat verdachten die voor de inwerkingtreding van de wet verstek lieten gaan bij de rechter,

---

183 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 14. NB: in de Nota naar aanleiding van het verslag spreekt de minister van 44.000 kantonzaken en wordt een onderscheid gemaakt tussen 8.500 'kleinere delicten' en 12.500 'zwaardere delicten' die voor de politierechter worden aangebracht. *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 11 (NV).

184 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 38 (NV).

185 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 38 (NV).

186 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 7, p. 38 (NV).

onder de nieuwe wet geen verzet zullen instellen tegen een opgelegde strafbeschikking.[187] Verdachten die vroeger wel ter zitting verschenen zullen – aldus is de verwachting – onder de nieuwe regeling verzet doen tegen de strafbeschikking.[188] Ook met betrekking tot de taakstraf en rijontzegging worden 'substantiële capaciteitseffecten' verwacht, die overigens niet nader worden gespecificeerd.[189] De rechter wordt voorts ontlast doordat het beleid ten aanzien van het verhogen van de eis ter zitting nadat niet voldaan is aan de transactievoorwaarden, zal worden voortgezet.[190] De veronderstelling hierbij is dat dit ertoe leidt dat de rechter niet overbelast wordt: het processuele risico van een hogere sanctie zal – is de impliciete veronderstelling – ervoor zorgen dat verzet niet lichtvaardig wordt ingesteld.[191] Verwacht wordt overigens dat het aantal verstekzaken zal dalen: de verdachte die verzet doet tegen de strafbeschikking zal over het algemeen ter terechtzitting verschijnen om zijn standpunt toe te lichten.[192]

Verwacht wordt dat de afdoeningscapaciteit zal worden vergroot voor strafzaken die normaliter met een geldboete worden afgedaan. De invoering van de Wet OM-afdoening zou, zo was de verwachting, ertoe leiden dat de strafrechtsketen per saldo meer strafzaken zou kunnen afhandelen waarin een boete wordt opgelegd.[193]

In de visie van de minister kunnen parketsecretarissen zaken buitengerechtelijk afdoen. Ook hierbij wordt aangesloten bij de transactiepraktijk. Artikel 126 Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) bepaalt dat bevoegdheden van de officier van justitie gemandateerd kunnen worden voor zover de betreffende regeling of de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet.[194]

Met betrekking tot de capaciteitseffecten voor het CJIB veronderstelt de minister dat ongeveer de helft van de ingezonden strafbeschikkingen afkomstig zal zijn van de politie en de andere helft van het Openbaar Ministerie.[195] Over het aantal strafbeschikkingen uitgevaardigd door bestuursorganen wordt in dit verband niets opgemerkt: bij het indienen van het wetsvoorstel was de bestuurlijke strafbeschikking nog niet in het voorstel opgenomen. Ten aanzien van de voldoening aan de in de strafbeschikking opgenomen sancties, wordt verwacht dat ongeveer driekwart van de strafbeschikkingen zal worden voldaan. Dit percenta-

187 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 62 (MvT).

188 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 62 (MvT).

189 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 63 (MvT).

190 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 5, p. 9.

191 Zie in dit verband: F.P. van Tulder, 'Het oordeel van de rechter over de strafbeschikking', in: *Trema,* jrg. 39-2, oktober 2016, p. 35-37.

192 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 19 (MvT).

193 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 62 (MvT).

194 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 50 (MvT).

195 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 50-51 (MvT).

ge is gelijk aan het percentage voldane transacties.[196] De minister verwacht derhalve hetzelfde percentage afgedane zaken.

Wat betreft aantallen strafbeschikkingen, verwacht de minister dat deze gelijk zijn aan de transacties die worden aangeboden ter zake van milieudelicten, feiten strafbaar gesteld in de waterschapskeuren en fiscale delicten. Dit aantal wordt vergroot met het aantal politietransacties dat wordt aangeboden ter zake van overlastfeiten.[197]

2.3.3.1 Eventuele probleempunten ten aanzien van capaciteit

De veronderstelde capaciteitseffecten bij de zittende magistratuur kunnen echter ook ongewenste neveneffecten hebben, bijvoorbeeld een verzwaarde werklast voor het Openbaar Ministerie. In het advies van het Openbaar Ministerie wordt aan deze mogelijke werklastverzwaring ook expliciet aandacht besteed. Het Openbaar Ministerie vreest dat de verplichting tot horen en de bijstand door een raadsman ertoe leidt dat de werklast vergelijkbaar is met een strafzitting en niet met het doen van een transactievoorstel.[198] In dat verband merkt de minister op dat deze zorg aanleiding is geweest om onderscheid te maken tussen de hoorplicht van artikel 257c lid 2 Sv (de strafbeschikking waarbij de betalingsverplichting meer dan 2.000 euro bedraagt) en de hoorplicht van artikel 36 lid 2 Wet op de economische delicten (WED) (strafbeschikking uitgevaardigd aan een rechtspersoon waarbij de betalingsverplichting meer dan 10.000 euro bedraagt). Verwacht wordt dat de verplichting om de verdachte in aanwezigheid van zijn raadsman te horen slechts geldt voor een beperkt aantal strafbeschikkingen per jaar, waardoor geen substantiële verhoging van de werklast wordt verwacht.[199] Overigens kan horen ook telefonisch geschieden, indien de verdachte daarmee instemt. Dit kan ook capaciteitsvoordelen opleveren.[200] Meer in het algemeen wordt verwacht dat het Openbaar Ministerie lichtere strafzaken efficiënter kan afdoen dan voorheen.[201]

> *"Als een transactie niet betaald wordt, dan kun je niets. Dan moet de officier van justitie alsnog een vonnis gaan halen. Een strafbeschikking heeft dezelfde executoriale zeggingskracht als een vonnis, dus dat is effectiever wat betreft de executie van de straf." (resp. BT03)*

De capaciteitswinst wordt voor een belangrijk deel overigens weer teniet gedaan door de eisen die worden gesteld aan de procedure

> *"De capaciteitswinst die verondersteld werd kon niet worden gehaald. Al heb je het alleen maar over de OM-zitting en de verslaglegging, die erbij moet gaan plaatsvin-*

196 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 51 (MvT).

197 *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, E, p. 8.

198 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 32 (MvT).

199 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 32 (MvT). Zie ook p. 62.

200 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 31 (MvT).

201 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 64 (MvT).

den. Als je dat in de oude situatie legt en je maakt systeemtechnisch bijna een transactie aan en je moet nu een OM-hoorzitting houden met verslaglegging en alles erop en eraan, dan is het eerder meer capaciteit op een aantal punten dan minder capaciteit. Daar hebben we toen ook wel berekeningen over laten maken" (resp. BT05)

De positie van de benadeelde zal – zo is de veronderstelling – geen verzwaring van de werklast van het Openbaar Ministerie opleveren: de benadeelde hoeft – anders dan in het bestuursrecht – niet voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking gehoord te worden. Wel kan de benadeelde zich wenden tot het gerechtshof en beklag doen over de keuze van de officier van justitie om door middel van een strafbeschikking tot vervolging over te gaan (artikel 12k Sv). Nu deze mogelijkheid bestaat voor de benadeelde is het volgens de minister onwenselijk om een aparte hoorplicht voor de benadeelde in de regeling over de strafbeschikking op te nemen.[202]

Met betrekking tot toezendingsperikelen en het vertragend effect dat daarvan het gevolg is, stelt de minister dat de strafbeschikking (of een afschrift daarvan) veelal in persoon door de politie of het Openbaar Ministerie zal worden uitgereikt. Voor strafbeschikkingen waarbij de verdachte – alvorens tot uitvaardiging wordt overgegaan – moet worden gehoord, geldt dat ook in deze gevallen de strafbeschikking in persoon wordt uitgereikt. Het is dan helder wanneer de verzetstermijn eindigt. In het geval strafbeschikkingen per post worden verzonden kunnen er – zo vreest het Openbaar Ministerie – vragen rijzen omtrent het al dan niet hebben ontvangen van de strafbeschikking.[203] De minister verwacht echter dat de verdachte doorgaans aan de strafbeschikking zal voldoen of verzet zal instellen.[204] Ten opzichte van de transactiepraktijk worden voorts capaciteitsvoordelen verwacht bij de politie. Het administratieve proces van het uitreiken van de strafbeschikking op het politiebureau is relatief eenvoudig en de mogelijkheid bestaat om op het politiebureau de strafbeschikking te betalen. Dit behelst tevens dat afstand gedaan wordt van het recht om verzet te doen tegen de strafbeschikking.[205] Verwacht wordt dat een (niet nader gespecificeerd) deel van de zaken betreffende rijden onder invloed buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan op het politiebureau.[206]

2.3.3.2 Tussenconclusie

De derde hoofddoelstelling van de Wet OM-afdoening betreft het vergroten van de capaciteit van de rechter (de zittende magistratuur). Door zaken weg te houden van de rechter en af te doen met een strafbeschikking zal – zo is de verwachting – meer capaciteit beschikbaar komen bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van zaken die daarvoor in aanmerking komen.

---

202 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 32 (MvT).

203 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 38-39 (MvT).

204 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 39 (MvT).

205 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 50 (MvT). Zie art. 257e lid 1 Sv.

206 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 50 (MvT).

Het gebruik maken van het recht om verzet te doen wordt ontmoedigd. Instrumenten hiervoor zijn gelegen in het zorgvuldig opleggen van een strafbeschikking. De waarborgen die in artikel 257c Sv zijn opgenomen strekken er mede toe om het percentage verzetszaken zo klein mogelijk te houden. Indien de verdachte wel verzet aantekent, maar geen redenen naar voren brengt dan zal hij geconfronteerd worden met een hogere eis ter zitting. De veronderstelling is dat deze hogere eis gevolgd zal worden, wat een matigend effect zal hebben op de aantallen verzetszaken.

Verwacht wordt dat driekwart van de strafbeschikkingen zal worden voldaan. Indien de strafbeschikking een geldboete behelst, is executie mogelijk zonder medewerking van de verdachte, desnoods met behulp van een vordering tot gijzeling.

Een ongewenst neveneffect van de verlichting van de werklast voor de rechterlijke macht kan zijn dat de werklast voor het Openbaar Ministerie wordt verhoogd. Dit gevaar wordt onder meer ondervangen door het horen van verdachte slechts te verplichten bij de zwaardere strafbeschikkingen. Het (gedeeltelijk) mandateren van de bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen aan parketsecretarissen is een ander instrument om de werklast voor het Openbaar Ministerie te beperken. Tot slot worden geen substantiële capaciteitseffecten verwacht van de mogelijkheid om beklag te doen bij het gerechtshof middels een artikel 12 Sv-procedure.

Blijkens de wetsgeschiedenis en interviews met betrokkenen bij het wetgevingsproces kunnen derhalve de volgende onderdelen van het instrument (de strafbeschikking) onderscheiden worden die gericht zijn op het minder zwaar belasten van de zittende magistratuur:

- De waarborgen neergelegd in art. 257c Sv.
- De figuur van gijzeling.

Expliciete en impliciete veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- Dat van verzet weinig gebruik wordt gemaakt; de sub-veronderstelling is dat verzet instellen een actie vergt van de verdachte en dat verzet het risico met zich brengt voor de verdachte dat deze een hogere straf krijgt.
- Dat weinig noodzaak bestaat tot dagvaarding (en er zich derhalve weinig gevallen voordoen van onsuccesvolle inning).
- Dat benadeelden slechts in weinig gevallen via art. 12 Sv vervolging door middel van dagvaarding afdwingen.
- Dat de werkbelasting zich niet verplaatst naar de staande magistratuur (het OM).
- Dat weinig vorderingen gijzeling worden ingediend bij de kantonrechter.

2.4 Conclusie

De wetgever verwachtte dat het bestaande probleem – te weten een toegenomen behoefte aan rechtshandhaving en een bij die vraag (behoefte) achterblijvende capaciteit van de justitieketen – (slechts) opgelost kon worden door het mogelijk maken van het uitvaardigen

van strafbeschikkingen (de Wet OM-afdoening als het instrument), d.w.z. door het aanpassen van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken betreffende bepaalde delicten. Daarbij is niet langer sprake van het voorkomen van strafvervolging door te voldoen aan door het Openbaar Ministerie gestelde voorwaarden, maar van vervolging en bestraffing door – of onder verantwoordelijkheid van – de officier van justitie zonder tussenkomst van de rechter.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de beleidstheorie van de Wet OM-afdoening drie hoofddoelstellingen bevat – i) het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening; ii) het versterken van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening; en iii) het vergroten van de capaciteit bij de zittende magistratuur –, doelstellingen die slechts begrepen kunnen worden binnen de context waarin ze opereren.

Die context betreft vier onderdelen die in het voorgaande zijn besproken. Ten eerste werd stilgestaan bij de context van het punitieve bestuursrecht; ten tweede bij de afdoeningspraktijk door de rechter; ten derde bij de context van de transactie- en sepotpraktijk; en tot slot bij de context van het bestaande sanctiearsenaal.

De eerste doelstelling van de Wet OM-afdoening betreft het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening. Deze wordt geacht slechts te kunnen worden bereikt door consensualiteit niet meer als grondslag van de buitengerechtelijke afdoening te beschouwen. Tegelijkertijd blijven consensuele elementen in de regeling herkenbaar, die onmisbaar lijken te zijn voor een doelmatige buitengerechtelijke afdoening. De waarborgen van artikel 257c Sv dragen bij aan een zorgvuldige uitvaardiging van de strafbeschikking, waardoor het verzetpercentage beperkt blijft. Substantiële voordelen worden verwacht bij bulkzaken waarin een geldboete is opgelegd en betaling achterwege is gebleven.

De tweede doelstelling is het vergroten van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening. Deze wordt nagestreefd door de strafbeschikking expliciet als een daad van vervolging aan te merken en te laten berusten op een vaststelling van schuld. Rechtmatigheid wordt bevorderd door strafbeschikkingen te laten uitvaardigen door – of onder verantwoordelijkheid van – het Openbaar Ministerie. Gebondenheid aan het opportuniteitsbeginsel, de beginselen van een behoorlijke procesorde en de richtlijnen voor de strafvordering is daarmee gewaarborgd. Ten aanzien van de zwaardere categorie strafbeschikkingen zijn bovendien de hoorplicht en de bijstand door een raadsman als instrument opgenomen om de rechtmatigheid te vergroten. De verzetsprocedure is zodanig ingericht dat het procesbeginsel wordt gerespecteerd en de regeling overigens in overeenstemming is met de eisen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM.

De laatste doelstelling heeft betrekking op verwachte capaciteitseffecten bij de zittende magistratuur. Deze wordt geacht te kunnen worden bereikt door het aantal verzetszaken zo beperkt mogelijk te houden. Zorgvuldige uitvaardiging van een strafbeschikking is daarvoor een belangrijk instrument. De waarborgen die zijn opgenomen in artikel 257c Sv strekken er

mede toe om het percentage verzetszaken te beperken. De hogere strafeis op zitting indien er verzet wordt ingesteld zonder opgaaf van redenen, is een ander instrument om het aantal verzetszaken te beperken. Hierbij wordt verondersteld dat de rechter deze eis in voorkomende gevallen ook daadwerkelijk zal volgen. Voorts zijn de mogelijkheden van verhaal met of zonder dwangbevel en om een verdachte te gijzelen bij niet-betaling van de in de strafbeschikking opgenomen geldboete een instrument om de zaak buiten de strafrechter om af te handelen. Een vordering tot gijzeling dient echter wel door de kantonrechter te worden beoordeeld, wat mogelijk negatieve capaciteitseffecten met zich brengt.

Verscheidene instrumenten kunnen meerdere doelstellingen dienen. Een vereenvoudiging van buitengerechtelijke procedures zal ook tot capaciteitswinst kunnen leiden. En het invoeren van de hoorplicht dient zowel de rechtmatigheid als het voorkomen dat verzet wordt ingesteld, en daarmee capaciteitswinst en doelmatigheid. Dat zou kunnen verklaren waarom de hoorplicht niet over de gehele linie is ingevoerd. Bij de navolgende procesevaluatie zal derhalve telkens nauwkeurig bekeken moeten worden of met een bepaald instrument niet meerdere doeleinden beoogd worden.

Ook kunnen doelstellingen onderling botsen. Zo werd door het Openbaar Ministerie de zorg uitgesproken dat de officier van justitie een strafbeschikking met meer zorg moet uitwerken dan een transactie. Hier zou de versterking van de rechtmatigheid in aanvaring kunnen komen met het vergroten van doelmatigheid of het behalen van capaciteitswinst. Dergelijke spanning tussen doelstellingen zal ertoe kunnen leiden dat de verschillende doelstellingen niet overal optimaal kunnen worden verwezenlijkt. Dit wordt versterkt doordat er geen duidelijke hiërarchie bestaat tussen de doelstellingen.

Zoals reeds is opgemerkt dienen de doelstellingen niet in een bepaalde rangorde of in hierarchisch verband te worden bekeken. Hoewel ten aanzien van het behalen van capaciteitswinst werd gesteld dat deze doelstelling ‘essentieel’ is en ‘de lakmoesproef’ voor het hele wetsvoorstel inhoudt, komt uit interviews naar voren dat de wetgever juist een versterking van de rechtmatigheid beoogde en dat deze laatste zeker niet als ondergeschikte nevendoelstelling beschouwd moet worden. Uit het onderzoek komt, zoals gezegd, naar voren dat tussen deze doelstellingen geen uitdrukkelijke hiërarchie of rangorde bestaat: de doelstellingen zijn nevengeschikt. Dat neemt niet weg dat gedurende het wetgevingsproject soms meer aandacht aan de ene doelstelling wordt gegeven dan aan de andere. Toch dienen deze doelstellingen naast elkaar en van gelijk gewicht te worden beschouwd. Alle drie de doelstellingen zijn van groot belang voor de evaluatie van de Wet OM-afdoening. In het volgende deel – de procesevaluatie van de Wet OM-afdoening – zal dan ook elke doelstelling afzonderlijk worden geëvalueerd in het licht van de daaraan ten grondslag liggende expliciete en impliciete veronderstellingen die in de tussenconclusies bij dit hoofdstuk zijn benoemd.

3 Analyse van registratiegegevens

Voordat in het volgende hoofdstuk in een procesevaluatie uitgebreid wordt ingegaan op de inhoudelijke uitvoering van de Wet OM-afdoening, worden in dit hoofdstuk kwantitatieve deelaspecten uitgelicht. Leidend hierbij is de vijfde onderzoeksvraag: Wordt de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving en richtlijnen) consistent uitgevoerd? Deze onderzoeksvraag is voor dit hoofdstuk, mede in het licht van de beleidstheorie (hoofdstuk 2) vertaald in de volgende vragen:

- *Hoeveel en welk type zaken worden buitengerechtelijk afgedaan met een strafbeschikking?*
- *Zijn dat meer of andersoortige zaken dan werden afgedaan met een transactie?*
- *In hoeveel en welk type zaken gaat men in verzet?*
- *In hoeveel en welk type zaken mislukt de tenuitvoerlegging van de in een strafbeschikking opgelegde straf?*
- *Hoe verloopt de verdere afdoening van zaken waarin verzet werd ingesteld of de tenuitvoerlegging mislukte?*
- *Hoeveel zaken eindigen ter terechtzitting?*
- *Hoe verhoudt het vonnis zich tot de oorspronkelijke sanctie?*

Om deze vragen te beantwoorden zijn registratiegegevens opgevraagd bij het Openbaar Ministerie (OM) en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Omdat de analyse tevens betrekking had op het verdere vervolg van zaken met verzet of mislukte tenuitvoerlegging, kon niet worden gekozen voor de meest recente zaken (vele daarvan zouden immers nog niet zijn afgerond). In overleg met de begeleidingscommissie is besloten tot een selectie van strafbeschikkingen die werden uitgevaardigd in het kalenderjaar 2014. Dat gebeurde in de wetenschap dat toen de Wet OM-afdoening reeds enige tijd was ingevoerd (als laatste de bestuurlijke strafbeschikking, in 2012) en onder de aanname dat zaken uit 2014 ten tijde van het onderzoek (2017) afgerond zouden zijn.

Het Openbaar Ministerie leverde registratiegegevens over zaken uit 2014 die door het OM waren afgedaan met een strafbeschikking of een transactie.[207] De OM-strafbeschikkingen in dit bestand zijn exclusief de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen die door het CJIB worden afgehandeld. Deze vormen een afzonderlijke zaakstroom binnen het Openbaar Ministerie en zijn ook niet opgenomen in de cijfers van het OM Jaarbericht.

Ter vergelijking zijn eveneens registratiegegevens verzameld van zaken uit 2008 die waren afgedaan met een transactie (de Wet OM-afdoening is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd in werking getreden, maar in dat jaar is de strafbeschikking nog vrijwel niet toegepast: uitsluitend voor rijden onder invloed).

[207] Met dank aan Toon van der Heijden en René de Klein.

Het CJIB leverde registratiegegevens van feitgecodeerde zaken uit 2014 waarin een OM-strafbeschikking, politiestrafbeschikking of bestuurlijke strafbeschikking werd verstuurd.[208] Het CJIB is belast met de tenuitvoerlegging van deze strafbeschikkingen, onder verantwoordelijkheid van het OM. Getracht is ter vergelijking tevens gegevens over politietransacties en bestuurlijke transacties uit 2008 te verkrijgen, maar deze konden niet worden ontsloten. Informatie over deze transacties is beperkt tot in jaarverslagen gerapporteerde totalen en door het OM geleverde aantallen met betrekking tot afdoening van zaken naar aanleiding van politietransacties uit 2008.

In dit hoofdstuk worden eerst de door het OM geleverde zaken uit 2014 die werden afgedaan met een OM-strafbeschikking beschreven, waarbij wordt ingegaan op de aanleverende instanties, strafbare feiten, sancties, tenuitvoerlegging, vervolgafdoening na verzet of mislukte executie, en de uitkomst van eventuele resulterende terechtzittingen (vonnis/strafoplegging). Daar waar mogelijk worden vergelijkingen gemaakt met OM-transacties uit 2014 en 2008. Vervolgens worden de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen beschreven en onderling vergeleken. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de bevindingen op hoofdlijnen samengevat en tegen het licht gehouden van de beleidstheorie.

3.1 OM-strafbeschikkingen 2014

Het Openbaar Ministerie legde in 2014 in **67.109** zaken een strafbeschikking op.[209] Dat komt neer op 20% van de totale instroom van 328.800 kanton- en rechtbankzaken bij het Openbaar Ministerie in 2014 (OM Jaarbericht 2014).

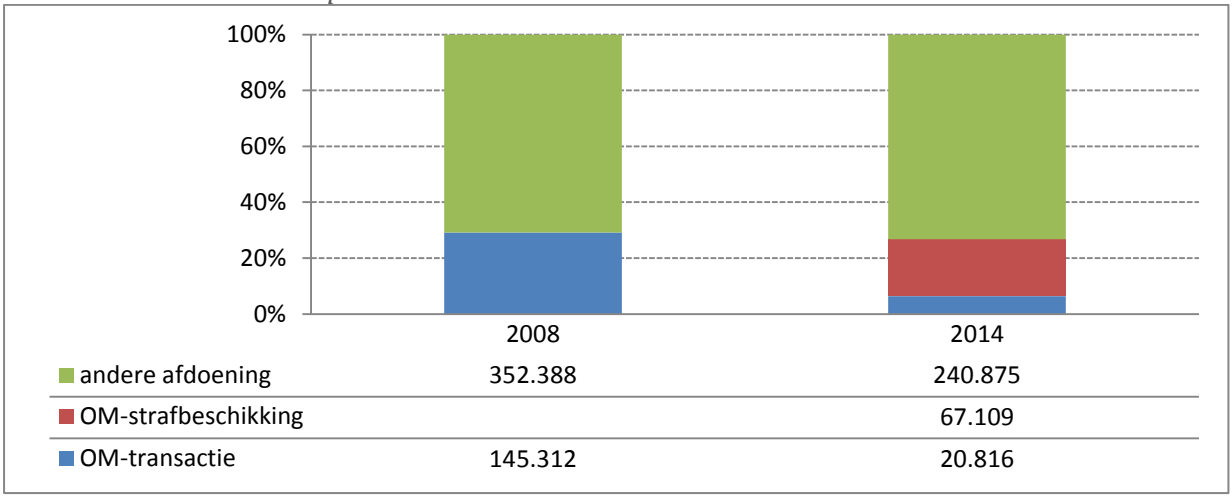
3.1.1 Vergelijking met OM-transacties 2008 en 2014

In 2008 werden 145.312 zaken door het Openbaar Ministerie met een transactie afgedaan.[209] Dat is 29% van de totale instroom van 497.700 kanton- en rechtbankzaken in 2008 (OM Jaarbericht 2008). Het aantal zaken dat in 2014 nog werd afgedaan met een OM-transactie bedroeg 20.816; 6% van de totale instroom. In 2014 had de OM-strafbeschikking de OM-transactie dus (nog) niet volledig vervangen. Tegelijkertijd lijken ook meer zaken anders te zijn afgedaan. Afgaande op de jaarberichten van het Openbaar Ministerie uit 2008 en 2014, werden meer zaken geseponeerd (onvoorwaardelijke sepots: van 31.400 naar 41.600). Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in het in 2013 gewijzigde sepotbeleid, waarbij politiesepots werden afgeschaft en er meer zaken bij het OM als technisch of als beleidssepot werden geregistreerd (OM Jaarbericht 2013).

[208] Met dank aan Cecile van Dijk.

[209] Aantal op basis van eerste beoordeling.

Figuur 3.1 Aandeel OM-transacties en -strafbeschikkingen (eerste beoordeling) van totale instroom Openbaar Ministerie



3.1.2 Aanleverende instanties

Bij de meeste OM-strafbeschikkingen van 2014, namelijk in 60.148 zaken, werd de zaak aangeleverd door de politie (90%), in 1.642 zaken door gemeenten (2%) en de overige 5.319 door diverse instanties (8%), waarbij openbaarvervoersbedrijven (1.142) en de Belastingdienst (1.077) het vaakst voorkwamen.[210]

Tabel 3.1 Aanleverende politie-eenheden OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 67.109 zaken)

Politie-eenheid		
Amsterdam	5.318	8%
Den Haag	8.318	12%
Limburg	2.867	4%
Midden-Nederland	5.777	9%
Noord-Holland	4.551	7%
Noord-Nederland	5.140	8%
Oost-Brabant	4.377	7%
Oost-Nederland	8.908	13%
Rotterdam	7.001	10%
Zeeland - West-Brabant	5.260	8%
Landelijk	2.631	4%

[210] Afgaande op de zgn. PL-code die bij het Openbaar Ministerie wordt geregistreerd. Onder de andere instanties werden echter ook vaak handhavings- en toezichtdiensten van de gemeente Amsterdam aangetroffen (totaal 692). Het onderscheid tussen gemeenten en andere bestuurlijke organisaties is op basis van deze registratie dus niet helemaal scherp te maken.
Andere (typen) instanties die elk ten minste 10 zaken aanleverden, op volgorde van aantallen aangeleverde zaken: Inspectie Leefomgeving en Transport, douane, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit havenbedrijven, Rijkswaterstaat, waterschappen, natuurbescherming, omgevings- en milieudiensten, sportvissers- en jagersfederaties, provincies, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dierenbescherming, FIOD en telecombedrijven.

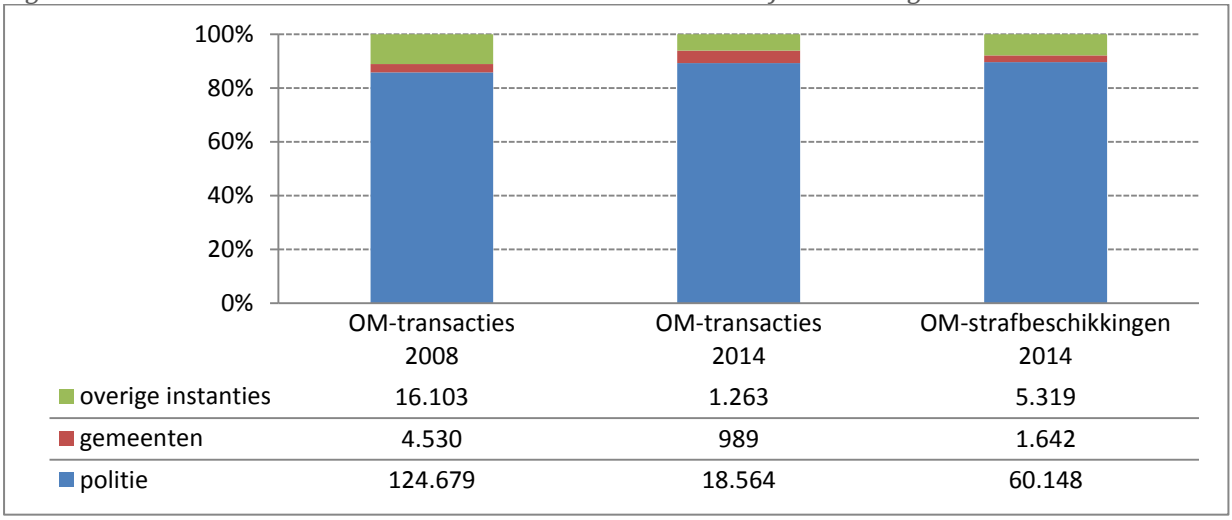
De politie-eenheden Oost-Nederland, Den Haag en Rotterdam brachten de meeste strafbeschikkingszaken aan. Bij de door gemeenten aangeleverde zaken scoorden deze regio's ook het hoogst.[211]

3.1.2.1 Vergelijking met OM-transacties 2008 en 2014

Net als de OM-strafbeschikkingen van 2014, werd ook bij de OM-transacties van 2008 én die van 2014 de zaak in verreweg de meeste gevallen door de politie aangeleverd (86% en 89%).

Bij de OM-transacties van 2008 waren dat echter wat vaker andere instanties (11%) en bij de OM-transacties van 2014 wat vaker gemeenten (5%). Als er dus in 2014 nog een zaak werd afgedaan met een OM-transactie in plaats van een OM-strafbeschikking, dan was dat verhoudingsgewijs iets vaker een door gemeenten aangeleverde zaak, maar de verschillen zijn klein.

Figuur 3.2 Aanleverende instantie OM-transacties en –strafbeschikkingen



	OM-transacties 2008	OM-transacties 2014	OM-strafbeschikkingen 2014
overige instanties	16.103	1.263	5.319
gemeenten	4.530	989	1.642
politie	124.679	18.564	60.148

Wat betreft de aanleverende politie-eenheden is er weinig verschil tussen de OM-strafbeschikkingen van 2014 en de OM-transacties van 2008; de regio's Oost-Nederland, Amsterdam en Rotterdam scoorden ook bij de OM-transacties van 2008 het hoogst. Wel zijn er verschillen tussen OM-strafbeschikkingen en OM-transacties uit 2014. Zaken waarin het Openbaar Ministerie een transactie aanbood, waren verhoudingsgewijs vaker aangeleverd door de politie-eenheden Amsterdam (14% versus 8%) en Rotterdam (16% versus 10%) en minder vaak door de eenheid Den Haag (6% versus 12%). Zaken aangeleverd door de Amsterdamse of Rotterdamse politie lijkt het Openbaar Ministerie in 2014 dus vaker te hebben afgedaan met een transactie in plaats van een strafbeschikking; in zaken aangeleverd door de Haagse politie was dat juist andersom.[212]

---

211 Dat – naast in de Randstedelijke regio's – ook in Oost-Nederland relatief veel OM-strafbeschikkingen werden uitgevaardigd, komt mogelijk doordat deze regio zowel qua oppervlakte als qua inwonertal het grootst is.

212 Mogelijk heeft dit te maken met het type zaken dat werd aangeleverd, zoals het soort en het aantal strafbare feiten.

3.1.3 Strafbare feiten

De uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen betroffen in 43% van de zaken overtredingen en in de overige 57% misdrijven. In lijn met de richtlijnen, werd de OM-strafbeschikking in verreweg de meeste gevallen uitgevaardigd voor een enkel feit (96%), in een beperkt aantal gevallen voor twee feiten (3%) en zelden voor drie of meer feiten (minder dan 1%).[213] Wanneer in 2014 een OM-strafbeschikking werd uitgevaardigd voor meerdere feiten, dan waren dat vaak meerdere misdrijven, zelden meerdere overtredingen en nooit een combinatie van overtredingen en misdrijven. In totaal werd 54% van de OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd voor één misdrijf, 4% voor meerdere misdrijven, 42% voor één overtreding en minder dan 1% voor meerdere overtredingen.

Tabel 3.2 Type en aantal feiten OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 67.109 zaken)

Type feiten		
Overtreding(en)	28.561	43%
Misdrij(f)(ven)	38.548	57%
Aantal feiten		
1	64.553	96%
2	2.255	3%
3 of meer	301	< 1 %

In totaal betroffen de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen 70.022 feiten: 28.798 overtredingen en 41.224 misdrijven.

Overtredingen van Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV), de Wegenverkeerswet (WVW94) en het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV90) kwamen het vaakst voor. In Tabel 3.3 staat een overzicht van de tien meest voorkomende wetten bij voor overtredingen uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Deze top 10 beslaat 97% van alle overtredingen en 40% van het totaal aantal feiten in de OM-strafbeschikkingen.

Tabel 3.3 Soort overtredingen OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 28.798 feiten)

Top 10 wetten overtredingen		
Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV)	6.894	10%
Wegenverkeerswet (WVW94)	6.836	10%
Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV90)	5.739	8%
Wetboek van Strafrecht (Sr)	2.335	3%
Regeling Voertuigen (RV)	1.857	3%
Wet Personenvervoer (WPV2000)	1.417	2%
Leerplichtwet (LW69)	1.348	2%
Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM)	590	1%
Wet op de identificatieplicht (WID)	500	1%
Binnenvaartpolitiereglement (BPR)	415	1%

[213] Aanwijzing Kader voor Strafvordering (2013A018).

Qua misdrijven ging het vaak om strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht (Sr) of de Wegenverkeerswet (WVW94). Tabel 3.4 geeft een overzicht van de tien meest voorkomende wetten bij voor misdrijven uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen (95% van alle misdrijven en 56% van het totaal aantal feiten in de OM-strafbeschikkingen).

Tabel 3.4 Soort misdrijven OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 41.224 feiten)

Top 10 wetten misdrijven		
Wetboek van Strafrecht (Sr)	19.663	28%
Wegenverkeerswet (WVW94)	11.327	16%
Opiumwet (OW)	2.726	4%
Wet wapens en munitie (WWM)	1.828	3%
Burgerlijk Wetboek (BWBOEK2)	1.039	1%
Wet milieubeheer (WMBH)	566	1%
Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS)	519	1%
Flora- en faunawet (FEFW)	517	1%
Wet wegvervoer goederen (WWG)	480	1%
Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren (GWD)	313	< 1%

Bij een indeling op basis van wets*artikelen* ziet de top 20 van strafbare feiten (overtredingen en misdrijven) waarvoor het Openbaar Ministerie in 2014 een strafbeschikking uitvaardigde er als volgt uit:

1. Rijden onder invloed (misdrijf WVW94 8; 8.258)
2. Diefstal (misdrijf Sr 310; 6.996)[214]
3. Rijden zonder rijbewijs (misdrijf WVW94 107; 3.656)
4. Belediging (misdrijf Sr 266; 3.565)[215]
5. Gevaarlijk rijgedrag (misdrijf WVW94 5, 2.591)
6. Verlaten plaats ongeval (misdrijf WVW94 7; 2.590)
7. Negeren van verkeersregels en verkeerstekens (overtreding RVV90 62; 2.523)
8. Mishandeling (misdrijf Sr 300; 2.265)[215]
9. Bezit en handel van softdrugs (misdrijf OW 2; 1.419)
10. Onttrekking aan de leerplicht (overtreding LW69 2; 1.299)
11. Bedreiging (misdrijf Sr 285; 1.211)[215]
12. Bezit en handel van harddrugs (misdrijf OW 3; 1.206)
13. Snelheidsoverschrijding buiten bebouwde kom (overtreding RVV90 21; 1.171)
14. Overschrijding maximum constructiesnelheid bromfiets (overtreding RV 5.6.8; 1.104)
15. Openbare baldadigheid (overtreding Sr 424; 1.067)
16. Verzuim publicatieplicht jaarrekening (misdrijf BWBOEK2 394; 1.039)
17. Vernieling (misdrijf Sr 350; 1.015)
18. Verboden wapenbezit (misdrijf WWM 13; 1.004)
19. Zwartrijden (overtreding WPV2000 70; 874)
20. Snelheidsoverschrijding binnen bebouwde kom (overtreding RVV90 20; 794)

[214] Afgaande op de geregistreerde 'maatschappelijke classificatie' voornamelijk winkeldiefstal.

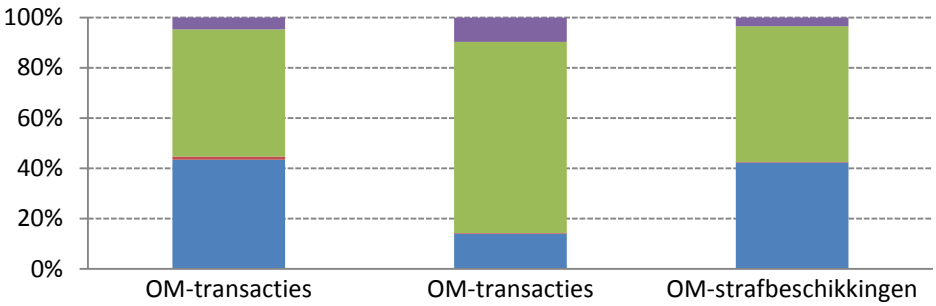
[215] Volgens de geregistreerde 'maatschappelijke classificatie' in een (zeer) beperkt aantal gevallen gericht tegen politieambtenaren of andere publieke functionarissen.

Deze top 20 beslaat 65% van alle feiten waarvoor een OM-strafbeschikking werd uitgevaardigd.

3.1.3.1 Vergelijking met OM-transacties 2008 en 2014

Wat betreft de verdeling van aantal en type feiten ontlopen de OM-transacties van 2008 en de OM-strafbeschikkingen van 2014 elkaar niet veel. Wel is er een duidelijk verschil tussen de OM-strafbeschikkingen en OM-transacties van 2014. De laatste werden namelijk veel vaker aangeboden in zaken met één of meer misdrijven en veel minder vaak voor overtredingen. Als het Openbaar Ministerie in 2014 een zaak afdeed met een transactie in plaats van een strafbeschikking, dan dus voornamelijk bij misdrijfzaken en zaken met meerdere feiten.

Figuur 3.3 Type en aantal feiten OM-transacties en –strafbeschikkingen



	OM-transacties 2008	OM-transacties 2014	OM-strafbeschikkingen 2014
meerdere misdrijven	6.893	2.017	2.335
1 misdrijf	73.406	15.828	36.213
meerdere overtredingen	1.929	68	221
1 overtreding	63.084	2.903	28.340

De feiten waarvoor OM-strafbeschikkingen in 2014 werden uitgevaardigd, zijn vergelijkbaar met de feiten waarvoor het Openbaar Ministerie in 2008 een transactie-aanbod deed. Zestien van de overtredingen en misdrijven uit de top 20 van OM-strafbeschikkingen uit 2014 (zie voorgaande paragraaf) zijn ook terug te vinden in de top 20 van OM-transacties uit 2008.[216] Voor veel feiten lijkt de OM-strafbeschikking dus in de plaats te zijn gekomen van de OM-transactie. Toch werden in 2014 ook transacties aangeboden voor deels dezelfde feiten als die werden afgedaan met een OM-strafbeschikking. De helft van de overtredingen en misdrijven uit de top 20 van OM-strafbeschikkingen uit 2014 behoren namelijk ook tot de top 20 van OM-transacties uit 2014.

[216] Ook voor de overige vier feiten in de top 20 van transacties uit 2008 werden in 2014 strafbeschikkingen uitgevaardigd. Opzetheling (Sr 416) viel net buiten de top 20 van strafbeschikkingen uit 2014 (22e plaats). Dat geldt ook voor onverzekerd voertuig (WAM 30), dat – ondanks het feit dat lid 2 van deze wet in 2011 onder de Wahv is komen te vallen – op de 25e plaats van strafbeschikkingen uit 2014 stond. Dat er voor openlijke geweldpleging (Sr 141) en het niet voldoen aan ambtelijk bevel (Sr 184) veel minder strafbeschikkingen werden uitgevaardigd, komt omdat het totaal aantal van dergelijke door het OM afgehandelde zaken tussen 2008 en 2014 meer dan halveerde (van 15.245 naar 6.680, respectievelijk van 3.130 naar 1.340 (Tabel “Misdrijven; beslissingen genomen door het Openbaar Ministerie”, CBS Statline).

Tabel 3.5 Top 20 overtredingen en misdrijven OM-transacties 2008 en 2014

2008	2014
Diefstal (misdrijf Sr 310)	**Diefstal (misdrijf Sr 310)**
Mishandeling (misdrijf Sr 300)	**Mishandeling (misdrijf Sr 300)**
Rijden zonder rijbewijs (misdrijf WVW94 107)	**Vernieling (misdrijf Sr 350)**
Rijden onder invloed (misdrijf WVW94 8)	**Bezit en handel van harddrugs (misdrijf OW 3)**
Negeren van verkeersregels en -tekens (overtreding RVV90 62)	Openlijke geweldpleging (misdrijf Sr 141)
Gevaarlijk rijgedrag (misdrijf WVW94 5)	**Bezit en handel van softdrugs (misdrijf OW 2)**
Verlaten plaats ongeval (misdrijf WVW94 7)	**Belediging (misdrijf Sr 266)**
Vernieling (misdrijf Sr 350)	**Onttrekking leerplicht (overtreding LW69 2)**
Openlijke geweldpleging (misdrijf Sr 141)	**Bedreiging (misdrijf Sr 285)**
Zwartrijden (overtreding WPV2000 70)	**Verboden wapenbezit (misdrijf WWM 13)**
Onverzekerd voertuig (overtreding WAM 30)	Verduistering (misdrijf Sr 321)
Belediging (misdrijf Sr 266)	Verboden vuurwapenbezit (misdrijf WWM 26)
Bedreiging (misdrijf Sr 285)	Opzetheling (misdrijf Sr 416)
Snelheidsoverschrijding buiten bebouwde kom (overtreding RVV90 21)	Verboden vuurwapen dragen (overtreding WWM 27)
Bezit en handel van harddrugs (misdrijf OW 3)	Valsheid in geschrift (misdrijf Sr 225)
Verzuimen leerplicht (overtreding LW69 2)	**Gevaarlijk rijgedrag (misdrijf WVW94 5)**
Openbare baldadigheid (overtreding Sr 424)	Verzuim leerplicht (overtreding LW69 4c)
Niet voldoen aan ambtelijk bevel (misdrijf Sr 184)	Wederspannigheid (misdrijf Sr 180)
Snelheidsoverschrijding binnen bebouwde kom (overtreding RVV90 20)	**Rijden onder invloed (misdrijf WVW94 8)**
Opzetheling (misdrijf Sr 416)	Onwettig vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS 5)

Vetgedrukte wetsartikelen tevens in top 20 van OM-strafbeschikkingen 2014

3.1.4 Sancties

De uitgevaardigde OM-strafbeschikking hield vrijwel altijd een geldboete in (Tabel 3.6). Meestal ging het uitsluitend om een geldboete (88%), daarnaast ook wel een geldboete gecombineerd met ontzegging van de rijbevoegdheid (8%) of gecombineerd met een andere maatregel (Afstand, onttrekking aan het verkeer, verbeurdverklaring) (minder dan 1%). Werkstraffen, al dan niet in combinatie met rijontzegging of andere maatregelen, werden veel minder vaak opgelegd. De combinatie van geldboete en werkstraf is zeldzaam te noemen.

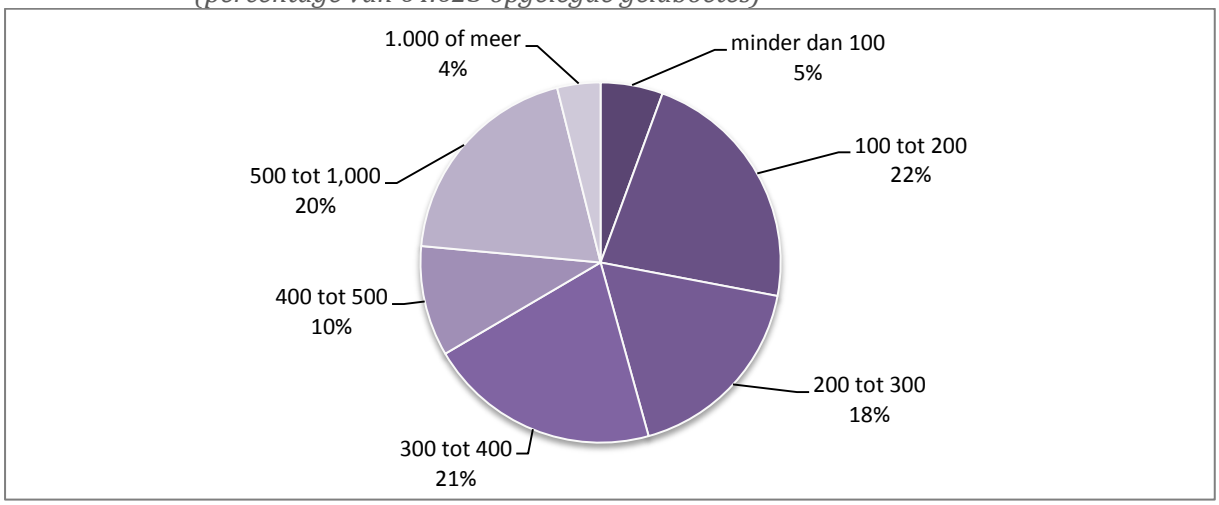
Tabel 3.6 Sancties en combinaties van sancties OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 67.109 zaken)

Sancties		
geldboete	64.623	96%
werkstraf	2.295	3%
ontzegging rijbevoegdheid	6.236	9%
andere maatregel[217]	304	1%
Combinaties van sancties		
geldboete	58.710	88%
geldboete + ontzegging rijbevoegdheid	5.622	8%
geldboete + andere maatregel[218]	274	< 1%
werkstraf	1.802	3%
werkstraf + ontzegging rijbevoegdheid	461	1%
werkstraf + andere maatregel[219]	13	< 1%
geldboete + werkstraf	13	< 1%
geldboete + werkstraf + ontzegging rijbevoegdheid	6	< 1%
geldboete + werkstraf + andere maatregel	0	-
uitsluitend ontzegging rijbevoegdheid	149	< 1%
uitsluitend andere maatregel[220]	17	< 1%

3.1.4.1 Geldboete

De in totaal 64.623 geldboetes opgelegd in OM-strafbeschikkingen van 2014 varieerden van 3 tot 50.000 euro, met een gemiddelde van 384 euro. Wanneer een geldboete gecombineerd werd met een andere sanctie (werkstraf, rijontzegging of andere maatregel), was het gemiddelde geldbedrag wat hoger dan bij een kale geldboete (544 versus 368 euro). De meeste in OM-strafbeschikkingen opgelegde geldboetes bedroegen een paar honderd euro; in 4% was dit 1.000 euro of meer. De hoogte van de geldboete hing samen met het type feit (gemiddeld 265 euro voor overtredingen en 478 euro voor misdrijven) en het aantal feiten (gemiddeld 375 euro voor één feit, 624 voor twee feiten en 838 voor drie of meer feiten).

Figuur 3.4 Hoogte geldboetes OM-strafbeschikkingen 2014 in euro (percentage van 64.623 opgelegde geldboetes)



[217] Afstand = 214, onttrekking aan het verkeer = 36, verbeurdverklaring = 54.

[218] Afstand = 198, onttrekking aan het verkeer = 25, verbeurdverklaring = 51.

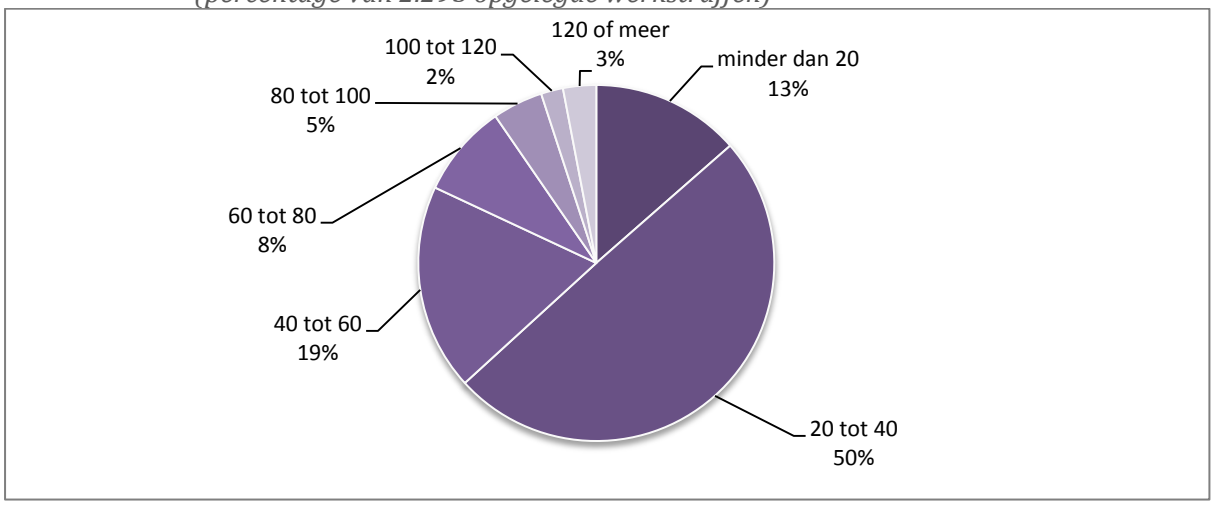
[219] Afstand = 11, onttrekking aan het verkeer = 1,verbeurdverklaring = 1.

[220] Afstand = 5, onttrekking aan het verkeer = 10, verbeurdverklaring = 2.

3.1.4.2 Werkstraf

De werkstraffen in de OM-strafbeschikkingen van 2014 werden opgelegd voor 1 tot 180 uur, met een gemiddelde van 37 uur. In de helft van de gevallen duurde de werkstraf tussen de 20 en 40 uur. Een werkstraf viel in combinatie met andere sancties wel lager uit dan wanneer uitsluitend een werkstraf werd opgelegd (40 versus 29 uur). Voor overtredingen werden gemiddeld kortere werkstraffen opgelegd dan voor misdrijven (28 versus 38 uur). Ook het aantal feiten was van invloed op de duur van de werkstraf (gemiddeld 35 uur voor één feit, 50 voor twee feiten en 65 voor drie of meer feiten).

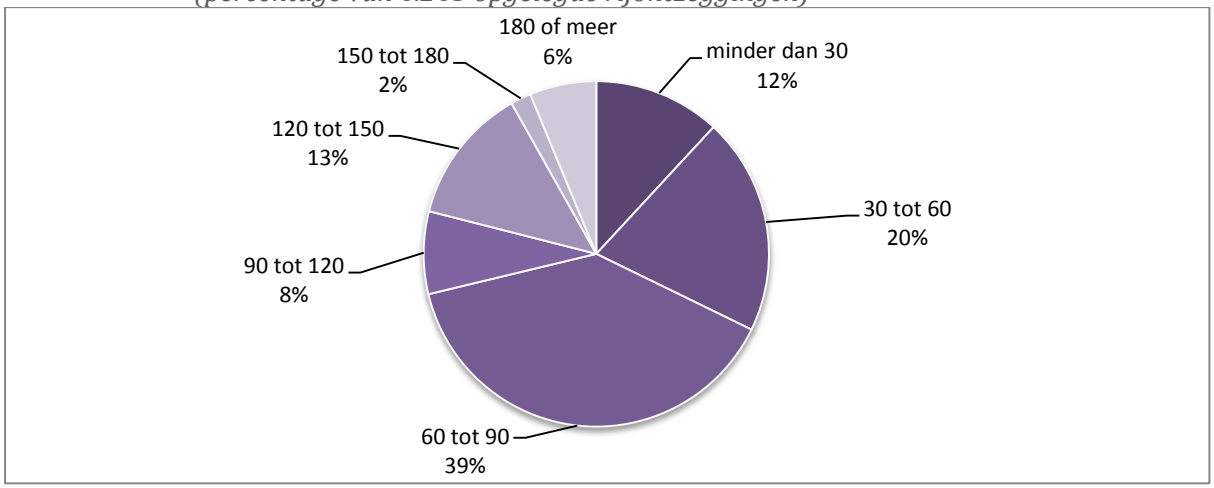
Figuur 3.5 Duur werkstraffen OM-strafbeschikkingen 2014 in uren (percentage van 2.295 opgelegde werkstraffen)



3.1.4.3 Rijontzegging

Ontzegging van de rijbevoegdheid (totaal 6.263 opgelegd) duurde gemiddeld 71 dagen. In de meeste gevallen gold de rijontzegging voor maximaal drie maanden (30 tot 90 dagen). Voor overtredingen werd gemiddeld 50 dagen rijontzegging opgelegd; voor misdrijven was dat 78 dagen. Ontzegging van de rijbevoegdheid werd zelden opgelegd voor meerdere feiten.

Figuur 3.6 Duur rijontzegging OM-strafbeschikkingen 2014 in dagen (percentage van 6.263 opgelegde rijontzeggingen)



3.1.4.4 Vergelijking met OM-transacties 2008 en 2014

Een vergelijking van sancties van OM-strafbeschikkingen met die van OM-transacties is niet mogelijk omdat de sancties van transacties in COMPAS niet zijn geregistreerd.

3.1.5 Tenuitvoerlegging

Tweederde (65%) van de in 2014 opgelegde OM-strafbeschikkingen werd direct voldaan. In 15% van de gevallen ging men in verzet tegen de strafbeschikking. In de overige 20% ging men niet in verzet, maar is de strafbeschikking ook (nog) niet (volledig) voldaan om redenen die niet in de registratiegegevens achterhaald kunnen worden. We gaan er voor deze rapportage vanuit dat de volledige tenuitvoerlegging van de strafbeschikking in deze zaken is mislukt.[221]

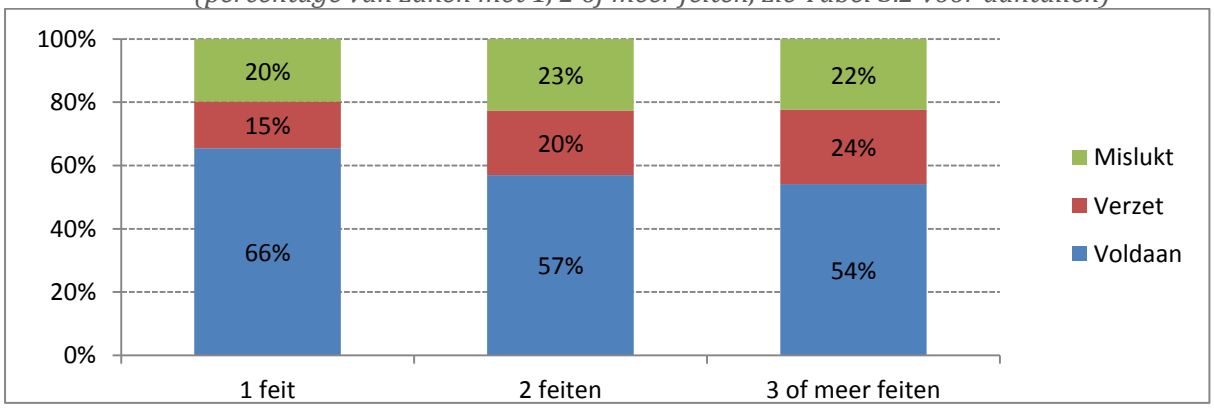
Tabel 3.7 Tenuitvoerlegging OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 67.109 zaken)

Tenuitvoerlegging		
Voldaan	43.745	65%
Verzet ingesteld	10.037	15%
Tenuitvoerlegging mislukt (niet voldaan, geen verzet)	13.327	20%

3.1.5.1 Verschillen naar strafbare feiten

Bij OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd voor overtredingen werd minder vaak verzet ingesteld (13%) dan bij strafbeschikkingen voor misdrijven (16%), maar de tenuitvoerlegging mislukte wel vaker bij overtredingen (23%) dan bij misdrijven (17%). Wanneer een strafbeschikking meerdere feiten betrof, was zowel de kans op verzet als op mislukte tenuitvoerlegging groter.

Figuur 3.7 Tenuitvoerlegging OM-strafbeschikkingen 2014 naar aantal feiten (percentage van zaken met 1, 2 of meer feiten, zie Tabel 3.2 voor aantallen)



In Tabel 3.8 is de tenuitvoerlegging weergegeven van de twintig strafbare feiten waarvoor de meeste OM-strafbeschikkingen werden uitgevaardigd in 2014 (zie paragraaf 0). OM-strafbeschikkingen voor gevaarlijk rijgedrag en negeren van verkeersregels en -tekens werden het vaakst voldaan (88%). Tegen OM-strafbeschikkingen wegens bedreiging en verzuimen van de leerplicht werd het vaakst verzet aangetekend (38% en 36%). Wat betreft mis-

[221] De term 'mislukt' is overgenomen uit: F. van Tulder, R. Meijer en S. Kalidien (2017) Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans, *NJB* 2017/310.

lukte tenuitvoerlegging zijn OM-strafbeschikkingen wegens openbare baldadigheid een uitzonderingscategorie: ruim driekwart (78%) van deze strafbeschikkingen werd (zonder verzet in te dienen) niet voldaan.

Tabel 3.8 Tenuitvoerlegging top 20 strafbare feiten OM-strafbeschikkingen 2014 (percentage van betreffende feiten, zie pagina 62 voor aantallen)

Feit	voldaan	verzet	mislukt
Rijden onder invloed (misdrijf WVW94 8)	66%	22%	12%
Diefstal (misdrijf Sr 310)	67%	23%	10%
Rijden zonder rijbewijs (misdrijf WVW94 107)	71%	8%	20%
Belediging (misdrijf Sr 266)	71%	7%	22%
Gevaarlijk rijgedrag (misdrijf WVW94 5)	88%	7%	5%
Verlaten plaats ongeval (misdrijf WVW94 7)	76%	8%	16%
Negeren van verkeersregels en verkeerstekens (overtreding RVV90 62)	88%	4%	9%
Mishandeling (misdrijf Sr 300)	82%	9%	9%
Bezit en handel van softdrugs (misdrijf OW 2)	61%	23%	16%
Verzuimen van de leerplicht (overtreding LW69 2)	45%	36%	19%
Bedreiging (misdrijf Sr 285)	48%	38%	14%
Bezit en handel van harddrugs (misdrijf OW 3)	67%	9%	24%
Snelheidsoverschrijding buiten bebouwde kom (overtreding RVV90 21)	60%	19%	21%
Overschrijding maximum constructiesnelheid bromfiets (overtreding RV 5.6.8)	69%	21%	10%
Openbare baldadigheid (overtreding Sr 424)	21%	1%	78%
Verzuim publicatieplicht jaarrekening (misdrijf BWBOEK2 394)	70%	5%	25%
Vernieling (misdrijf Sr 350)	69%	19%	13%
Verboden wapenbezit (misdrijf WWM 13)	61%	27%	12%
Zwartrijden (overtreding WPV2000 70)	81%	3%	16%
Snelheidsoverschrijding binnen bebouwde kom (overtreding RVV90 20)	63%	17%	20%

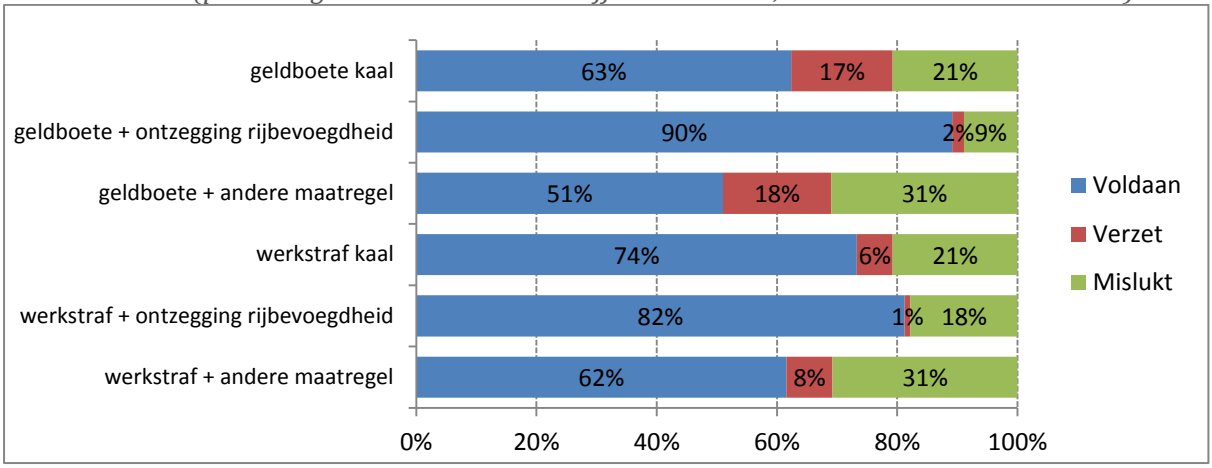
3.1.5.2 Verschillen naar sancties

Tegen door het OM in een strafbeschikking opgelegde werkstraffen werd minder vaak verzet ingediend dan tegen geldboetes (5% versus 15%), maar het percentage mislukte tenuitvoerleggingen is bij beide sanctie gelijk (20%). Bij opgelegde rijontzeggingen ligt zowel het percentage verzet (2%) als mislukt (12%) lager. Wanneer de strafbeschikking andere maatregelen inhield (zie paragraaf 3.1.3.1) werd vaker verzet ingesteld (17%) en mislukte de tenuitvoerlegging vaker (31%).

Figuur 3.8 laat zien dat wanneer een geldboete werd gecombineerd met een ontzegging van de rijbevoegdheid, de OM-strafbeschikking veel vaker werd voldaan dan bij een 'kale' geldboete. Wanneer de geldboete werd gecombineerd met andere maatregelen, mislukte de tenuitvoerlegging veel vaker. Bij werkstraffen is hetzelfde patroon zichtbaar.

Opvallend is dat bij geldboetes het verzetspercentage samenhangt met de hoogte van de boete. Tegen OM-strafbeschikkingen tot 100 euro ging 5% in verzet; bij 1.000 euro of meer was dat 23%. Bij werkstraffen hangt het verzetspercentage echter niet samen met de duur van de werkstraf.

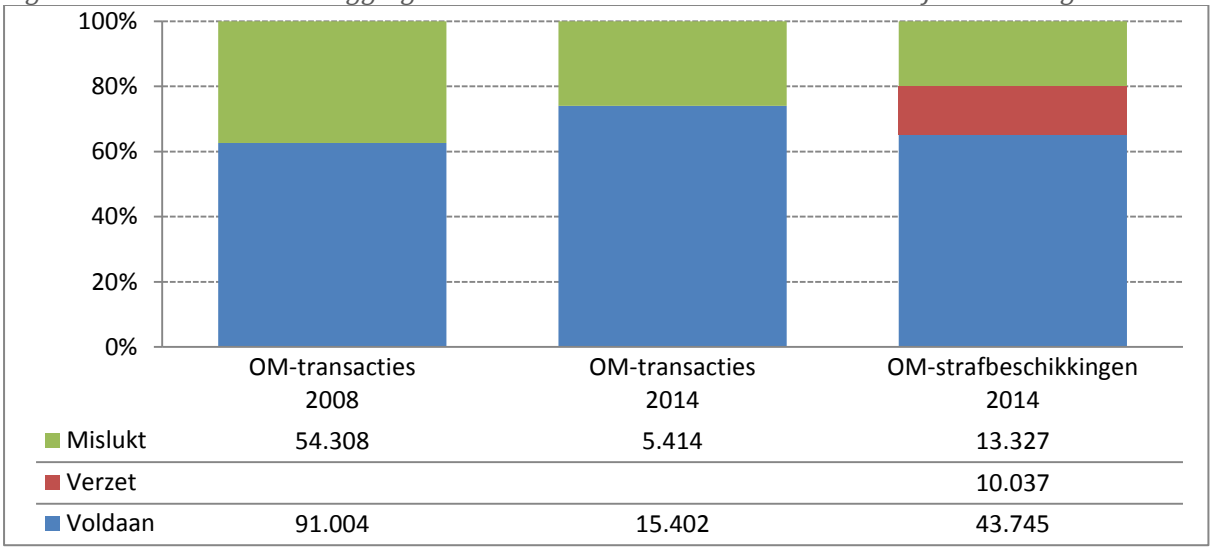
Figuur 3.8 Tenuitvoerlegging OM-strafbeschikkingen 2014 naar sanctie (percentage van zaken met betreffende sancties, zie Tabel 3.6 voor aantallen)



3.1.5.3 Vergelijking met OM-transacties 2008 en 2014

Het percentage OM-strafbeschikkingen uit 2014 dat direct werd voldaan (65%) is min of meer gelijk aan het percentage OM-transacties uit 2008 dat werd voldaan (63%). De OM-transacties uit 2014 werden vaker voldaan (74%). Mislukte tenuitvoerlegging kwam bij de OM-transacties uit 2008 relatief vaak voor (37%).[222]

Figuur 3.9 Tenuitvoerlegging OM-transacties 2008 en 2014 en OM-strafbeschikkingen 2014



3.1.6 Vervolgafdoening bij verzet

In 30% van de 10.037 zaken waarin verzet werd ingediend, werd de strafbeschikking geseponeerd. De sepotgrond was vaak: oud feit (964 maal), onvoldoende bewijs (653), niet-ontvankelijk (565) of gewijzigde omstandigheden (336).[223] In een dossierstudie naar verzets-

[222] Hieronder zijn mogelijk ook zaken waarin het transactie-aanbod werd geweigerd. In de praktijk worden transacties echter meestal pas geregistreerd als deze geaccepteerd zijn.

[223] Deze sepotgronden golden voor in totaal 84% van de geseponeerde verzetszaken.

zaken bleek dat de sepotgrond 'oud feit' vaak werd gebruikt wanneer herbeoordeling plaatsvond lang nadat verzet was gedaan.[224]

In de meeste gevallen (68%) leidde het indienen van verzet tegen OM-strafbeschikkingen uit 2014 echter tot een oproep om te verschijnen ter terechtzitting. In de volgende paragraaf zal het vervolg van deze rechtsgang worden besproken.

Bij 131 van de OM-strafbeschikkingszaken van 2014 waarin verzet werd ingediend, werd het verzet ingetrokken (1%). In 114 van die zaken werd de strafbeschikking voldaan, maar in de overige 17 is nog geen betaling geregistreerd. In 52 gevallen leidde verzet tot een herbeoordeling van de strafbeschikking (minder dan 1%), waarna in 35 zaken de strafbeschikking werd voldaan (de overige 17 niet).[225] Van de resterende 22 verzetszaken is het vervolg niet geheel duidelijk, maar in 10 van deze zaken is de strafbeschikking wel voldaan (de overige 12 niet). Van alle OM-strafbeschikkingen waarbij verzet werd ingediend, werd in totaal 159 zaken dus alsnog voldaan en staan 46 zaken nog open.

Tabel 3.9 Vervolg bij OM-strafbeschikkingen 2014 waar verzet werd ingediend (aantal en percentage van 10.037 verzetszaken)

Vervolg		
Verzet ingetrokken	131	1%
Herbeoordeling	52	< 1%
Geseponeerd	3.000	30%
Naar zitting	6.832	68%
Onduidelijk	22	< 1%

3.1.6.1 Vonnis / straf na oproepen ter terechtzitting

In Tabel 3.10 zijn de vonnissen van de rechtszaken naar aanleiding van verzet tegen de OM-strafbeschikkingen uit 2014 weergegeven. De percentages hebben betrekking op alle 10.037 verzetszaken.

Tabel 3.10 Vonnis bij OM-strafbeschikkingen 2014 na oproepen ter terechtzitting na verzet (aantal en percentage van 10.037 verzetszaken)

Vonnis		
Strafoplegging en/of -maatregel	3.921	39%
Vrijspraak	1.404	14%
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	389	4%
OM niet-ontvankelijk	206	2%
Ontslag van alle rechtsvervolging	83	1%
Dagvaarding nietig	22	< 1%
Rechtbank niet bevoegd	6	< 1%
(Nog) geen vonnis	762	8%
Niet van toepassing – gevoegd[226]	39	< 1%
Niet van toepassing – niet opgeroepen ter terechtzitting	3.205	32%

[224] G. Knigge & M. Peters (2017) *Beproefd verzet*, Den Haag: Hoge Raad.

[225] Herbeoordeling wordt afgeleid uit het feit dat de geregistreerde eindafdoening afwijkt van de geregistreerde eerste beoordeling. In 1 geval hield de herbeoordeling tot een besluit tot dagvaarding in. Er werd in die zaak echter (nog) geen vonnis geregistreerd.

[226] Buiten beschouwing gelaten omdat het vonnis in deze zaken (ook) voor andere feiten kan gelden.

In 39% van de verzetszaken leidde verzet uiteindelijk tot een door de rechter opgelegde straf en/of maatregel. In 14% werd de verdachte na verzet vrijgesproken door de rechter en in nog eens 7% legde de rechter op andere gronden geen straf of maatregel op (schuldigverklaring zonder straf, niet-ontvankelijkverklaring, ontslag van rechtsvervolging, dagvaarding nietig of rechtbank niet bevoegd). In 762 verzetszaken werd (nog) geen vonnis geregistreerd (8%).

De gemiddelde geldboete die de rechter in de 3.921 verzetszaken oplegde was lager dan de oorspronkelijke strafbeschikking in deze zaken (428 versus 516 euro) en ook de gemiddelde duur van de opgelegde werkstraffen was korter (28 versus 57 uur). Werkstraffen werden echter wel vaker opgelegd, de gemiddelde duur van de opgelegde rijontzeggingen verschilde nauwelijks en de rechter legde ook vrijheidsstraffen op. Gemiddeld lagere geldboetes en kortere werkstraffen houdt dus niet automatisch in dat de opgelegde straffen na verzet lichter waren dan de sancties in de oorspronkelijke strafbeschikking. Aan de andere kant kunnen door de rechter opgelegde boetes, werkstraffen en rijontzeggingen ook (deels) voorwaardelijk zijn. De in de OM-strafbeschikking opgelegde sanctie en de door de rechter opgelegde straf zijn dus niet eenvoudig te vergelijken. Om toch een globaal beeld te krijgen, zijn de in de oorspronkelijke strafbeschikking opgelegde sancties vergeleken met de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke (deel van de) straffen. Op basis hiervan kunnen de 3.921 zaken waar verzet uiteindelijk leidde tot een strafoplegging als volgt worden ingedeeld:

1. **De rechter legde een lichtere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**
   - De door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke geldboete is lager (en de andere straffen en maatregelen niet hoger/langer) dan in de strafbeschikking.
   - En/of de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke werkstraf is korter (idem) dan in de strafbeschikking.
   - En/of de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke rijontzegging is korter (idem) dan in de strafbeschikking.
   - Én er is geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd.[227]

2. **De rechter legde dezelfde onvoorwaardelijke straf op als de oorspronkelijke strafbeschikking**
   - De door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke geldboete is gelijk aan die in de strafbeschikking.
   - Én de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke werkstraf is gelijk aan die in de strafbeschikking.

[227] Subsidiaire vrijheidsstraf buiten beschouwing gelaten. Zeer vaak werd zowel een onvoorwaardelijke geldboete of werkstraf als onvoorwaardelijke hechtenis of gevangenisstraf geregistreerd. We gaan er vanuit dat de vrijheidsstraffen in die gevallen subsidiair waren. Alleen zaken waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zonder onvoorwaardelijke geldboete of werkstraf werd opgelegd, vallen in de categorie 'zwaardere straf'.

- Én de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke rijontzegging is gelijk aan die in de strafbeschikking.
- Én er is geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd.[227]

3. De rechter legde een zwaardere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking

- De door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke geldboete is hoger (en de andere straffen en maatregelen niet lager/korter) dan in de strafbeschikking.
- En/of de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke werkstraf is langer (idem) dan in de strafbeschikking.
- En/of de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke rijontzegging is langer (idem) dan in de strafbeschikking.
- Óf er is een voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd (dus ongeacht de hoogte van de geldboete of duur van de werkstraf/rijontzegging).227

4. De rechter legde een andere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking

- De door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke straf is anders cq. niet goed vergelijkbaar met de in de strafbeschikking opgelegde sanctie (bijvoorbeeld een lagere boete, maar een langere werkstraf).

Het aantal zaken per categorie staan weergegeven in Tabel 3.11, waarbij de percentages wederom betrekking hebben op alle 10.037 zaken waarbij men in verzet ging tegen een OM-strafbeschikking uit 2014. Daaruit blijkt dat in een kwart (26%) van de verzetszaken de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke straf lager uitviel dan de oorspronkelijke sanctie. Een gelijke straf (10%), een andere straf (2%) en zeker een zwaardere straf (1%) kwamen minder vaak voor.

Tabel 3.11 Straf bij OM-strafbeschikkingen 2014 na oproepen ter terechtzitting na verzet (aantal en percentage van 10.037 verzetszaken)

Straf		
Lichtere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	2.608	26%
Dezelfde onvoorwaardelijke straf als sanctie strafbeschikking	1.030	10%
Zwaardere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	124	1%
Andere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	159	2%
Niet van toepassing – vrijspraak / geen straf	2.110	21%
Niet van toepassing – (nog) geen vonnis	762	8%
Niet van toepassing – gevoegd[228]	39	< 1%
Niet van toepassing – niet opgeroepen ter terechtzitting	3.205	32%

3.1.6.2 Vergelijking met OM-transacties 2008 en 2014

Een vergelijking tussen OM-strafbeschikkingen en OM-transacties op dit punt is niet mogelijk. Tegen transacties kan geen verzet ingediend worden. Wel bestaat de mogelijkheid een transactie-aanbod te weigeren. Transacties worden in de praktijk echter meestal geregi-

[228] Buiten beschouwing gelaten omdat de straf/maatregel in deze zaken (ook) voor andere feiten kan zijn opgelegd.

streerd wanneer het transactieaanbod werd geaccepteerd. De registratiegegevens bieden daardoor niet de mogelijkheid zaken met niet-geaccepteerde transactievoorstellen te achterhalen.

3.1.7 Vervolgafdoening bij mislukte tenuitvoerlegging

In 17% van de 13.327 zaken waarin de tenuitvoerlegging van de OM-strafbeschikking mislukte (d.w.z. dat de strafbeschikking niet werd voldaan en geen verzet werd ingediend), werd de strafbeschikking geseponeerd.[229] De sepotgrond was vaak: oud feit, niet-ontvankelijk, gewijzigde omstandigheden of recente bestraffing.[230]

In ruim de helft van de zaken met mislukte tenuitvoerlegging werd de verdachte gedagvaard (54%).[231] In de volgende paragraaf zal het vervolg van deze rechtsgang worden besproken.

Een beperkt aantal zaken (minder dan 1%) werd na herbeoordeling afgedaan met een transactie (25 van de 26 werden voldaan, 1 is nog openstaand).[232] In de overige 3.753 zaken (28%) werd (nog) geen verdere strafvervolging ingezet. Deze zaken stonden ten tijde van de data-extractie (begin 2017) nog open.

Tabel 3.12 Vervolg bij OM-strafbeschikkingen 2014 met mislukte tenuitvoerlegging (aantal en percentage van 13.327 zaken met mislukte tenuitvoerlegging)

Vervolg		
Geseponeerd	2.288	17%
Gedagvaard	7.260	54%
Transactie	26	< 1%
Geen	3.753	28%

3.1.7.1 Vonnis / straf na dagvaarding

Uit Tabel 3.13 valt op te maken dat een mislukte tenuitvoerlegging van OM-strafbeschikkingen van 2014 in 43% van de gevallen leidde tot een door de rechter opgelegde straf en/of maatregel. In 8% van de gevallen werd de verdachte vrijgesproken of werd om een andere reden geen straf of maatregel opgelegd (schuldigverklaring zonder straf, niet-ontvankelijkverklaring, ontslag van rechtsvervolging, dagvaarding nietig of rechtbank niet bevoegd). Tot slot stonden 389 verzetszaken ten tijde van de data-extractie (begin 2017) nog open omdat (nog) geen vonnis werd geregistreerd.

229 Inclusief 21 zaken die administratief werden beëindigd.

230 Respectievelijk 1.045, 414, 299 en 178 zaken. Deze sepotgronden golden voor in totaal 85% van de geseponeerde verzetszaken.

231 Inclusief 85 zaken die werden gevoegd.

232 Herbeoordeling wordt afgeleid uit het feit dat de geregistreerde eindafdoening afwijkt van de geregistreerde eerste beoordeling.

Tabel 3.13 Vonnis bij OM-strafbeschikkingen 2014 na dagvaarding na mislukte tenuitvoerlegging (aantal en percentage van 13.327 zaken met mislukte tenuitvoerlegging)

Vonnis		
Strafoplegging en/of -maatregel	5.666	43%
Vrijspraak	467	4%
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	284	2%
OM niet-ontvankelijk	74	1%
Ontslag van alle rechtsvervolging	244	2%
Dagvaarding nietig	48	0%
Rechtbank niet bevoegd	3	0%
(Nog) geen vonnis	389	3%
Niet van toepassing – gevoegd[233]	85	1%
Niet van toepassing – niet gedagvaard	6.067	46%

Net als bij de verzetszaken (zie paragraaf 3.1.6.1) zijn zaken op basis van de in de oorspronkelijke strafbeschikking opgelegde sancties en de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke (deel van de) straffen ingedeeld in vier categorieën:

1. **De rechter legde een lichtere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**
2. **De rechter legde dezelfde onvoorwaardelijke straf op als de oorspronkelijke strafbeschikking**
3. **De rechter legde een zwaardere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**
4. **De rechter legde een andere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**

De rechter legde in zaken waar de tenuitvoerlegging van een OM-strafbeschikking was mislukt even vaak een lichtere straf (13%) op als een zwaardere straf (12%). En eveneens vrijwel even vaak dezelfde straf (15%). Met dien verstande dat het hierbij alleen ging om onvoorwaardelijke straffen en eventuele aanvullende voorwaardelijke straffen buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel 3.14 Straf bij OM-strafbeschikkingen 2014 na dagvaarding na mislukte tenuitvoerlegging (aantal en percentage van 13.327 zaken met mislukte tenuitvoerlegging)

Straf		
Lichtere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	1.776	13%
Dezelfde onvoorwaardelijke straf als sanctie strafbeschikking	1.976	15%
Zwaardere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	1.634	12%
Andere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	280	2%
Niet van toepassing – vrijspraak / geen straf	1.120	8%
Niet van toepassing – (nog) geen vonnis	389	3%
Niet van toepassing – gevoegd[234]	85	1%
Niet van toepassing – niet opgeroepen ter terechtzitting	6.067	46%

[233] Buiten beschouwing gelaten omdat het vonnis in deze zaken (ook) voor andere feiten kan gelden.

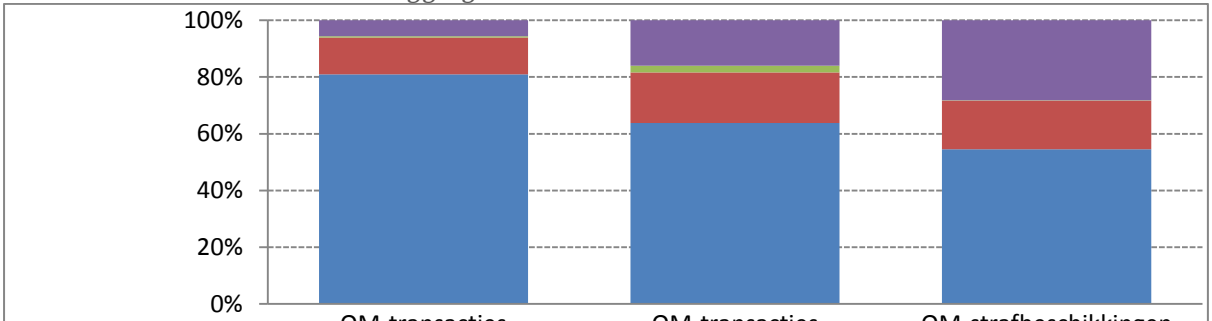
[234] Buiten beschouwing gelaten omdat het vonnis in deze zaken (ook) voor andere feiten kan gelden.

3.1.7.2 Vergelijking met OM-transacties 2008 en 2014

Bij mislukte tenuitvoerlegging van OM-strafbeschikkingen uit 2014 werd veel minder vaak gedagvaard dan bij mislukte tenuitvoerlegging van OM-transacties uit 2008. De strafbeschikkingen werden wat vaker geseponeerd, maar er werd bij mislukte strafbeschikkingen vooral vaker geen verdere strafvervolging ingezet. Bij de OM-transacties van 2008 waar de tenuitvoerlegging mislukte, is de verdachte in 81% van de gevallen gedagvaard.[235] In 13% van deze zaken werd de zaak geseponeerd, vaak op grond van onvoldoende bewijs, oud feit, niet-ontvankelijkheid of gewijzigde omstandigheden.[236] In enkele gevallen (1%) is de zaak overgedragen aan een andere instantie (bijv. buitenlandse justitie) en in de overige 6% is geen vervolgafdoening geregistreerd.

Ook bij mislukte OM-transacties uit 2014 werd vaker gedagvaard (64%)[237] dan bij mislukte OM-strafbeschikkingen in datzelfde jaar. Het aandeel sepots was vergelijkbaar (18%), net als de sepotgronden (vaak oud feit of onvoldoende bewijs).[236] In 2% is de zaak op andere wijze afgedaan. Soms was dat een overdracht (11 maal), maar meestal werd gekozen voor een strafbeschikking (114 maal).[238] Bij 16% van de zaken met mislukte tenuitvoerlegging van OM-transactie uit 2014 is (nog) geen verdere strafvervolging geregistreerd.

Figuur 3.10 Vervolg bij OM-transacties 2008 en 2014 en OM-strafbeschikkingen 2014 met mislukte tenuitvoerlegging



	OM-transacties 2008	OM-transacties 2014	OM-strafbeschikkingen 2014
Geen	3.089	869	3.753
Andere afdoening	245	125	26
Sepot	7.046	966	2.288
Dagvaarding	43.928	3.454	7.260

In 69% van de zaken met mislukte tenuitvoerlegging van een OM-transactie uit 2008 werd na dagvaarding door de rechter een straf opgelegd. Bij de mislukte OM-strafbeschikkingen uit 2014 was dat 43%. Van de zaken uit 2014 werd echter een veel kleiner deel ter terechtzitting behandeld. Het aandeel zaken waarin de rechter de verdachte vrijsprak of om een

[235] Inclusief 2.318 zaken die werden gevoegd.

[236] Inclusief enkele zaken die administratief werden beëindigd.

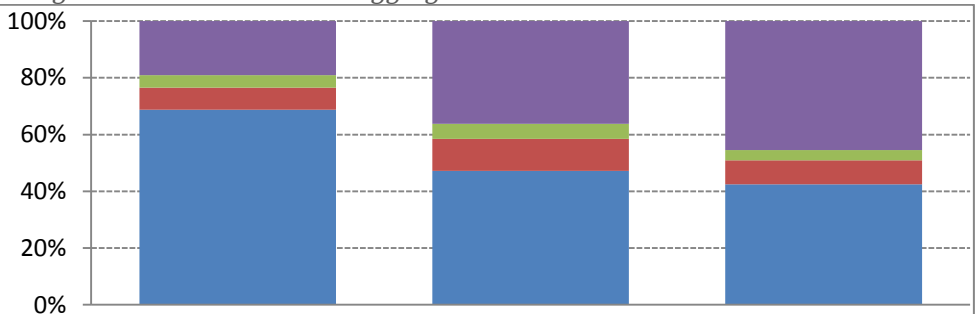
[237] Inclusief 106 zaken die werden gevoegd.

[238] In deze 96 van deze 114 zaken werd de strafbeschikking voldaan, in 1 zaak werd geseponeerd, in 5 zaken werd de verdachte ter zitting geroepen (waarna 1 maal vrijspraak en 5 maal strafoplegging volgde), en in de overige 11 zaken is nog niet voldaan en geen verdere strafvervolging ingezet.

andere reden geen straf oplegde, was namelijk gelijk (8%). Evenals het aandeel zaken dat werd gevoegd of waar geen vonnis werd geregistreerd (4%).

Van de zaken waarin de tenuitvoerlegging van een OM-transactie uit 2014 mislukte, eindigde 47% in een strafoplegging door de rechter. Dat percentage is hoger dan bij mislukte OM-strafbeschikkingen uit 2014, ondanks het feit dat het vonnis ook wat vaker vrijspraak of geen strafoplegging inhield (11%). Het aandeel zaken dat werd gevoegd of waar geen vonnis werd geregistreerd is vergelijkbaar (5%).

Figuur 3.11 Vonnis bij OM-transacties 2008 en 2014 en OM-strafbeschikkingen 2014 na dagvaarding na mislukte tenuitvoerlegging



	OM-transacties 2008	OM-transacties 2014	OM-strafbeschikkingen 2014
n.v.t. (niet gedagvaard)	10.380	1.960	6.067
Overig	2.341	285	474
Vrijspraak / geen straf	4.265	614	1.120
Strafoplegging	37.322	2.555	5.666

Omdat in de registratie van OM-transacties informatie over sancties ontbreekt, kan niet worden nagegaan in hoeverre de door de rechter opgelegde straf overeenkwam met de oorspronkelijke sanctie.

3.1.8 Einduitkomst

In de voorgaande paragrafen is de gang van zaken bij verzet tegen en mislukte tenuitvoerlegging van OM-strafbeschikkingen uit 2014 afzonderlijk beschreven. In deze paragraaf aggregeren we de verschillende mogelijke uitkomsten in een beperkt aantal einduitkomsten, voornamelijk ter vergelijking met OM-transacties uit 2008 en 2014.

De einduitkomsten die worden onderscheiden zijn:

1. **Voldaan**
   - De OM-transactie of de OM-strafbeschikking werd voldaan.[239]

2. **Strafoplegging**
   - Na verzet of mislukte executie van OM-transactie of OM-strafbeschikking werd de verdachte ter zitting opgeroepen en heeft de rechter een straf opgelegd.[240]

3. **Geseponeerd**
   - Na verzet of mislukte executie van OM-transactie of OM-strafbeschikking werd de zaak geseponeerd.[241]

4. **Vrijspraak**
   - Na verzet of mislukte executie van OM-transactie of OM-strafbeschikking werd de verdachte ter zitting geroepen en luidde het vonnis vrijspraak of werd de verdachte om een andere reden geen straf opgelegd.[242]

5. **Openstaand**
   - De OM-transactie of OM-strafbeschikking werd niet voldaan. De zaak werd niet geseponeerd, niet gevoegd en niet overgedragen aan een andere instantie en er werd geen verdere strafvervolging ingezet (niet gedagvaard).[243]

6. **Overig**
   - De OM-transactie of OM-strafbeschikking werd niet voldaan. De zaak werd gevoegd of overgedragen aan een andere instantie.[244] Of de verdachte werd gedagvaard, maar er is (nog) geen vonnis bekend.

---

239 Inclusief 159 zaken waarin een OM-strafbeschikking uit 2014 na verzet alsnog werd voldaan (zie par. 3.1.6).
Inclusief 25 zaken waarin, na een mislukte tenuitvoerlegging van een OM-strafbeschikking uit 2014, een transactie werd voldaan (zie par. 3.1.7).
Inclusief 96 zaken waarin, na een mislukte tenuitvoerlegging van een OM-transactie uit 2014, een strafbeschikking werd voldaan (zie par. 3.1.7.2).

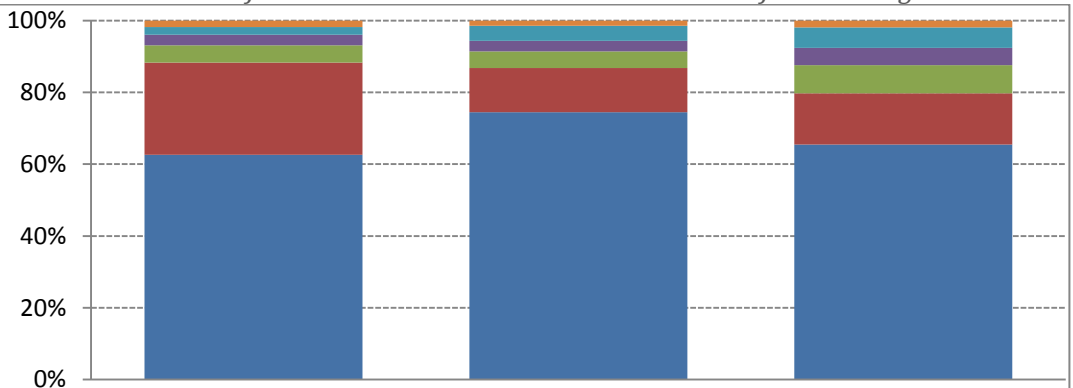
240 Inclusief 5 zaken waarin, na een mislukte tenuitvoerlegging van een OM-transactie uit 2014 en verzet tegen een daaropvolgende strafbeschikking, de rechter een straf oplegde (zie par. 3.1.7.2).

241 Inclusief administratief beëindigde zaken.
Inclusief 1 zaak waarin, na een mislukte tenuitvoerlegging van een OM-transactie uit 2014 en verzet tegen een daaropvolgende strafbeschikking, werd geseponeerd (zie par. 3.1.7.2).

242 Inclusief 1 zaak waarin, na een mislukte tenuitvoerlegging van een OM-transactie uit 2014 en verzet tegen een daaropvolgende strafbeschikking, de rechter de verdachte vrijsprak (zie par. 3.1.7.2).

243 Inclusief 46 zaken waarin verzet werd aangetekend tegen een OM-strafbeschikking uit 2014, en waarin na intrekken van verzet, herbeoordeling van de strafbeschikking of onduidelijk vervolg nog steeds niet werd voldaan (zie par. 3.1.6).
Inclusief 1 zaak waarin, na een mislukte tenuitvoerlegging van een OM-strafbeschikking uit 2014, een daaropvolgende transactie niet werd voldaan (zie par. 3.1.7).
Inclusief 11 zaken waarin, na een mislukte tenuitvoerlegging van een OM-transactie uit 2014, een daaropvolgende strafbeschikking niet werd voldaan (zie par. 3.1.7.2).

Figuur 3.12 Einduitkomst bij OM-transacties 2008 en 2014 en OM-strafbeschikkingen 2014



	OM-transacties 2008	OM-transacties 2014	OM-strafbeschikkingen 2014
Overig	2.586	296	1.275
Openstaand	3.089	880	3.800
Vrijspraak	4.265	615	3.230
Geseponeerd	7.046	967	5.288
Strafoplegging	37.322	2.560	9.587
Voldaan	91.004	15.498	43.929

De OM-strafbeschikkingen die in 2014 zijn uitgevaardigd, werden nauwelijks vaker voldaan dan de OM-transacties uit 2008 (65% versus 63%).[245]

In de einduitkomst in zaken waarin niet voldaan werd, is wel duidelijk verschil. In 14% van het totaal aantal zaken met een OM-strafbeschikking uit 2014 is namelijk uiteindelijk door de rechter een straf opgelegd, tegenover 26% van de zaken met een OM-transactie uit 2008. Bij zaken met OM-strafbeschikkingen werd vaker geseponeerd (8% versus 5%) en werd de verdachte vaker vrijgesproken (5% versus 3%). Ook zijn er meer openstaande zaken (6% versus 2%).

In zaken uit 2014 die nog werden afgedaan met een OM-transactie, werd bijna driekwart (74%) voldaan. Het aandeel zaken dat uitmondde in een strafoplegging was 12%. Ook in vergelijking met de OM-transacties uit 2014, werd bij OM-strafbeschikkingen vaker geseponeerd (8% versus 5%), werd de verdachte vaker vrijgesproken (5% versus 3%) en zijn er meer openstaande zaken (6% versus 4%).

3.2 Feitgecodeerde strafbeschikkingen 2014

Feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen worden door het CJIB afgedaan. De feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen

[244] In gevoegde zaken is mogelijk strafoplegging gevolgd, maar onduidelijk is of deze (ook) voor andere feiten werd opgelegd.

[245] Daarbij was er geen verschil wat aantal en type feiten, mogelijk wel wat betreft sanctie, maar daarover waren geen gegevens beschikbaar.

vormen een afzonderlijke zaakstroom binnen het Openbaar Ministerie, los van de in de vorige paragrafen beschreven loopzaken.

Het CJIB leverde een databestand van door hen verstuurde strafbeschikkingen uit 2014: **169.389** feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen*, **116.973** *politiestrafbeschikkingen* en **935** *bestuurlijke strafbeschikkingen*.[246]

3.2.1 Vergelijking met politietransacties en bestuurlijke transacties 2008

Zoals in de inleiding opgemerkt, konden registratiegegevens over politietransacties en bestuurlijke transacties uit 2008 door het CJIB niet worden ontsloten. Uit de jaarrapportage *Criminaliteit en rechtshandhaving* lijkt het aantal politietransacties in 2008 vele malen groter dan het hierboven genoemde aantal door het CJIB verstuurde politiestrafbeschikkingen in 2014. Het aantal bij het CJIB geregistreerde politietransacties in 2008 was namelijk 409.217.[247]

3.2.2 Aanleverende instanties

De politie is bij de feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* de grootste aanleveraar (121.640; 72%). Gemeenten leverden 2% van de zaken aan. De overige 26% was voornamelijk afkomstig van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en flitsgegevens.

De meeste feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen werden aangeleverd door politie-eenheden in de regio's Den Haag, Oost-Nederland en Rotterdam.

Tabel 3.15 Aanleverende politie-eenheden (per regio) feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 169.389 zaken)

Politie-eenheid		
Amsterdam	7.528	4%
Den Haag	17.838	11%
Limburg	6.088	4%
Midden-Nederland	11.346	7%
Noord-Holland	8.462	5%
Noord-Nederland	10.547	6%
Oost-Brabant	7.352	4%
Oost-Nederland	17.877	11%
Rotterdam	16.359	10%
Zeeland - West-Brabant	8.680	5%
Landelijk	9.563	6%

Ook de meeste *politiestrafbeschikkingen* waren afkomstig van de politie zelf (72.825; 62%), maar zaken werden ook wel aangeleverd door gemeenten (33.285; 29%) of andere instanties (10.863; 9%). De andere aanleverende instanties betroffen meestal openbaarvervoers-

[246] Selectie op basis van instroomdatum bij het CJIB.

[247] S.N. Kalidien & A.Th.J. Eggen (CBS) (red.) (2009) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

bedrijven of organisaties voor natuur- en landschapsbescherming (bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of kleine landschapsstichtingen).

Politiestrafbeschikkingen van de politie waren vaak afkomstig van de politie-eenheden Den Haag en Rotterdam. Maar bij politiestrafbeschikkingen aangeleverd door gemeenten was de regio Amsterdam veruit de grootste. In totaal werd bijna de helft (46%) van de politiestrafbeschikkingen uitgevaardigd in deze drie Randstedelijke regio's.

Tabel 3.16 Aanleverende politie-eenheden en gemeenten (per regio) politiestrafbeschikkingen 2014
(aantal en percentage van 116.973 zaken)

		Politie		Gemeenten		Totaal
Amsterdam	4.761	4%	13.292	11%	1.8053	15%
Den Haag	18.440	16%	3.752	3%	2.2192	19%
Limburg	3.114	3%	1.133	1%	4.247	4%
Midden-Nederland	6.139	5%	2.379	2%	8.518	7%
Noord-Holland	3.239	3%	1.584	1%	4.823	4%
Noord-Nederland	4.902	4%	1.811	2%	6.713	6%
Oost-Brabant	2.855	2%	1.375	1%	4.230	4%
Oost-Nederland	9.471	8%	3.459	3%	12.930	11%
Rotterdam	11.559	10%	2.702	2%	14.261	12%
Zeeland - West-Brabant	5.151	4%	1.798	2%	6.949	6%
Landelijk	3.194	3%			3.194	3%

Bestuurlijke strafbeschikkingen werden aangeleverd door douane (405), waterschappen (257), omgevings- en milieudiensten (148), provincies (46), Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (41), Rijkswaterstaat (29) en Inspectie Leefomgeving en Transport (9).

3.2.2.1 Vergelijking met politietransacties en bestuurlijke transacties 2008

Omdat van politietransacties en bestuurlijke transacties 2008 geen registratiegegevens beschikbaar zijn, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de aanleverende instanties van deze transacties. De hierboven beschreven informatie over aanleverende instanties van de feitgecodeerde strafbeschikkingen uit 2014 roept echter wel de vraag op hoe de aantallen uit beide jaren tegen elkaar afgezet zouden moeten worden. Wanneer de 409.217 politietransacties uit 2008 worden afgezet tegen een totaal van 116.973 politiestrafbeschikkingen uit 2014, dan zou er sprake zijn van een daling van meer dan 70%. Maar wanneer het wordt afgezet tegen alle door het CJIB verstuurde feitgecodeerde strafbeschikkingen *die werden aangeleverd door politie*, dan komt het totaal voor 2014 op 194.465 (121.640 + 72.825). Er is dan nog steeds sprake van een daling, maar dan van ruim 50%.

3.2.3 Strafbare feiten

Feitgecodeerde strafbeschikkingen worden altijd uitgevaardigd voor een enkel feit. Hiervoor worden feitcodes gebruikt, die kunnen worden onderverdeeld in zogenoemde afdelingen.

Bijna de helft van de feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* betreft verkeersovertredingen (46%). Een kwart wordt gerekend tot de categorie 'Bijzondere wetten', waaronder vooral

overtredingen in het rond het personenvervoer vallen (26%). Van de *politiestrafbeschikkingen* werd bijna de helft (48%) uitgevaardigd voor 'Overige overtredingen'. Dit zijn overtredingen van plaatselijk geldende verordeningen. Op afstand volgen 'Milieu' feiten (19%), waaronder overtredingen rond huishoudelijk afval, hondenpoep en visbewijzen vallen. *Bestuurlijke strafbeschikkingen* (niet in onderstaande tabel) kunnen uitsluitend worden uitgevaardigd voor milieu- en keurfeiten.

Tabel 3.17 Feiten per afdeling feitgecodeerde OM- en politiestrafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van resp. 169.389 en 116.973 zaken)

	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking	
A: Verkeer te land	75.319	45%	2.246	2%
B: Verkeer te water	55	< 1%	2.648	2%
C: Milieu	961	1%	22.391	19%
D: Wetboek van strafrecht	27.501	16%	18.695	16%
E: Bijzondere wetten	44.051	26%	11.959	10%
F: Overige overtredingen	7.026	4%	56.100	48%
G: Misdrijven	477	< 1%		
GA: Misdrijven artikel 8 WVW 1994	13.980	8%		
M: Politie of Bestuurlijke transacties/strafbeschikking Milieu	19	< 1%		

Op de volgende pagina's zijn in Tabel 3.18, Tabel 3.19 en Tabel 3.20 de meest voorkomende feiten weergegeven waarvoor in 2014 feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen werden uitgevaardigd.

Bovenaan de top 20 van feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* staan 'zwartrijden', het niet voldoen aan de identificatieplicht en rijden zonder geldig rijbewijs. Ongeveer de helft van de feiten in de top 20 gaan over overschrijding van de maximum snelheid. In totaal valt 77% van alle feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen onder deze top 20.

Tabel 3.18 Top 20 feiten feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 169.389 zaken)

Feitcode	Omschrijving		
E100A	Zonder geldig vervoersbewijs gebruikmaken van het openbaar vervoer	40.582	24%
D517	Niet voldoen aan verplichting om identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden	19.021	11%
K055	Rijden zonder geldig rijbewijs	11.986	7%
A917A	Met een motorrijtuig, niet zijnde bromfiets, rijden zonder vereiste verzekering	7.755	5%
VA035	Overschrijding max. snelheid binnen bebouwde kom, van 31 tot 35 km/h	5.813	3%
VF035	Overschrijding max. snelheid (auto)wegenbuiten bebouwde kom, van 31-35 km/h	5.006	3%
GA300A	Rijden onder invloed, alcoholgehalteadem bedraagt: 235 t/m 350 µg/l	4.179	3%
D510	In staat van dronkenschap het verkeer belemmeren/orde verstoren/veiligheid bedreig.	4.176	3%
D505	Op openbare weg/voor publiek toegankelijke plaats tegen personen/goed. baldadigheid plegen	3.911	2%
VG035	Overschrijding max snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom 31-35 km/h (verkeersbord A1)	3.619	2%
VF040	Overschrijding max snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom, van 35-40 km/h	3.580	2%
VA040	Overschrijding max. snelheid binnen bebouwde kom, van 35 tot 40 km/h	3.398	2%
VM045A	Overschrijding max. snelheid op autosnelwegen, van 41-45 km/h (verkeersbord A1)	2.691	2%
VG040	Overschrijding max. snelheid (auto)wegenbuiten bebouwde kom 35-40 km/h (verkeersbord A1)	2.634	2%
N086G	Als bestuurder met bromfiets rijden, terwijl max. constructiesnelheid overschr. > 15 km/h	2.571	2%
VM050	Rijden onder invloed, alcoholgehalteadem bedraagt: 355 t/m 435 µg/l	2.382	1%
GA300B	Overschrijding max. snelheid op autosnelwegen, van 45-50 km/h (verkeersbord A1)	2.171	1%
VF045	Overschrijding max snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom, van 40-45 km/h	1.911	1%
VB035	Overschrijding max. snelheid binnen de bebouwde kom (verkeersbord A1) 31-35 km/h	1.897	1%
VA045	Overschrijding maximum snelheid binnen bebouwde kom, van 40 tot 45 km/h	1.719	1%

Bij de top 20 van *politiestrafbeschikkingen* staat het zogenoemde 'wildplassen' bovenaan, gevolgd door overtreding van een plaatselijk alcoholverbod en openbare dronkenschap. Deze top 20 beslaat 79% van alle politiestrafbeschikkingen uit 2014.

Tabel 3.19 Top 20 feiten politiestrafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 116.973 zaken)

Feitcode	Omschrijving		
F185	Binnen bebouwde kom buiten daarvoor bestemde plaats zijn behoefte doen	18.771	16%
F121B	Aangebroken flessen e.d. met alcoholhoudende drank bij zich op openbare plaats binnen aangewezen gebied	10.117	9%
D530	Zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden	10.020	9%
F121A	Op openbare plaats alcoholhoudende drank nuttigen binnen aangewezen gebied	7.139	6%
D537	Zonder gerechtigd bevinden op grond waarvan toegang blijkbare wijze verboden	7.136	6%
F145A	Als eigenaar/houder hond op weg binnen bebouwde kom laten lopen zonder aangelijnd	4.705	4%
F114	De weg of op of aan de weg voertuig, tent of woonwagen als slaapplaats gebruiken	3.891	3%
H009	Huishoudelijke afvalstoffen niet op voorgeschreven wijzen via inzamelvoorziening op wijkniveau aanbieden	3.824	3%
E125B	Als reiziger orde etc. verstoren door te roken in station waar dit verboden is	3.524	3%
H022	Straatafval achterlaten in openbare ruimte zonder gebruik voorgeschreven bakken e.d.	3.113	3%
F125A	Zonder redelijke doel in portiek/poort op/tegen raamkozijn zitten of liggen	2.983	3%
G100A	Goederen uit een winkel wegnemen/toe-eigenen	2.663	2%
F120B	Op openbare plaats overlast/hinder veroorzaken voor andere gebruikers/bewoners	2.411	2%
H645A	Binnenvisserij uitoefenen zonder schriftelijke toestemming rechthebbende met 1/2 hengels	1.990	2%
E129G	Als reiziger orde/rust/veiligheid enz. verstoren door hinder/gevaar/beschadiging enz.	1.860	2%
H205	Veroorzaken geluidhinder voor omwonende of omgeving door toestellen/geluidsapp etc.	1.787	2%
H013	Huishoudelijke afvalstoffen op andere dan vastgestelde dagen/tijden ter inzameling aanbieden	1.784	2%
D515	Door het bevoegd gezag naar zijn naam gevraagd een valse naam opgeven	1.493	1%
E128	Als reiziger niet opvolgen aanwijzingen betreffende orde etc. door vervoerder bekend	1.344	1%
H006	Huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven plaatsen en wijzen aanbieden	1.340	1%

Vijf van de feiten in de (vanwege beperkte aantallen) top 10 van *bestuurlijke strafbeschikkingen* (met twee feiten op een gedeelde tiende plaats) betreffen de al dan niet opzettelijke in- of uitvoer van producten (in de vorm van souvenirs, gebruiksvoorwerpen of medicijnen) van bedreigde of beschermde planten of dieren, vijf hebben betrekking op natuur en milieu, en de laatste gaat over geluidshinder. De strafbare feiten in onderstaande tabel beslaan 62% van alle bestuurlijke strafbeschikkingen uit 2014.

Tabel 3.20 Top 10 feiten bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van 395 zaken)

Feitcode	Omschrijving		
BM290B	Product van indirect bedreigde of nationaal beschermde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: opzettelijk	171	18%
BM224	Zonder vergunning stoffen in een oppervlaktewaterlichaam brengen	92	10%
BM285B	Product van met uitsterven bedreigde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: opzettelijk	68	7%
BM290A	Product van indirect bedreigde of nationaal beschermde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: niet opzettelijk	53	6%
BM291B	Product van met uitsterven bedreigde soort, Souvenir/gebruiksvoorwerp, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: opzettelijk	44	5%
BM295	In strijd met regelgeving zich in beschermd natuurmonument bevinden	39	4%
BM001A	Zich hebben ontdaan van afvalstoffen, door buiten een inrichting te storten, op of in de bodem te brengen, te verbranden, 0-5m³	26	3%
BM285A	Product van met uitsterven bedreigde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: niet opzettelijk	24	3%
BM435A	Niet (tijdig) melden van dempen oppervlaktewaterlichaam tot 50 m²	23	3%
BM065	Niet direct na teelt maïs op bepaalde grond telen van aangewezen gewas	19	2%
BM329	Overschrijding toegestane geluidsniveau 10dB(A)-21dB(A) door inrichting voor horeca-, sport- of recreatieactiviteiten	19	2%

3.2.3.1 Vergelijking met politietransacties en bestuurlijke transacties 2008

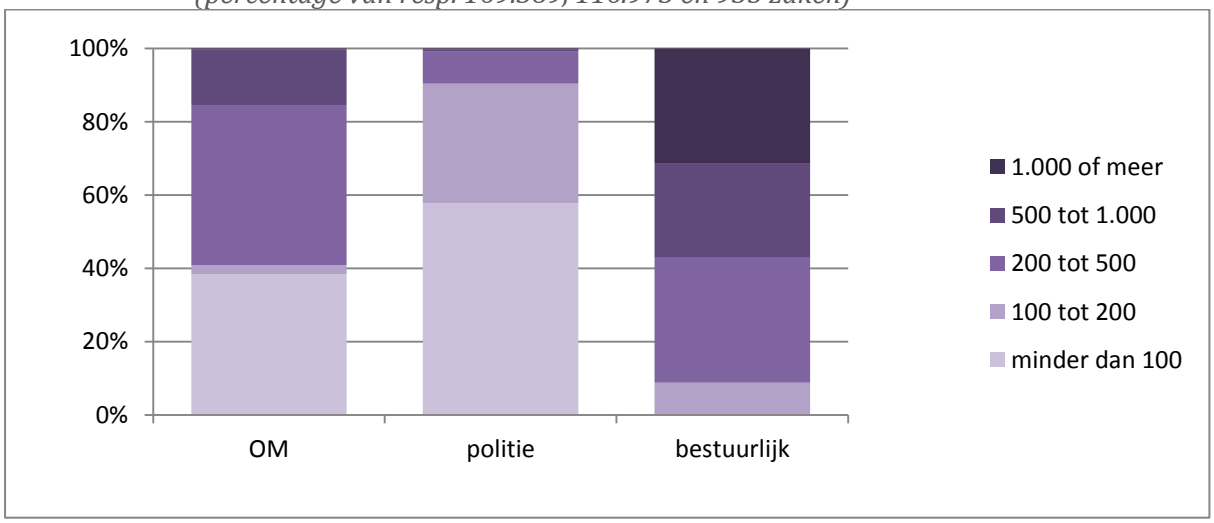
Wegens het ontbreken van registratiegegevens is geen informatie beschikbaar over de strafbare feiten die in 2008 met een politietransactie of bestuurlijke transactie werden afgedaan.

3.2.4 Sancties

Bij feitgecodeerde strafbeschikkingen die door het CJIB worden afgedaan, betreft de sanctie altijd een geldboete. In de meeste gevallen kwam de hoogte van de geldboete overeen met die in het Feitenboekje van het Openbaar Ministerie. Wanneer dat niet het geval was, is in het kader van ZSM of na afstemming met de officier van justitie ten behoeve van direct betalen afgeweken van het standaardbedrag. Ook geldt voor minderjaren dat het bedrag wordt gehalveerd volgens de richtlijnen van het OM.

Gemiddeld werd bij de feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* **281** euro opgelegd. Er was veel variatie: van enkele tientjes tot duizenden euro's (hoewel dat laatste minder dan 1% van de zaken betreft). Het gemiddelde boetebedrag van de *politiestrafbeschikkingen* uit 2014 lag ongeveer de helft lager op **131** euro. Het meest voorkomende boetebedrag was 90 euro (54% van alle politiestrafbeschikkingen van 2014). Er zijn ook uitschieters tot 2.000 euro, maar bedragen van 500 euro of meer komen niet vaak voor (minder dan 1% van de politiestrafbeschikkingen). Boetebedragen bij *bestuurlijke strafbeschikkingen* waren over het algemeen fors hoger: meestal enkele honderden, maar ook wel enkele duizenden euro's. Het gemiddelde boetebedrag van de bestuurlijke strafbeschikkingen uit 2014 was **954** euro. Bijna één op de (31%) betrof een boete van 1.000 euro of meer.

Figuur 3.13 Hoogte geldboetes feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 in euro (percentage van resp. 169.389, 116.973 en 935 zaken)



3.2.4.1 Vergelijking met politietransacties en bestuurlijke transacties 2008

Wegens het ontbreken van registratiegegevens is geen informatie beschikbaar over de sancties van politietransacties of bestuurlijke transacties uit 2008.

3.2.5 Tenuitvoerlegging

Van de in 2014 door het CJIB uitgevaardigde feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen werd het grootste gedeelte betaald: respectievelijk 57%, 66% en 64% (Tabel 3.21). Tegen *bestuurlijke strafbeschikkingen* werd het vaakst *verzet* ingesteld (29%). Dit hangt deels samen met de sanctiehoogte. Voor alle feitgecodeerde strafbeschikkingen geldt namelijk: hoe hoger het boetegedrag, hoe vaker verzet werd ingediend. Bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen tot 200 euro was bij 5% sprake van verzet en vanaf 1.000 euro 28%; bij politiestrafbeschikkingen was dit respectievelijk 10% en 25%; en bij bestuurlijke strafbeschikkingen 15% en 43%. Tegen bestuurlijke strafbeschikkingen werd dus vaker verzet ingediend dan tegen OM- of politiestrafbeschikkingen met een vergelijkbare sanctie. Bij *OM-strafbeschikkingen* was het vaakst sprake van *mislukte tenuitvoerlegging*: meer dan een derde werd niet betaald, zonder verzet in te dienen (36%). Ook bij *politiestrafbeschikkingen* kon een flink deel (23%) niet ten uitvoer worden gelegd.

Tabel 3.21 Tenuitvoerlegging feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 (aantal en percentage van resp. 169.389, 116.973 en 935 zaken)

Tenuitvoerlegging	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking		Bestuurlijke strafbeschikking	
Voldaan	95.875	57%	77.235	66%	601	64%
Verzet ingesteld	12.730	8%	12.776	11%	272	29%
Tenuitvoerlegging mislukt (niet voldaan, geen verzet)	60.784	36%	26.962	23%	62	7%

De vervolgafdoening bij verzetszaken en zaken waarbij de executie mislukte komt in de paragrafen 3.2.6 en 3.2.7 aan bod.

3.2.5.1 Verschillen naar strafbare feiten

De drie tabellen op de komende pagina's laten de tenuitvoerlegging van feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen voor de meest voorkomende feiten zien (zie 3.2.3).

Over het algemeen werden verkeersovertredingen en -misdrijven uit de top 20 van de feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* betaald. Tegen strafbeschikkingen wegens openbare dronkenschap (D510) en baldadigheid (D505) werd relatief vaak verzet aangetekend (20-22%). Bij strafbeschikkingen wegens zwartrijden (E100A) was meestal sprake van mislukte executie (71%).

Tabel 3.22 Tenuitvoerlegging top 20 strafbare feiten OM-strafbeschikkingen 2014 (percentage van betreffende zaken, zie Tabel 3.18 voor aantallen)

Feitcode	Omschrijving	voldaan	verzet	mislukt
E100A	Zonder geldig vervoersbewijs gebruikmaken van het openbaar vervoer	27%	1%	71%
D517	Niet voldoen aan verplichting om identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden	61%	8%	32%
K055	Rijden zonder geldig rijbewijs	64%	6%	31%
A917A	Met een motorrijtuig, niet zijnde bromfiets, rijden zonder vereiste verzekering	35%	9%	56%
VA035	Overschrijding max. snelheid binnen bebouwde kom, van 31 tot 35 km/h	74%	7%	20%
VF035	Overschrijding max. snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom, van 31-35 km/h	82%	5%	13%
GA300A	Rijden onder invloed, alcoholgehalte adem bedraagt: 235 t/m 350 µg/l	89%	2%	9%
D510	In staat van dronkenschap het verkeer belemmeren/orde verstoren/veiligheid bedreigen	47%	20%	34%
D505	Op openbare weg/voor publiek toegankelijke plaats tegen personen/goederen baldadigheid plegen	67%	22%	11%
VG035	Overschrijding max. snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom 31-35 km/h (verkeersbord A1)	85%	6%	9%
VF040	Overschrijding max. snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom, van 35-40 km/h	78%	7%	15%
VA040	Overschrijding max. snelheid binnen bebouwde kom, van 35 tot 40 km/h	68%	9%	24%
VM045A	Overschrijding max. snelheid op autosnelwegen, van 41-45 km/h (verkeersbord A1)	62%	14%	24%
VG040	Overschrijding max. snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom 35-40 km/h (verkeersbord A1)	83%	7%	10%
N086G	Als bestuurder met bromfiets rijden, terwijl max. constructiesnelheid overschr. > 15 km/h	84%	7%	9%
VM050	Rijden onder invloed, alcoholgehalte adem bedraagt: 355 t/m 435 µg/l	58%	15%	27%
GA300B	Overschrijding max. snelheid op autosnelwegen, van 45-50 km/h (verkeersbord A1)	84%	5%	11%
VF045	Overschrijding max. snelheid (auto)wegen buiten bebouwde kom, van 40-45 km/h	75%	7%	18%
VB035	Overschrijding max. snelheid binnen de bebouwde kom (verkeersbord A1) 31-35 km/h	74%	10%	17%
VA045	Overschrijding max. snelheid binnen bebouwde kom, van 40 tot 45 km/h	62%	12%	26%

Van *politiestrafbeschikkingen* voor de strafbare feiten uit de top 20 werden die voor 'wildplassen' (F185) het vaakst voldaan (82%). Tegen politiestrafbeschikkingen uitgevaardigd voor het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval (H009) en het veroorzaken van geluidshinder (H205) werd het vaakst verzet ingediend (19%). Bij politiestrafbeschikkingen voor 'wildslapen' (F114) mislukte de executie het vaakst (74%).

Tabel 3.23 Tenuitvoerlegging top 20 strafbare feiten politiestrafbeschikkingen 2014 (percentage van betreffende zaken, zie Tabel 3.19 voor aantallen)

Feitcode	Omschrijving	voldaan	verzet	mislukt
F185	Binnen bebouwde kom buiten daarvoor bestemde plaats zijn behoefte doen	82%	6%	12%
F121B	Aangebroken flessen e.d. met alcoholhoudende drank bij zich op openbare plaats binnen aangewezen gebied	56%	5%	38%
D530	Zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden	64%	7%	29%
F121A	Op openbare plaats alcoholhoudende drank nuttigen binnen aangewezen gebied	49%	5%	46%
D537	Zonder gerechtigd bevinden op grond waarvan toegang blijkbare wijze verboden	77%	15%	8%
F145A	Als eigenaar/houder hond op weg binnen bebouwde kom laten lopen zonder aangelijnd	78%	16%	7%
F114	De weg of op of aan de weg voertuig, tent of woonwagen als slaapplaats gebruiken	21%	5%	74%
H009	Huishoudelijke afvalstoffen niet op voorgeschreven wijzen via inzamelvoorziening op wijkniveau aanbieden	72%	19%	9%
E125B	Als reiziger orde etc. verstoren door te roken in station waar dit verboden is	71%	7%	23%
H022	Straatafval achterlaten in openbare ruimte zonder gebruik voorgeschreven bakken e.d.	65%	13%	23%
F125A	Zonder redelijke doel in portiek/poort op/tegen raamkozijn zitten of liggen	47%	13%	40%
G100A	Goederen uit een winkel wegnemen/toe-eigenen	77%	5%	18%
F120B	Op openbare plaats overlast/hinder veroorzaken voor andere gebruikers/bewoners	55%	16%	29%
H645A	Binnenvisserij uitoefenen zonder schriftelijke toestemming rechthebbende met 1/2 hengels	79%	10%	11%
E129G	Als reiziger orde/rust/veiligheid enz. verstoren door hinder/gevaar/beschadiging enz.	63%	8%	29%
H205	Veroorzaken geluidhinder voor omwonende of omgeving door toestellen/geluidsapp etc.	63%	19%	17%
H013	Huishoudelijke afvalstoffen op andere dan vastgestelde dagen/tijden ter inzameling aanbieden	75%	19%	6%
D515	Door het bevoegd gezag naar zijn naam gevraagd een valse naam opgeven	37%	14%	49%
E128	Als reiziger niet opvolgen aanwijzingen betreffende orde etc. door vervoerder bekend	68%	16%	16%
H006	Huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven plaatsen en wijzen aanbieden	73%	17%	10%

Tegen *bestuurlijke strafbeschikkingen* met betrekking tot illegale vuilstort (BM001A) werd het vaakst verzet ingesteld (62%). Bij bestuurlijke strafbeschikkingen wegens geluidshinder (BM329) was het vaakst sprake van mislukte executie (42%). Daarentegen werden alle bestuurlijke strafbeschikkingen die in 2014 werden uitgevaardigd door een Fries waterschap voor het niet (tijdig) melden van dempen oppervlaktewaterlichaam (BM435A) voldaan.

Tabel 3.24 Tenuitvoerlegging top 10 strafbare feiten bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 (percentage van betreffende zaken, zie Tabel 3.20 voor aantallen)

Feitcode	Omschrijving	voldaan	verzet	mislukt
BM290B	Product van indirect bedreigde of nationaal beschermde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: opzettelijk	79%	13%	8%
BM224	Zonder vergunning stoffen in een oppervlaktewaterlichaam brengen	61%	37%	2%
BM285B	Product van met uitsterven bedreigde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: opzettelijk	59%	31%	10%
BM290A	Product van indirect bedreigde of nationaal beschermde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: niet opzettelijk	77%	13%	9%
BM291B	Product van met uitsterven bedreigde soort, Souvenir/gebruiksvoorwerp, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: opzettelijk	59%	27%	14%
BM295	In strijd met regelgeving zich in beschermd natuurmonument bevinden	74%	26%	
BM001A	Zich hebben ontdaan van afvalstoffen, door buiten een inrichting te storten, op of in de bodem te brengen, te verbranden, 0-5m³	35%	62%	4%
BM285A	Product van met uitsterven bedreigde soort, Medicijn, maximaal 3, binnen/buiten NL brengen/houden: niet opzettelijk	63%	33%	4%
BM435A	Niet (tijdig) melden van dempen oppervlaktewaterlichaam tot 50 m²	100%		
BM065	Niet direct na teelt maïs op bepaalde grond telen van aangewezen gewas	53%	47%	
BM329	Overschrijding toegestane geluidsniveau 10dB(A)-21dB(A) door inrichting voor horeca-, sport- of recreatieactiviteiten	32%	26%	42%

3.2.5.2 Vergelijking met politietransacties en bestuurlijke transacties 2008

Bij het OM is een overzicht opgevraagd van het aantal politietransacties uit 2008 dat uiteindelijk door het OM werd afgedaan.[248] Dit waren er in totaal 246.305. Ervan uitgaande dat deze zaken instroomden bij OM wegens mislukte tenuitvoerlegging, dan zou van de 409.217 politietransacties uit 2008 minder dan 40% (volledig) zijn voldaan. Politiestrafbeschikkingen lijken dus vaker te worden voldaan dan het geval was bij politietransacties.

3.2.6 Vervolgafdoening bij verzet

Wanneer verzet wordt aangetekend tegen een door het CJIB verstuurde feitgecodeerde strafbeschikking, wordt deze in principe doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie voor verdere afdoening. Deze registreert de zaak onder een parketnummer. Dit parketnummer wordt doorgegeven aan het CJIB. Op basis van deze parketnummers is bij het Openbaar Ministerie informatie opgevraagd over de vervolgafdoening. Van 11% van de verzetszaken tegen feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, eveneens 11% van de verzetszaken tegen politiestrafbeschikkingen en 14% van de verzetszaken tegen bestuurlijke strafbeschikkingen was bij het CJIB (nog) geen parketnummer bekend. Voor zover bekend is in deze zaken (nog) geen vervolgafdoening gestart en staan ze nog open. [249]

Bij verzet tegen feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* uit 2014 leidde verzet in vier van de tien gevallen tot sepot (40%). Dit gebeurde voornamelijk op grond van onvoldoende bewijs, maar ook wel wegens niet-ontvankelijkheid, gewijzigde omstandigheden, of oud feit.[250] Bij verzet tegen *politiestrafbeschikkingen* werd ongeveer even vaak geseponeerd (38%), in de meeste gevallen op grond van onvoldoende bewijs.[251] Verzet tegen *bestuurlijke strafbe-*

---

[248] Omdat de oorspronkelijke transactiedatum niet wordt vastgelegd, is geselecteerd op pleegdatum in 2008. Bestuurlijke transacties zijn wegens beperkte aantallen buiten beschouwing gelaten.

[249] Dit heeft ongetwijfeld te maken met de lange doorlooptijd van verzetsprocedures. De Nationale Ombudsman kwam begin 2017 naar buiten met een kritisch rapport over de behandelingsduur van verzetschriften door CVOM (*Een onderzoek naar de doorzendtermijn van Mulderberoepen en de behandelingsduur van verzetschriften bij het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie in Utrecht. Rapportnummer: 2017/010*), in het voorjaar van 2017 gevolgd door dat van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet*, Den Haag: Hoge Raad). Afgaande op de parketnummers (de laatste twee cijfers geven het jaar van instroom weer), werd een groot deel van de zaken waarin verzet werd ingediend tegen een feitgecodeerde strafbeschikking uit 2014 niet eerder dan 2015 (of later) doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie.

[250] Aantal zaken: respectievelijk 2.598, 967, 531 en 396. Tezamen 95% van de verzetszaken tegen feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen uit 2014.

[251] Aantal zaken: 3.183. Deze sepotgrond werd (op afstand) gevolgd door gewijzigde omstandigheden (460), oud feit (253), geringe strafwaardigheid van het feit (198) en ten onrechte als verdachte aangemerkt (191). Deze top 5 vormt 89% van de 4.808 zaken waarin verzet tegen een politiestrafbeschikking uit 2014 leidde tot sepot.

schikkingen leidde minder vaak tot sepot (18%). Oud feit, onvoldoende bewijs en 'corporatie wordt vervolgd' waren hierbij de meest gehanteerde sepotgronden.[252]

Bij *OM-strafbeschikkingen* en *politiestrafbeschikkingen* werd (ongeveer) de helft van de verdachten die in verzet gingen opgeroepen ter terechtzitting (46% en 51%). Bij verzet tegen *bestuurlijke strafbeschikkingen* uit 2014 werd tweederde van de verdachten ter terechtzitting geroepen (67%).

Tot slot leidde in een beperkt aantal gevallen verzet tot een herbeoordeling van de feitgecodeerde strafbeschikking.[253] Het is onbekend of deze nieuwe strafbeschikkingen werden voldaan.

Tabel 3.25 Vervolg bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 waar verzet werd ingediend (aantal en percentage van resp. 12.730, 12.776 en 272 verzetszaken)

Vervolg	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking		Bestuurlijke strafbeschikking	
Herbeoordeling	419	3%	27	< 1%	3	1%
Geseponeerd	5.040	40%	4.808	38%	48	18%
Naar zitting	5.907	46%	6.554	51%	182	67%
Geen	1.364	11%	1.387	11%	39	14%

3.2.6.1 Vonnis / straf na oproepen ter terechtzitting

De vonnissen die de rechter oplegde aan verdachten in terechtzittingen naar aanleiding van verzet tegen feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* en *politiestrafbeschikkingen* zijn grotendeels vergelijkbaar. In 26% van beide typen verzetszaken kreeg de verdachte uiteindelijk een straf of maatregel opgelegd. Bij 1-2% werd het verzet door de rechter niet-ontvankelijk verklaard (op een enkele uitzondering na, werd geen straf opgelegd). Verzet tegen een *bestuurlijke strafbeschikking* uit 2014 leidde in 42% van de gevallen tot een door de rechter opgelegde straf op maatregel. Vier maal (2%) werd het verzet niet-ontvankelijk verklaard, maar volgde geen straf.

In 6% van de *OM-strafbeschikkingen* werd de verdachte na verzet vrijgesproken door de rechter en in nog eens 4% legde de rechter op andere gronden geen straf of maatregel op (schuldigverklaring zonder straf, niet-ontvankelijkverklaring, ontslag van rechtsvervolging, dagvaarding nietig of rechtbank niet bevoegd). Bij verzet tegen *politiestrafbeschikkingen* volgde in 8% vrijspraak en in nog eens 8% een ander vonnis dat geen straf of maatregel inhield. Bij verzet tegen *bestuurlijke strafbeschikkingen* was dat respectievelijk 4% en 9%.

Tot slot werd in 9% van de verzetszaken bij feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen*, 8% van de verzetszaken bij *politiestrafbeschikkingen* en 10% van de verzetszaken bij *bestuurlijke*

[252] Aantal zaken respectievelijk: 14, 11 en 10. Tezamen 73% van de geseponeerde verzetszaken tegen bestuurlijke strafbeschikkingen uit 2014.

[253] Afgeleid uit het feit dat de bij Openbaar Ministerie geregistreerde eindafdoening luidde: OM-strafbeschikking, politiestrafbeschikking of bestuurlijke strafbeschikking.

strafbeschikkingen de verdachte ter terechtzitting opgeroepen, maar werd er (nog) geen vonnis geregistreerd.

Tabel 3.26 Vonnis bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 na oproepen ter terechtzitting na verzet (aantal en percentage van resp. 12.730, 12.776 en 272 verzetszaken)

Vervolg	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking		Bestuurlijke strafbeschikking	
Strafoplegging en/of -maatregel	3.322	26%	3.272	26%	115	42%
Verzet niet-ontvankelijk	196	2%	158	1%	4	2%
Vrijspraak	754	6%	1.035	8%	12	4%
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	354	3%	829	6%	12	4%
OM niet-ontvankelijk	61	1%	35	< 1%	4	2%
Ontslag van alle rechtsvervolging	52	< 1%	121	1%	5	2%
Dagvaarding nietig	49	< 1%	39	< 1%	1	< 1%
Rechtbank niet bevoegd	5	< 1%	5	< 1%	0	0%
(Nog) geen vonnis	1.114	9%	1.060	8%	28	10%
Niet van toepassing – niet opgeroepen ter terechtzitting	6.823	54%	6.222	49%	90	33%

Wanneer een rechtszitting naar aanleiding van verzet tegen een feitgecodeerde *OM-strafbeschikking* uit 2014 resulteerde in een strafoplegging, betrof dit vrijwel altijd een geldboete. Deze lag gemiddeld niet veel lager dan de oorspronkelijke sanctie (174 versus 186 euro), maar was wel vaak (deels) voorwaardelijk. De door de rechter opgelegde boetes in verzetszaken rond *politiestrafbeschikkingen* waren gemiddeld wel duidelijk lager dan de oorspronkelijke strafbeschikking (129 versus 157 euro), maar ook deze waren vaak (deels) voorwaardelijk. Hetzelfde gold voor verzetszaken rond *bestuurlijke strafbeschikkingen*: de door de rechter opgelegde boete was lager dan de oorspronkelijke sanctie (713 versus 811 euro) en vaak (deels) voorwaardelijk.

Enerzijds leken de door de rechter opgelegde straffen in verzetszaken dus lichter dan de oorspronkelijke strafbeschikking, anderzijds werden ook wel (on)voorwaardelijke werk- of vrijheidsstraffen opgelegd. Op basis van de in de oorspronkelijke strafbeschikking opgelegde sancties en de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke (deel van de) straffen zijn zaken ingedeeld in vier categorieën (zie ook paragraaf 3.1.6.1):

1. **De rechter legde een lichtere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**
2. **De rechter legde dezelfde onvoorwaardelijke straf op als de oorspronkelijke strafbeschikking**
3. **De rechter legde een zwaardere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**
4. **De rechter legde een andere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**

In die gevallen dat verzet tegen een feitgecodeerde strafbeschikking leidde tot een strafoplegging door de rechter, was de onvoorwaardelijke straf nooit identiek aan de oorspronke-

lijke sanctie, en vaker lichter dan zwaarder. Bij verzet tegen zowel feitgecodeerde *OM-strafbeschikkingen* als *politiestrafbeschikkingen* kende de rechter bij 18% een lichtere (onvoorwaardelijke) straf toe, tegenover 8% een zwaardere straf. Bij verzet tegen *bestuurlijke strafbeschikkingen* uit 2014 werd door de rechter bij 38% een lichtere straf opgelegd. Hierbij moet wel aangetekend worden dat bij alle typen strafbeschikkingen verzet meestal überhaupt (nog) niet tot een rechtszitting heeft geleid, er (nog) geen rechterlijk oordeel is geveld of de verdachte geen straf werd opgelegd.

Tabel 3.27 Straf bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 na oproepen ter terechtzitting na verzet (aantal en percentage van resp. 12.730, 12.776 en 272 verzetszaken)

Vervolg	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking		Bestuurlijke strafbeschikking	
Lichtere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	2.231	18%	2.251	18%	102	38%
Dezelfde onvoorwaardelijke straf als sanctie strafbeschikking	0	0%	0	0%	0	0%
Zwaardere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	970	8%	974	8%	13	5%
Andere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	121	1%	47	< 1%	0	0%
Niet van toepassing – vrijspraak / geen straf	1.471	12%	2.222	17%	39	14%
Niet van toepassing – (nog) geen vonnis	1.114	9%	1.060	8%	28	10%
Niet van toepassing – niet opgeroepen ter terechtzitting	6.823	54%	6.222	49%	90	33%

3.2.6.2 Vergelijking met politietransacties en bestuurlijke transacties 2008

Een vergelijking tussen strafbeschikkingen en transacties op dit punt is niet mogelijk. Tegen transacties kan geen verzet ingediend worden.

3.2.7 Vervolgafdoening bij mislukte tenuitvoerlegging

Bij het merendeel van de zaken waarin de tenuitvoerlegging van een feitgecodeerde *OM-strafbeschikking* of *politiestrafbeschikking* uit 2014 door het CJIB mislukte (d.w.z. dat de strafbeschikking niet werd voldaan en geen verzet werd ingediend) is geen verder vervolg geregistreerd (69-70%). In ongeveer een kwart van de zaken werd de verdachte gedagvaard (25-27%). De meeste overige zaken werden geseponeerd. De sepotgrond bij zowel OM-strafbeschikkingen als politiestrafbeschikkingen was vaak: oud feit, gewijzigde omstandigheden, recente bestraffing.[254] Een klein aantal werd herbeoordeeld; het is onbekend of deze werden voldaan.[255]

[254] OM-strafbeschikkingen: oud feit 241x, gewijzigde omstandigheden 650x, recente bestraffing 343x. Politiestrafbeschikkingen: oud feit 703x, gewijzigde omstandigheden 659x, recente bestraffing 242x.

[255] Afgeleid uit het feit dat de bij Openbaar Ministerie geregistreerde eindafdoening luidde: OM-strafbeschikking, politiestrafbeschikking of bestuurlijke strafbeschikking.

Verhoudingsgewijs werd bij mislukte tenuitvoerlegging van *bestuurlijke strafbeschikkingen* vaker een vervolgafdoening ingezet: 40% is nog openstaand. Dit leidde tot zowel meer sepot (21%)[256] als meer zaken waarin de verdachte na mislukte tenuitvoerlegging werd gedagvaard (39%).

Tabel 3.28 Vervolg bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 met mislukte tenuitvoerlegging (aantal en percentage van resp. 60.784, 26.962 en 62 zaken met mislukte tenuitvoerlegging)

Vervolg	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking		Bestuurlijke strafbeschikking	
Herbeoordeling	342	1%	21	< 1%	0	0%
Geseponeerd	2.232	4%	1.315	5%	13	21%
Gedagvaard	16.362	27%	6.792	25%	24	39%
Geen	41.848	69%	18.834	70%	25	40%

3.2.7.1 Vonnis / straf na dagvaarding

Áls een verdachte naar aanleiding van een mislukte tenuitvoerlegging van een feitgecodeerde OM-strafbeschikking, politiestrafbeschikking of bestuurlijke strafbeschikking uit 2014 werd gedagvaard, ging de rechter meestal over tot strafoplegging. In totaal leidde een mislukte tenuitvoerlegging in een door de rechter opgelegde straf bij 23% van de *OM-strafbeschikkingen*, 19% van de *politiestrafbeschikkingen* en 32% van de *bestuurlijke strafbeschikkingen*. Vrijspraak of een ander vonnis dat geen straf inhield (schuldigverklaring zonder straf, niet-ontvankelijkverklaring, ontslag van rechtsvervolging, dagvaarding nietig of rechtbank niet bevoegd) kwamen veel minder vaak voor. In respectievelijk 1%, 4% en 7% is (nog) geen vonnis geregistreerd. Maar zoals gezegd werd bij mislukte tenuitvoerlegging van de feitgecodeerde strafbeschikkingen de verdachte meestal (nog) niet gedagvaard.

Tabel 3.29 Vonnis bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 na oproepen ter terechtzitting na dagvaarding na mislukte tenuitvoerlegging (aantal en percentage van resp. 60.784, 26.962 en 62 zaken met mislukte tenuitvoerlegging)

Vervolg	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking		Bestuurlijke strafbeschikking	
Strafoplegging en/of -maatregel	14.025	23%	5.016	19%	20	32%
Vrijspraak	473	1%	214	1%		
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	611	1%	228	1%		
OM niet-ontvankelijk	57	< 1%	7	< 1%		
Ontslag van alle rechtsvervolging	28	< 1%	142	1%		
Dagvaarding nietig	389	1%	94	< 1%		
Rechtbank niet bevoegd	7	< 1%	4	< 1%		
(Nog) geen vonnis	772	1%	1.087	4%	4	7%
Niet van toepassing – niet opgeroepen ter terechtzitting	44.422	73%	20.170	75%	38	61%

[256] Belangrijkste sepotgrond: oud feit (9 maal).

De opgelegde straffen betroffen meestal een geldboete. Deze waren gemiddeld hoger dan de oorspronkelijke sanctie bij straffen naar aanleiding van mislukte tenuitvoerlegging van *OM-strafbeschikkingen* (217 versus 205 euro) en *politiestrafbeschikkingen* (112 versus 104 euro). Daarnaast (of aanvullend) werden ook werk- en vrijheidsstraffen opgelegd. Bij de *bestuurlijke strafbeschikkingen* lag de opgelegde boete iets lager dan de oorspronkelijke sanctie, (95 versus 110 euro).

Wanneer de rechter een straf oplegde naar aanleiding van een mislukte tenuitvoerlegging van een politiestrafbeschikking, zijn er vier opties (zie paragraaf 3.1.6.1):

1. **De rechter legde een lichtere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**
2. **De rechter legde dezelfde onvoorwaardelijke straf op als de oorspronkelijke strafbeschikking**
3. **De rechter legde een zwaardere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**
4. **De rechter legde een andere onvoorwaardelijke straf op dan de oorspronkelijke strafbeschikking**

Na een mislukte tenuitvoerlegging van een *politiestrafbeschikking*, legde de rechter twee keer zo vaak een zwaardere straf op dan een lichtere (12% versus 6%). Bij *OM-strafbeschikkingen* was dat zelfs drie keer zo vaak (17% versus 5%). De straf na mislukte uitvoering van *bestuurlijke strafbeschikkingen* was vaker lichter (19%) dan zwaarder (13%). Wederom geldt hier de opmerking dat bij mislukte tenuitvoerlegging van de feitgecodeerde strafbeschikkingen de verdachte meestal (nog) niet gedagvaard werd.

Tabel 3.30 Straf bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014 na dagvaarding na mislukte tenuitvoerlegging (aantal en percentage van resp. 60.784, 26.962 en 62 zaken met mislukte tenuitvoerlegging)

Vervolg	OM-strafbeschikking		Politie-strafbeschikking		Bestuurlijke strafbeschikking	
Lichtere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	3.160	5%	1.644	6%	12	19%
Dezelfde onvoorwaardelijke straf als sanctie strafbeschikking	0	0%	0	0%	0	0%
Zwaardere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	10.048	17%	3.245	12%	8	13%
Andere onvoorwaardelijke straf dan sanctie strafbeschikking	817	1%	127	1%	0	0%
Niet van toepassing – vrijspraak / geen straf	1.565	3%	689	3%		
Niet van toepassing – (nog) geen vonnis	772	1%	1.087	4%	4	7%
Niet van toepassing – niet opgeroepen ter terechtzitting	44.422	73%	20.170	75%	38	61%

3.2.7.2 Vergelijking met politietransacties en bestuurlijke transacties 2008

Het OM leverde een overzicht van de afdoening van 246.305 zaken naar aanleiding van politietransacties uit 2008.[257] In 160.453 van deze zaken ging het OM over tot dagvaarding (65%), in 38.333 zaken werd geseponeerd (16%) en 32.860 zaken werden na herbeoordeling afgedaan met een OM-transactie of -strafbeschikking (13%). In een viertal zaken is geen afdoening geregistreerd (openstaand). De overige 6% werd op een andere wijze afgedaan.[258] Na een mislukte tenuitvoerlegging van een politietransactie uit 2008 lijkt dus zowel vaker gedagvaard als geseponeerd te zijn dan na een mislukte tenuitvoerlegging van een politiestrafbeschikking uit 2014, maar de vergelijking gaat mank door het grote aantal nog openstaande zaken uit 2014.

Gegevens over vonnis en straf na dagvaarding in zaken naar aanleiding van politietransacties uit 2008 konden binnen de beschikbare onderzoekstermijn niet worden opgevraagd. Omdat registratiegegevens over de oorspronkelijke sancties ontbreken, kan sowieso geen vergelijking worden gemaakt met de door de rechter opgelegde straf.

3.2.8 Einduitkomst

Wederom aggregeren we de verschillende mogelijke uitkomsten in een beperkt aantal einduitkomsten (zie paragraaf 3.1.8):

1. **Voldaan**
   - De strafbeschikking werd voldaan.
2. **Strafoplegging**
   - Na verzet of mislukte executie van de strafbeschikking werd de verdachte ter zitting opgeroepen en heeft de rechter een straf opgelegd.
3. **Geseponeerd**
   - Na verzet of mislukte executie van de strafbeschikking werd de zaak geseponeerd.
4. **Vrijspraak**
   - Na verzet of mislukte executie van de strafbeschikking werd de verdachte ter zitting opgeroepen en luidde het vonnis vrijspraak of werd aan de verdachte om een andere reden geen straf opgelegd.[259]
5. **Openstaand**
   - De strafbeschikking werd niet voldaan. De zaak werd niet geseponeerd en er werd van verdere strafvervolging afgezien (niet opgeroepen ter terechtzitting, niet gedagvaard).

---

[257] Omdat de oorspronkelijke transactiedatum niet wordt vastgelegd, is geselecteerd op pleegdatum in 2008. Bestuurlijke transacties zijn wegens beperkte aantallen buiten beschouwing gelaten.

[258] Overdracht (1.926), Voegen (12.596), Overhevelen zaak naar COMPAS (132), Beschouwen als einduitspraak (1), of geen afdoening geregistreerd (4).

[259] Schuldigverklaring zonder straf, OM niet ontvankelijk, ontslag van rechtsvervolging, dagvaarding nietig of rechtbank niet bevoegd.

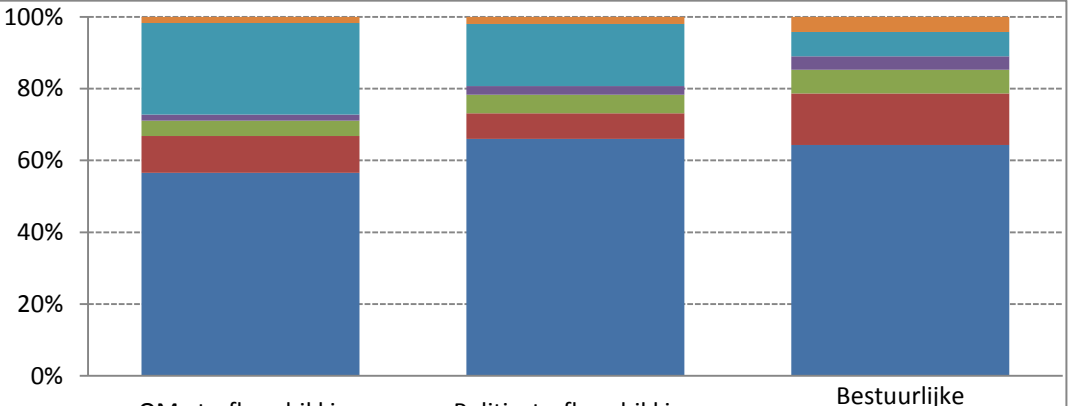
6. Overig

- Na verzet of mislukte executie van de strafbeschikking volgde herbeoordeling van de strafbeschikking, maar het is niet bekend of die is voldaan. Na verzet of mislukte executie van de strafbeschikking werd de verdachte ter terechtzitting opgeroepen of gedagvaard, maar er is (nog) geen vonnis bekend. Na verzet oordeelde de rechter het verzet niet-ontvankelijk.

Het merendeel van de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen uit 2014 werden voldaan: respectievelijk 57%, 66% en 64%. In een rechtszitting naar aanleiding van verzet of mislukte executie legde de rechter een straf op in respectievelijk 10%, 7% en 14% van de gevallen. Een ruime meerderheid werd dus direct of indirect beboet voor het strafbare feit.

Anderzijds werd een deel van de strafbeschikkingen geseponeerd of werd de verdachte in een rechtszitting vrijgesproken of om een andere reden geen straf opgelegd. Bij bestuurlijke strafbeschikkingen (11%) kwam dat vaker voor dan bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen (6%) en politiestrafbeschikkingen (7%). Deze laatste twee typen strafbeschikkingen vallen vooral op door het grote aantal nog openstaande zaken. Ruim één op de vier feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen (26%) en ruim één op de zes politiestrafbeschikkingen (17%) uit 2014 waren ten tijde van dit onderzoek (2017) niet voldaan (er was verzet ingediend of de executie was mislukt), maar er was nog geen verdere afdoening.

Figuur 3.14 Einduitkomst bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014



	OM-strafbeschikking	Politiestrafbeschikking	Bestuurlijke strafbeschikking
Overig	2.843	2.353	39
Openstaand	43.212	20.221	64
Vrijspraak	2.840	2.753	35
Geseponeerd	7.272	6.123	61
Strafoplegging	17.347	8.288	135
Voldaan	95.875	77.235	601

Van de 409.217 politietransacties uit 2008 is slechts het aantal voldaan (162.912) en geseponeerd (38.333) bekend. In 160.453 gevallen werd gedagvaard, maar onbekend is hoe vaak dat leidde tot vrijspraak dan wel strafoplegging. Er zijn voor zover bekend niet of nauwelijks nog openstaande zaken.

3.3 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn kwantitatieve gegevens over strafbeschikkingen in het kader van de Wet OM-afdoening gepresenteerd en geanalyseerd. Dat gebeurde hoofdzakelijk op basis van registratiegegevens over zaken uit het kaderjaar 2014, te weten: (a) zaken die door het OM waren afgedaan met een strafbeschikking (exclusief de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen die door het CJIB worden afgehandeld); en (b) feitgecodeerde zaken waarin het CJIB een OM-strafbeschikking, politiestrafbeschikking of bestuurlijke strafbeschikking. Het CJIB is belast met de tenuitvoerlegging van deze strafbeschikkingen, onder verantwoordelijkheid van het OM.

Daarnaast is zo goed als mogelijk getracht een vergelijking te maken met registratiegegevens over zaken uit 2008. Vanaf 1 februari 2008 is de Wet OM-afdoening namelijk (gefaseerd) in werking getreden. In dat jaar werd de strafbeschikking echter nog vrijwel niet toegepast: uitsluitend voor rijden onder invloed. Derhalve werden registratiegegevens van het OM verzameld van zaken uit 2008 die waren afgedaan met een transactie. Aangezien geen registratiegegevens van het CJIB over politietransacties en bestuurlijke transacties uit 2008 konden worden ontsloten, is de in dit hoofdstuk besproken informatie over deze transacties beperkt tot in jaarverslagen gerapporteerde totalen en door het OM geleverde aantallen met betrekking tot afdoening van zaken naar aanleiding van politietransacties uit 2008.

3.3.1 Aantallen en type zaken afgedaan met een strafbeschikking

Hoeveel en welk type zaken worden buitengerechtelijk afgedaan met een strafbeschikking? Zijn dat meer of andersoortige zaken dan werden afgedaan met een transactie?

In 2008 werden 145.312 zaken door het Openbaar Ministerie afgedaan met een transactie. In 2014 was dat aantal gedaald tot 20.816 zaken en werden 67.109 zaken afgedaan met een strafbeschikking. Het CJIB vaardigde in 2008 in totaal 409.217 politietransacties uit. In 2014 verstuurde het CJIB 69.389 feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, 116.973 politiestrafbeschikkingen en 935 bestuurlijke strafbeschikkingen.

De strafbare feiten in de zaken waarvoor het OM in 2014 een strafbeschikking oplegde waren grotendeels vergelijkbaar met die in zaken die in 2008 werden afgedaan met een transactie (o.a. diefstal, mishandeling, rijden onder invloed). Zaken met vergelijkbare feiten werden in 2014 echter ook wel afgedaan met een transactie, met dat verschil dat dergelijke zaken minder vaak overtredingen en vaker meerdere misdrijven betroffen.

De feitgecodeerde strafbeschikkingen betreffen altijd een enkel feit. Feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen werden meestal opgelegd voor zwartrijden, niet voldoen aan identificatieplicht en verkeersovertredingen. Politiestrafbeschikkingen betroffen meestal wildplassen en overtredingen van plaatselijk geldende verordeningen. Bestuurlijke strafbeschikkingen hadden vaak betrekking op door de douane geconstateerde in- of uitvoer van producten van bedreigde of beschermde planten of dieren.

In de onderzochte periode is duidelijk waarneembaar dat zaken die voorheen door middel van een transactie werden afgedaan, geleidelijk steeds meer werden afgedaan door middel van een strafbeschikking. De strafbeschikking heeft aan terrein gewonnen. Dat er in 2014 nog zaken door middel van een transactie werden afgedaan is deels te verklaren door de gefaseerde invoering van de wet- en regelgeving.

3.3.2 Rechtmatigheid en verzet

In hoeveel en welk type zaken gaat men in verzet?

In de beleidstheorie (hoofdstuk 2) is beschreven dat één van de hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening het versterken is van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening. De rechtmatigheid van het buitengerechtelijk opleggen van sancties wordt vergroot doordat het uitvaardigen van een strafbeschikking een daad van vervolging is en een schuldvaststelling vereist.

Tegen 15% van de in 2014 uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen is verzet ingesteld (10.037 maal). Bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen was dat 8% (12.730 maal), bij politiestrafbeschikkingen 11% (12.776 maal), en bij bestuurlijke strafbeschikkingen 29% (272 maal). Hoewel het beperkte aantallen betreft, werd tegen bestuurlijke strafbeschikkingen dus relatief vaak verzet aangetekend, vooral tegen strafbeschikkingen wegens illegale vuilstort. Van de zaken waarin verzet werd aangetekend, is respectievelijk 68%, 46%, 51% en 67% bij de rechter aanhangig gemaakt. De meeste zaken die niet aanhangig werden gemaakt, werden geseponeerd. Opvallend is dat de officier van justitie vaak seponeerde omdat er sprake was van onvoldoende bewijs.

Ten aanzien van het percentage verzetszaken verdient opmerking dat in zaken betreffende OM-strafbeschikkingen waarin een taakstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid werd opgelegd, het verzetspercentage relatief laag is (5% met betrekking tot de taakstraf; 2% met betrekking tot de rijontzegging). Hier lijkt de wettelijke verplichting om de verdachte te horen alvorens de strafbeschikking uit te vaardigen een positief effect te sorteren. De gedachte was immers dat door het horen nagegaan kon worden of de verdachte zich bereid verklaarde te voldoen aan de strafbeschikking. Zo niet, dan kon de strafbeschikking achterwege blijven, omdat hoogstwaarschijnlijk verzet zou worden ingesteld. In dergelijke gevallen ligt dagvaarden van de verdachte meer voor de hand.

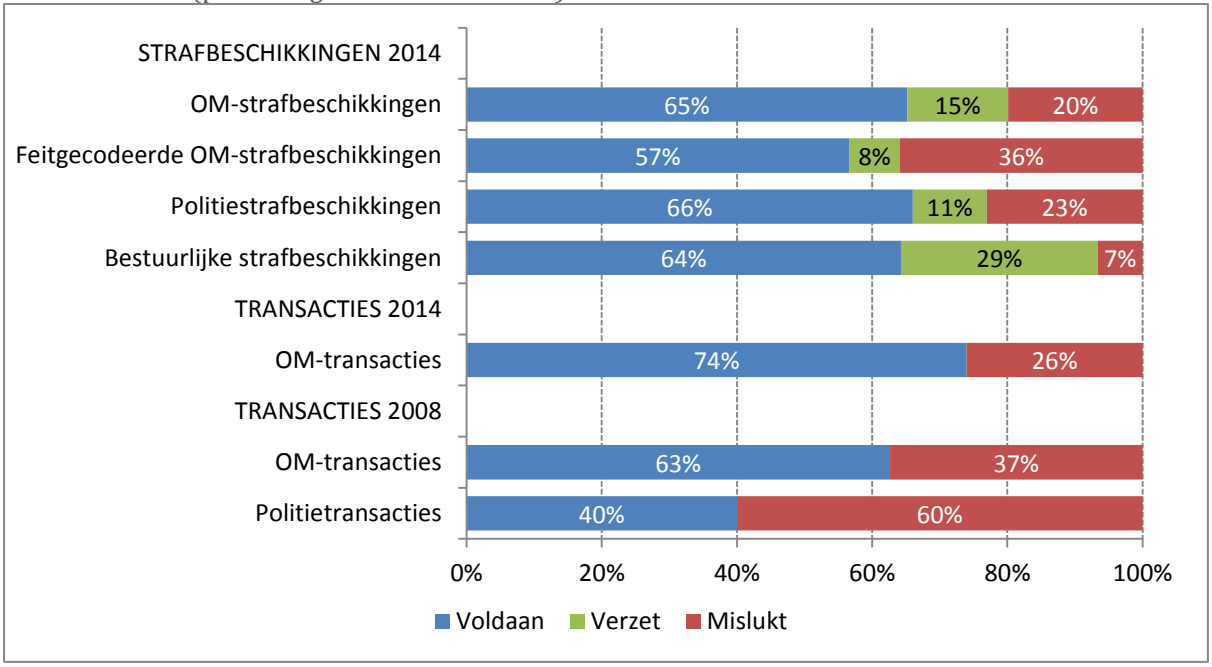
3.3.3 Doelmatigheid, mislukte tenuitvoerlegging en verzet

In hoeveel en welk type zaken mislukt de tenuitvoerlegging van de in een strafbeschikking opgelegde straf?

De meeste in 2014 uitgevaardigde strafbeschikkingen werden voldaan, maar en bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd door het CJIB mislukte de tenuitvoerlegging (niet voldaan, maar ook geen verzet) relatief vaak (vooral bij strafbeschikkingen wegens zwartrijden). Het percentage strafbeschikkingen uit 2014 dat werd voldaan komt min of

meer overeen met het percentage OM-transacties uit 2008 dat werd voldaan, maar ligt hoger dan het percentage politietransacties uit 2008 dat werd voldaan. Vanuit het oogpunt van het vergroten van de doelmatigheid – één van de doelstellingen achter de Wet OM-afdoening – is dit laatste positief te waarderen. De doelmatigheid is echter niet vergroot in vergelijking met de vroegere OM-transacties: het percentage voldane OM-strafbeschikkingen is immers nagenoeg gelijk aan dat van de OM-transacties.

Figuur 3.15 *Verzet en mislukte tenuitvoerlegging OM-strafbeschikkingen, feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014, OM-transacties 2014, en OM-transacties en politietransacties 2008 (percentage van aantal zaken)*



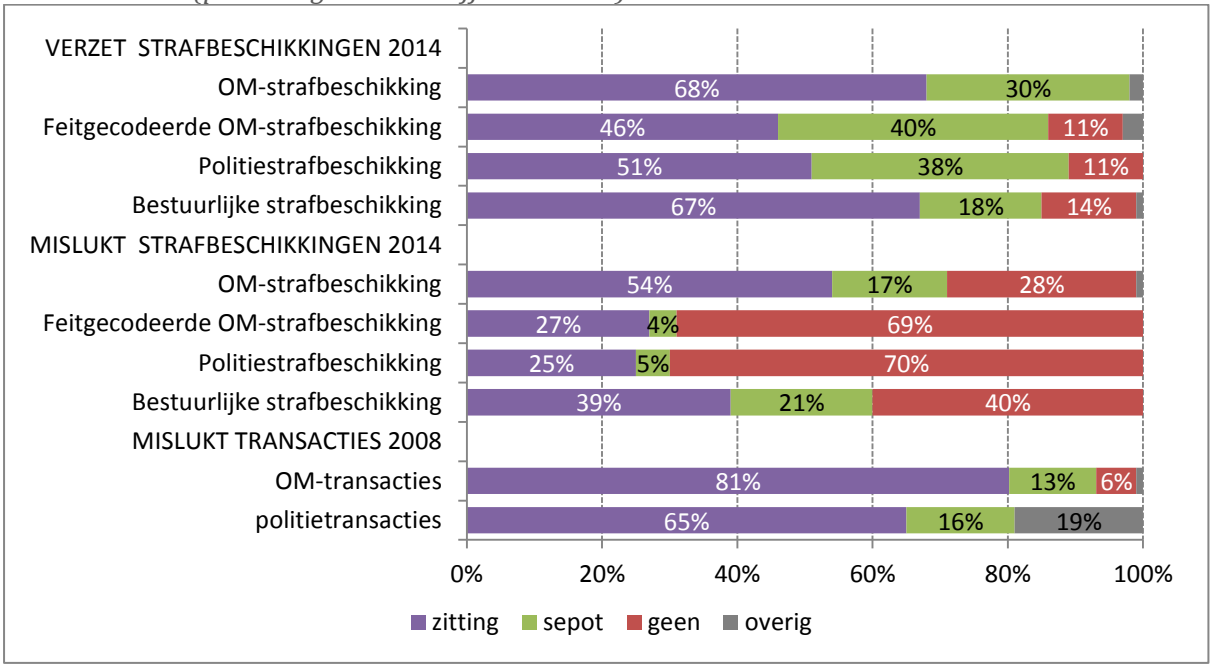
Het verzetspercentage blijkt samen te hangen met de hoogte van de boete: Hoe hoger de boete, hoe hoger het percentage verzetszaken.

Hoe verloopt de verdere afdoening van zaken waarin verzet werd ingesteld of de tenuitvoerlegging mislukte?

Het aandeel verzetszaken waarin de verdachte ter terechtzitting werd opgeroepen varieerde van 46% bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen tot 68% bij OM-strafbeschikkingen (Figuur 3.16). Verzetszaken die niet tot een rechtszitting leidden, werden meestal geseponeerd. Zaken waarin de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking mislukte eindigden veel minder vaak op zitting: tussen de 25% (politiestrafbeschikking) en 54% (OM-strafbeschikking). (Ter vergelijking: van de mislukte transacties uit 2008 kwam 81% van de OM-transacties en 65% van de politietransacties op zitting.) Bij mislukte executie van strafbeschikkingen uit 2014 is veelal nog geen verdere rechtsvervolging ingezet. Vooral feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen uit 2014 die niet konden worden geïnd, waren ten tijde van dit onderzoek in 2017 nog niet verder afgedaan (respectievelijk 69% en 70%). In totaal waren 43.212 van de 169.389 feitgecodeerde OM-

strafbeschikkingen (26%) en 20.221 van de 116.973 politiestrafbeschikkingen (17%) drie jaar na dato nog onbetaald openstaand.

Figuur 3.16 *Vervolgafdoening bij verzet tegen of mislukte executie van OM-strafbeschikkingen, feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014, OM-transacties 2014, en OM-transacties en politietransacties 2008*
(percentage van betreffende zaken)



3.3.4 Rechtszittingen en capaciteit zittende magistratuur

Hoeveel zaken eindigen ter terechtzitting?

Eén van de hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening betrof het vergroten van de capaciteit van de rechterlijke macht. Door zaken buitengerechtelijk af te doen zou de rechterlijke macht aan zittingscapaciteit winnen. Dit zou ten goede komen aan het behandelen van zwaardere strafzaken.

Het oproepen van verdachten naar aanleiding van verzet tegen strafbeschikkingen uit 2014 resulteerde in 19.475 rechtszittingen en – ondanks het feit dat mislukte executie vaak nog geen vervolg kende – dagvaardingen naar aanleiding van mislukte tenuitvoerlegging in nog eens 30.438 rechtszittingen (Tabel 3.31). In totaal werden dus 49.913 rechtszaken gehouden rond strafbeschikkingen uit 2014. Mislukte tenuitvoerlegging van transacties uit 2014 leidden tot een aanvullende 3.454 rechtszittingen, wat het totaal op 53.365 brengt. Politietransacties en OM-transacties uit 2008 resulteerden in 204.381 rechtszaken. Zelfs als de circa 67.000 nog openstaande strafbeschikkingen alsnog ter terechtzitting worden behandeld, wordt dat aantal voor zaken uit 2014 niet gehaald.[260]

[260] Totaal aantal openstaande strafbeschikkingen: 3.800 + 43.212 + 20.221 + 64 = 67.297.

Tabel 3.31 Aantal zaken ter terechtzitting n.a.v. verzet of mislukte executie politietransacties 2008, OM-transacties 2008 en 2014 en OM-strafbeschikkingen, feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen 2014

	OM-strafbeschikkingen 2014	Feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen 2014	Politiestrafbeschikkingen 2014	Bestuurlijke strafbeschikkingen 2014	OM-transacties 2014	OM-transacties 2008	politietransacties 2008
Totaal aantal strafbeschikkingen/transacties	67.109	169.389	116.973	935	20.816	145.312	409.217
Opgeroepen n.a.v. verzet	6.832	5.907	6.554	182	-	-	-
Gedagvaard n.a.v. mislukte executie	7.260	16.362	6.792	24	3.454	43.928	160.453
Totaal aantal rechtszaken	14.092	22.269	13.346	206	3.454	43.928	160.453
Percentage van totaal aantal strafbeschikkingen/transacties	21%	13%	11%	22%	17%	30%	39%

In tegenstelling tot een eerder gepubliceerde voorlopige balans[261], wijst dit onderzoek dus op een forse afname van het aantal rechtszaken sinds de invoering van de Wet OM-afdoening. Daarbij moet echter wel aangetekend worden dat er in 2014 circa 200.000 strafbeschikkingen *minder* werden uitgevaardigd dan transacties in 2008; een afname van meer dan 30%.[262] Dit kan bezien worden in het licht van over de breedte dalende criminaliteitscijfers: tussen 2007 en 2014 daalde het aantal geregistreerde misdrijven met 23%, het aantal geregistreerde verdachten met een derde, het aantal afgehandelde overtredingen met 35%, en gerapporteerde slachtofferschap daalde in de periode 2005-2014 met 31%.[263] Op basis van de absolute aantallen rechtszaken kan daarom niet zomaar worden geconcludeerd dat de invoering van de Wet OM-afdoening heeft geleid tot capaciteitswinst bij de rechterlijke macht. Maar wanneer we het aantal rechtszaken afzetten tegen het totaal aantal strafbeschikkingen cq. transacties, dan lijken er wel indicaties voor een causaal verband. Van de OM- en politietransacties uit 2008 resulteerde respectievelijk 30% en 39% in een rechtszaak, terwijl van de strafbeschikkingen uit 2014 tussen de 11% en 22% uiteindelijk bij de rechter

[261] F. van Tulder, R. Meijer en S. Kalidien (2017) Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans, *NJB* 2017/310.

[262] Totaal aantal strafbeschikkingen in 2014: 67.109 + 169.389 + 116.973 + 935 = 354.406.
Totaal aantal transacties in 2008: 409.217 + 145.312 = 554.529.

[263] S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.) (2015) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014*. Den Haag: CBS, WODC, Raad voor de rechtspraak.

aanhangig werden gemaakt (Tabel 3.31). Verhoudingsgewijs eindigden strafbeschikkingen uit 2014 dus minder vaak voor de rechter dan transacties uit 2008.

3.3.5 Strafeis en vonnis

Hoe verhoudt het vonnis zich tot de oorspronkelijke sanctie?

Áls verzet of mislukte executie resulteerde in een terechtzitting, dan hield het vonnis vaak een strafoplegging in. Van alle strafbeschikkingen uit 2014 waartegen verzet werd aangetekend, kreeg tussen de 26% en 42% van de verdachten een straf opgelegd. Bij mislukte strafbeschikkingen kreeg 19% tot 32% een straf.

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt verder dat in 14% van de zaken uit 2014 betreffende een OM-strafbeschikking na verzet een vrijspraak volgde. In nog eens 7% van de zaken werd geen straf of maatregel opgelegd. In aanmerking genomen dat het bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen om relatief eenvoudige zaken gaat, kwalificeren de onderzoekers dit percentage als hoog.[264]

Met betrekking tot de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen werd de verdachte na het instellen van verzet in 6% van de zaken vrijgesproken (daarnaast werd in 4% van de zaken geen straf of maatregel opgelegd). Bij politiestrafbeschikkingen bedragen deze percentages beide 8%. Bij bestuurlijke strafbeschikkingen zijn deze percentages respectievelijk 4% en 9%. Hoewel het percentage vrijspraken in deze categorieën na het instellen van verzet lager ligt dan het percentage bij de OM-strafbeschikking, zijn dit nog steeds tamelijk hoge percentages gezien de relatief eenvoudige aard van de zaken.

In de beleidstheorie (hoofdstuk 2) is uiteengezet dat vanuit het streven naar doelmatigheid en het vergroten van de capaciteit van de rechterlijke macht verzetsprocedures tot een minimum zouden moeten worden beperkt. Verondersteld werd dat dit onder andere bereikt kon worden door een hogere eis op zitting te formuleren indien de verdachte geen gronden aanvoerde voor zijn verzet. In zittingen naar aanleiding van verzet tegen een strafbeschikking, legde de rechter echter vaker een lichtere dan een zwaardere straf op dan de oorspronkelijke sanctie. Dit geldt voor zowel de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen als de politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen. In 18% van de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen legde de rechter een lagere straf op. In 8% van de zaken werd een hogere straf opgelegd. Bij de strafoplegging na verzet ten aanzien van bestuurlijke strafbeschikkingen was de kans op de lagere straf nog groter. In maar liefst 38% van de betreffende zaken die na verzet bij de rechter werden aangebracht werd een lagere straf en in slechts 5% een hogere straf opgelegd dan in de strafbeschikking. Vooral in dergelijke zaken loont het dus om verzet in te stellen.

[264] Hiermee is overigens niet gezegd dat de strafbeschikkingen ten onrechte zijn opgelegd. In enkele zaken kan immers sprake zijn van een andere waardering van het bewijs door de rechter maar wel dat het een hoog percentage is gezien de omstandigheid dat het hier om zaken gaat die een eenvoudige afweging dienen te vergen, waarbij het procesinitiatief volledig bij de verdachte ligt.

Zaken die bij de rechter werden aangebracht na een mislukte tenuitvoerlegging laten een ander beeld zien. Vooral bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen had de rechter juist eerder de neiging om zwaarder te straffen. Bij de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen werd in respectievelijk 5% en 6% van de zaken een lagere straf opgelegd. In respectievelijk 17% en 12% van de zaken werd de straf verhoogd. Bij bestuurlijke strafbeschikkingen die na mislukte tenuitvoerlegging aan de rechter werden voorgelegd werd in 19% van de zaken een lagere straf opgelegd en in 13% een hogere straf.

4 Dossierstudie

Een deel van Onderzoeksvraag 5 – '*Wordt de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen) consistent uitgevoerd'* – is reeds beantwoord daar waar in voorgaande hoofdstukken de vraag naar consistentie met de beleidstheorie die aan de Wet OM-afdoening ten grondslag ligt aan de orde werd gesteld. Om onderzoeksvraag 5 nader te kunnen beantwoorden zijn drie dossierstudies uitgevoerd.

In totaal zijn in het kader van dit onderzoek 267 strafbeschikkingen onderzocht. Gekozen is voor een dossieronderzoek naar de bestuurlijke strafbeschikking en naar de politiestrafbeschikking. Nadrukkelijk is ervoor gekozen om geen dossieronderzoek te doen naar de OM-strafbeschikking, omdat A-G Knigge e.a. recentelijk een dergelijk onderzoek heeft uitgevoerd.[265]

Voor deze evaluatie zijn 200 politiestrafbeschikkingen onderzocht. Deze zijn *at random* gekozen uit alle politiestrafbeschikkingen die in 2014 werden opgelegd. Voor het onderzoek naar de bestuurlijke strafbeschikking zijn twee bestuursorganen geselecteerd (DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Noord Veluwe (ODNV)). DCMR en ODNV zijn uitgekozen omdat zij op basis van een door de onderzoekers uitgevoerde inventarisatie van alle bestuursorganen het hoogste aantal bestuurlijke strafbeschikkingen hadden opgelegd.[266] Van het onderzoeksjaar 2014 zijn respectievelijk 39 en 28 strafbeschikkingen onderzocht (totaal 67).

Hieronder volgt in paragraaf 4.1 eerst een trajectbeschrijving van de politiestrafbeschikking om vervolgens de bevindingen uit de dossierstudie te beschrijven. Ook paragraaf 4.2 vangt aan met een beschrijving van het traject dat de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) doorloopt. Deze trajectbeschrijving helpt bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 4, en vormt een aanvulling op de beantwoording van die vraag in voorgaande hoofdstukken. Vervolgens worden de resultaten beschreven van de dossierstudie naar de bestuurlijke strafbeschikking.

Bij die dossierstudies is aan de hand van een checklist gecontroleerd of bij de uitvaardiging van de strafbeschikkingen is voldaan aan de volgende vereisten ex art. 257a lid 6:

- een opgave van het feit als bedoeld in artikel 261, lid 1 en lid 2, dan wel een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking is uitgevaardigd
- tijd waarop en de plaats waar deze gedraging werd verricht

[265] Zie de rapporten Beschikt en gewogen, 2014 en Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen, 2017.

[266] Over de jaren 2014 tot en met 2016 heeft DCMR Milieudienst Rijnmond 138 bestuurlijke strafbeschikkingen uitgevaardigd. Waterschap Roer en Overmaas 97, Omgevingsdienst Noord-Veluwe 86, Wetterskip Frysland 60 en RUD Twente 40. Deze gegevens zijn gegenereerd op basis van een telefonische interviewronde.

- het strafbare feit dat deze gedraging oplevert
- opgelegde sanctie
- de datum van uitvaardiging

Daarnaast is gekeken of er ten aanzien van de bestudeerde strafbeschikkingen op basis van de beschikbare stukken kon worden gekomen tot een schuldvaststelling (onder meer of sprake is van voldoende wettig bewijs, wat de aard is van dat bewijs, en of sprake is van strafuitsluitingsgronden). Niet is gecontroleerd of de cautie is gegeven en of verdachten anderszins op hun rechten zijn gewezen, omdat uit het onderzoek is gebleken dat deze normering op geautomatiseerde wijze invulling krijgt.

4.1 Politiestrafbeschikkingen

Alvorens de bevindingen van de dossierstudie naar de 200 willekeurig geselecteerde politiestrafbeschikkingen weer te geven, wordt hier eerst een korte beschrijving gegeven van de procedure die (in onderzoeksjaar 2014 werd en tegenwoordig) wordt gehanteerd bij het uitvaardigen van politiestrafbeschikkingen. In 2014 werden sommige politiestrafbeschikkingen nog handmatig en andere al digitaal – door middel van MEOS (Mobiel Effectiever op Straat) – uitgeschreven. Ten aanzien van een aantal regio's is gebleken dat een team buitengerechtelijke afdoening (TBA) vervolgens de inhoud van de bekeuring controleert op onregelmatigheden.[267] Indien het TBA onregelmatigheden registreert, wordt de verbalisant verzocht om het proces-verbaal te verbeteren of aan te vullen. Het TBA stuurt de zaak vervolgens via de TM-module naar het CJIB ter executie. Inmiddels worden alle politiestrafbeschikkingen volledig digitaal geregistreerd in het Politiële Digitale Backoffice (PDB) en worden dus alle politiestrafbeschikkingen digitaal afgedaan.

Van de 200 willekeurig geselecteerde politiestrafbeschikkingen heeft het onderzoeksteam 168 onderliggende processen-verbaal kunnen onderzoeken bij de CVOM omdat de overige 32 politiestrafbeschikkingen niet van een parketnummer waren voorzien. In één zaak was de verdachte inmiddels overleden en is de zaak om die reden niet doorgezet.

[267] Er wordt met name gecontroleerd op ondertekening van het proces-verbaal, of de personalia van de verdachte zijn gecontroleerd, en of het strafbare feit daadwerkelijk door de verbalisant is waargenomen of ondervonden.

De 200 willekeurig geselecteerde politiestrafbeschikkingen hadden betrekking op de volgende strafbare feiten (feitcodes):

D515	Valse naam, voornaam, geboortedatum, -plaats, GBA-adres of woon- of verblijfplaats opgeven
D530	Zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden (art. 453)
D537	Zonder daartoe gerechtigd te zijn op grond waarvan toegang op blijkbare wijze was verboden
E125B	Orde/rust/veiligheid of goede bedrijfsgang verstoren door te roken in een station(gedeelte) waar het niet is toegestaan
E128	Orde/rust/veiligheid of goede bedrijfsgang verstoren door het niet opvolgen van aanwijzingen betreffende orde/rust/veiligheid
E129G	Orde/rust/veiligheid of goede bedrijfsgang verstoren door het op andere wijze veroorzaken of kunnen veroorzaken van hinder, gevaar, verontreiniging of beschadiging
F114	Op of aan de weg een voertuig, woonwagen, tent of soortgelijk ander onderkomen als slaapplaats gebruiken
F120B	Overlast of hinder veroorzaken voor weggebruikers of bewoners van nabij gelegen woningen
F121A	Op de weg (binnen een door het College aangewezen gebied) alcoholhoudende drank nuttigen
F121B	Op de weg (binnen een door het College aangewezen gebied) aangebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben
F125A	Zich zonder redelijk doel in een portiek/poort ophouden, op/tegen een raamkozijn/drempel van een gebouw zitten/liggen
F145A	Terwijl deze niet is aangelijnd, op een weg binnen de bebouwde kom betreft niet door het College aangewezen plaats waar hond was toegestaan
F185	Natuurlijke behoefte doen buiten daarvoor bestemde plaatsen
G100A	Goederen vanuit een winkel/vanaf een benzinestation wegnemen/ toe-eigenen, waarde van het ontvreemde goed t/m 50
H006	Huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven wijze aanbieden (Pl.V)
H009	Huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven wijzen via een inzamelvoorziening voor groep percelen of op wijkniveau aanbieden (Pl.V)
H013	Huishoudelijke afvalstoffen op andere dan de vastgestelde dagen en tijden ter inzameling aanbieden (Pl.V)
H022	Straatafval achterlaten in de openbare ruimte zonder gebruik te maken van de van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen (Pl.V)
H205	Veroorzaken van geluidhinder voor een omwonende/ de omgeving als particulier gepleegd
H645A	Binnenvisserij uitoefenen zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende op het visrecht van dat water, met een of twee hengels

De dossierstudie heeft de bevinding opgeleverd dat de politiestrafbeschikking wordt beoordeeld op basis van criteria als:

- staat de vereiste handtekening onder het proces-verbaal
- zijn er voldoende redenen van wetenschap gemeld
- is de identiteit van de verdachte voldoende gecontroleerd (niet uitsluitend op GBA-gegevens)
- zijn de noodzakelijke bijlagen aanwezig

Uit de dossierstudie blijkt dat 135 politiestrafbeschikkingen zonder problemen zijn geëxecuteerd. Alvorens hieraan conclusies te verbinden, wordt eerst een overzicht gegeven van de overige 65 onderzochte politiestrafbeschikkingen.

Tegen 14 politiestrafbeschikkingen is verzet ingesteld. In 7 van deze 14 zaken heeft de rechter inmiddels vonnis gewezen. In 6 zaken heeft dat geleid tot een strafoplegging, terwijl de

rechter in één zaak de verdachte heeft vrijgesproken. De overige 7 zaken zijn alsnog geseponeerd. Als reden voor het sepot wordt in één zaak opgegeven dat de verdachte het feit ontkent terwijl de verbalisant het strafbare feit niet zelf heeft waargenomen en in het proces-verbaal de verklaring van de verdachte ook niet heeft weerlegd. In een andere zaak was niet voldaan aan de zogenaamde trias alcoholica (in het proces-verbaal worden slechts twee alcoholkenmerken genoemd en niet de vereiste drie of meer). Verder is geseponeerd omdat de verbalisant heeft geverbaliseerd op basis van een verkeerde feitcode. Daarnaast is in één zaak het verweer van de verdachte niet gecontroleerd door de verbalisant. In een andere zaak bestaan er twijfels over de rechtmatigheid van de staandehouding. In één zaak is geseponeerd omdat de zaak inmiddels is verjaard.

Zonder hieraan meer algemene conclusies te verbinden, is het van belang om dieper in te gaan op de gronden waarop 2 van voornoemde 7 politiestrafbeschikkingen zijn geseponeerd. In een eerste zaak is het sepot gemotiveerd door aan te geven dat de verbalisant het strafbare feit niet zelf zou hebben waargenomen en in het proces-verbaal niet op het verweer van de verdachte zou hebben gereageerd. In een tweede zaak is de verkeerde feitcode niet aangepast. Er is dus niet voor gekozen om een nieuwe strafbeschikking met de juiste feitcode uit te vaardigen.

Uit de dossierstudie blijkt weliswaar dat in deze 2 zaken niet overtuigend gemotiveerd is waarom geseponeerd werd, maar wel dat deze en de overige zaken blijk geven van controle op de rechtmatigheid van de gebruikte bevoegdheden en van controle op de zorgvuldigheid waarmee de politiestrafbeschikking wordt opgelegd.

Verzet instellen lijkt op basis van de dossierstudie te lonen. In 7 van de 14 zaken (50%) wordt alsnog geseponeerd. In één zaak is de verdachte vrijgesproken door de rechter, terwijl in de overige 6 zaken er wel een veroordelend vonnis is gevolgd.

Van de 51 zaken met een executieprobleem heeft de rechter in 8 zaken inmiddels vonnis gewezen. In 7 zaken heeft dat geleid tot strafoplegging, in één zaak tot vrijspraak. Twaalf zaken zijn alsnog geseponeerd. Vier zaken zijn overgedragen aan de CVOM en wachten nog op dagvaarding; twee daarvan al sinds 2014. Bovendien hebben alle 4 de zaken betrekking op buitenlandse verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. De kans dat deze zaken nog zullen leiden tot een succesvolle vervolging lijkt daarom gering. Al met al kan worden geconcludeerd dat het in ieder geval in 17 zaken heeft geloond om de politiestrafbeschikking niet te betalen.

In de 12 zaken waarin werd geseponeerd, is als reden voor het sepot opgegeven dat na 22 weken nadat door het CJIB het proces-verbaal is opgevraagd, dit nog niet (door het CJIB) was ontvangen[268]; de personalia van de verdachte zijn vastgesteld op basis van BRP[269]; het

[268] Er moet bovendien 2 maal zijn gerappelleerd. De zaak wordt vervolgens geseponeerd door een onbezoldigd OM-ambtenaar die bij het CJIB is gedetacheerd.

[269] De personalia mogen niet uitsluitend op basis van BRP gegevens worden gecontroleerd.

geen eigen waarneming betreft van de verbalisant; de verdachte in een ISD-traject zit; de verdachte zal worden opgenomen in een ISD-traject; de verdachte is geëmigreerd naar het buitenland.

In de zaken waarin de executie van de politiestrafbeschikking is mislukt, is opvallend vaak gijzeling gevorderd (in 26 zaken). In iets meer dan de helft van deze zaken (52%) werd – in ieder geval door de vervolgende instantie – deze mogelijkheid dus voorgesteld. In geen van deze zaken is overigens gijzeling gevolgd. 24 Zaken wachten sindsdien op een vervolg, terwijl slechts in 2 zaken het dossier inmiddels is overgedragen aan de CVOM. Ook deze zaken wachten echter nog op dagvaarding. Het aantal zaken dat uiteindelijk niet zal leiden tot een succesvolle vervolging zal dus groter zijn. Vele vorderingen tot gijzeling stammen uit 2015.

Uitgesplitst naar feitcode betekent dat:

Feit-code	Aantal zaken	Geslaagde executie	Verzet (uitkomst)	Mislukte executie (uitkomst)
D515	3	2x		1x (uiteindelijk veroordelend vonnis rechter)
D530	21	11x	2x (sepot)	8x (waarbij 6x gijzeling is gevorderd)
D537	17	11x	1x (sepot)	5x (3x gijzeling gevorderd, 2x geseponeerd)
E125B	4	3x		1x (met vordering gijzeling)
E128	4	3x	1x (veroordelend vonnis rechter)	
E129G	3	1x		2x (1x gijzeling gevorderd, 1x geseponeerd)
F114	10	3x	1x (veroordelend vonnis rechter)	6x (waarbij 3x gijzeling is gevorderd, 1x met vonnis rechter)
F120B	4	3x		1x (met vordering gijzeling)
F121A	13	8x		5x (2x gijzeling gevorderd, 2x geseponeerd, 1x wacht op dagvaarding)
F121B	20	13x	1x (veroordelend vonnis rechter)	6x (4x gijzeling gevorderd, 2x geseponeerd)
F125A	5	4x	1x (vrijspraak door rechter)	
F145A	8	6x	1x (veroordelend vonnis rechter)	1x (met vordering gijzeling)
F185	45	36x	3x (waarvan 2 veroordelingen rechter en 1 sepot)	6x (2x gijzeling gevorderd, 2x geseponeerd, 2x rechterlijke uitspraak)
G100A	8	5x		3x (1x geseponeerd, 1x rechterlijke veroordeling, 1x wacht op dagvaarding)
H006	1	1x		
H009	9	8x	1x (geseponeerd)	
H013	2	2x		
H022	6	5x		1x (rechter heeft veroordeeld)
H205	6	4x	1x (geseponeerd)	1x (met vordering gijzeling)
H645A	8	5x	1x (geseponeerd)	2x (met vordering gijzeling)

4.2 Bestuurlijke Strafbeschikkingen

4.2.1 Trajectbeschrijving bestuursorganen

Hieronder volgt eerst een trajectbeschrijving van een BSBm (bestuurlijke strafbeschikking milieu) bij de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV). Deze is grotendeels gelijk aan het traject van de BSBm bij de DCMR Milieudienst Rijnmond.

De directeuren van de zeven Gelderse Omgevingsdiensten hebben in 2014 besloten de afdoening van een BSBm als stelseltaak centraal te beleggen bij de ODNV. De ONDV is daarmee in staat gesteld alle BOA's (domein II)[270] te faciliteren op het gebied van de BSBm.

Een BOA verbaliseert in de regel aan de hand van een combi-bon. Bij toepassing daarvan wordt tegenwoordig gewerkt met het op 27 maart 2015 in de Staatscourant (nr. 8360) gepubliceerde nieuwe model combi-bon. In het nieuwe model zijn vakjes opgenomen die moeten worden afgevinkt ter controle van de naleving van de verplichtingen ex art. 27c Sv (bestaande uit de mededeling voor welk strafbaar feit de verdachte is aangemerkt, dat verdachte recht heeft op rechtsbijstand, en dat indien nodig een tolk wordt ingeschakeld). Dit wetsartikel is op 1 januari 2015 in werking getreden. In het onderzoeksjaar 2014 ontbreekt dan ook in (nagenoeg) alle gevallen in het dossier een verwijzing naar deze nieuwe verplichtingen.

Zodra een kennisgeving van bekeuring (de combi-bon) door een BOA is opgemaakt voert hij zijn BSBm binnen vijf werkdagen in in het BOA-registratiesysteem (BRS). Door de ODNV-functionaris wordt het BRS wekelijks gecheckt op nieuwe feiten en omstandigheden. De ODNV-functionaris toetst nieuwe zaken op proportionaliteit, contra-indicaties,[271] ambtelijke bevindingen (de inhoud van het proces-verbaal) etc. binnen twee weken na ontvangst van een nieuwe BSBm.

Indien de ODNV-functionaris akkoord is met de strafbeschikking, adviseert de BOA-coördinator de directeur ODNV schriftelijk over de ingekomen BSBm. In geval van een negatieve beoordeling door de ODNV-functionaris, treedt laatstgenoemde in overleg met de betreffende BOA. Dit overleg kan leiden tot drie verschillende uitkomsten. 1) De zaak kan worden teruggezonden aan de BOA, die overgaat tot inhoudelijke aanpassingen en de strafbeschikking opnieuw via BRS indient. 2) De zaak kan ook worden teruggezonden aan de BOA, die de zaak zelf uit het systeem haalt (bijv. BSBm wordt een verkort pv en gaat het bestuurlijke boetetraject in). 3) De zaak kan echter ook worden geseponeerd door de ODNV-

[270] Dit zijn de zgn. milieu-BOA's die zich bezighouden met natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- en warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid en fysieke leefomgeving.

[271] Contra-indicaties zijn bijv. minderjarigen (aan minderjarigen mag geen BSBm worden uitgereikt), agressief of dreigend gedrag ten opzichte van een toezichthouder of opsporingsambtenaar tijdens of na de constatering van de overtreding of samenloop met één of meer milieufeiten waarvoor geen bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid is verleend of met ernstige commune misdrijven.

functionaris, omdat sprake is van onherstelbare tekortkomingen, of omdat nader onderzoek heeft uitgewezen dat toch geen strafbaar feit is begaan.

In geval van een akkoordverklaring van de ODNV-functionaris beslist vervolgens de directeur over de ingekomen BSBm en zendt zijn bevindingen (ondertekend) retour aan de betreffende verwerker. Bij een positief besluit wijzigt de ODNV-functionaris de status van de BSBm in BRS van 'aangemaakt' naar 'akkoord'. In geval van een negatief besluit wijzigt de ODNV-functionaris de status van de BSBm in BDR van 'aangemaakt' naar 'retour BOA' of 'Sepo'. Zo spoedig mogelijk daarna wordt een goedgekeurde zaak door de ODNV-functionaris of de BOA-coördinator in een ZIP-bestand aangeleverd aan het CJIB.[272] Een zaak moet uiterlijk binnen 60 dagen na constatering zijn aangeleverd bij het CJIB. Door het CJIB wordt de bestuurlijke strafbeschikking naar de betrokken burger gestuurd.

De bestuurlijke strafbeschikking kan vervolgens nog vele fasen doorlopen voordat mag worden geconcludeerd dat de executie van de strafbeschikking is mislukt. De betrokken burger krijgt twee aanmaningen en een herinneringsbrief. Daarna wordt geprobeerd om door middel van een dwangbevel verhaal te halen. Als ook dat niets oplevert kan worden overwogen om gijzeling toe te passen.

Nadat de BOA een strafbaar feit heeft geconstateerd en daarvan een combi-bon heeft opgemaakt volgen dus twee inhoudelijke toetsen voordat de directeur ODNV de beslissing neemt dat een bestuurlijke strafbeschikking moet worden opgelegd: één toets van de ODNV-functionaris en één toets resulterend in een advies van de BOA-coördinator. Ook bij DCMR Milieudienst Rijnmond vindt een dubbele toets plaats voordat de directeur de beslissing neemt dat er een BSBm moet worden opgelegd, namelijk een juridische (waarbij de vragen centraal staan of sprake is van voldoende bewijs, van contra-indicaties, van strafuitsluitingsgronden etc.) en een beleidsmatige (past het uitvaardigen binnen de beleidsafspraken).

Indien in een zaak verzet wordt ingesteld, vraagt het CJIB het proces-verbaal op. Het ondertekende proces-verbaal wordt met relevante bijlagen naar het CJIB verzonden, dat het op zijn beurt weer doorstuurt naar de CVOM. De CVOM handelt het verzet zelf af of stuurt de zaak door naar het Functioneel parket.[273]

4.2.2 Dossieronderzoek ODNV

Volgens het CJIB heeft de ODNV in 2014 in totaal 14 zaken aangedragen. Het betreft uitgevaardigde BSBm voor de volgende feiten (feitcodes):[274]

---

[272] Proces BSBm vanaf het moment dat kennisgeving van bekeuring BSBm is opgemaakt BOA (versie 10 maart 2017).

[273] Proces BSBm vanaf het moment dat BSBm door CJIB is geaccepteerd (status 'Geaccepteerd CJIB') (versie 10-3-2017).

[274] Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten 2014.

BM001A	zich hebben ontdaan van afvalstoffen, door die afvalstoffen – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten en/of anderszins op of in de bodem te brengen en/of te verbranden: 0-5 m3
BM044	bij het verwijderen van asbest uit een gebouw of object, niet beschikken over een asbestinventarisatierapport
BM090	door degene die de bodem saneert of degene die de sanering feitelijk uitvoert, niet afdoende afsluiten en/of omgeven van de saneringslocatie en/of depots met een hekwerk
BM292	vellen of te doen vellen van een houtbestand, anders dan bij wijze van dunning, zonder dat een voorafgaande tijdige kennisgeving als bedoeld in art. 2 lid 1 Boswet is gedaan (max. 1 hectare)
BM450	niet ten minste vier weken voor de oprichting van een nieuwe inrichting dit melden aan het bevoegd gezag
BM532	zonder sloopmelding slopen, terwijl daarbij asbest is of zal worden verwijderd
BM533a	door degene die sloopt c.q. degene die de sanering feitelijk uitvoert, niet binnen wettelijke termijnen voorafgaande aan de feitelijke aanvang van de sloop of sanering aan het bevoegd gezag de datum of het tijdstip van de feitelijke aanvang van de sloop- en/of saneringswerkzaamheden melden

De boetes die voor deze feiten kunnen worden opgelegd liggen vast. Aan rechtspersonen kunnen veelal aanzienlijk hogere geldboetes worden opgelegd dan aan natuurlijke personen.

Feitcode	Geldboete natuurlijke persoon	Geldboete rechtspersoon
BM001A	€750	€3.000
BM044	€1.500	€1.500
BM090	€1.500	€1.500
BM292	€2.000	€4.000
BM450	€1.000	€1.500
M532	€1.000	€3.000
BM533A	€1.500	€3.000

Door het ODNV wordt relatief vaak (in 5 van de 14 zaken) een BSBm uitgevaardigd tegen een rechtspersoon. In 4 (van de 5) zaken is door de rechtspersoon verzet ingesteld. In één zaak heeft verzet geleid tot een sepot, maar is vervolgens ervoor gekozen om de natuurlijke persoon te vervolgen.

Op geen van de door het ODNV (en DCRM) uitgeschreven combi-bonnen staat overigens het boetebedrag vermeld. Bij navraag bleek dat de verbaliserende ambtenaren slechts aan de overtreders mededelen dat zij een acceptgiro van het CJIB kunnen verwachten met daarop het boetebedrag. Gezien de hoogte van de boete willen de verbalisanten geen gedoe op straat.

In drie (van de 14) zaken is sprake van een geslaagde executie omdat de strafbeschikking is voldaan. In 11 (van de 14) zaken is verzet ingesteld. Daarvan wachten nog 7 zaken op een zittingsdatum. In 2 zaken ligt er inmiddels een rechterlijk vonnis waarvan er één met strafoplegging en de ander met een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel (art. 9a Sr). Twee andere zaken zijn alsnog geseponeerd. Als reden voor het sepot wordt in één dossier gemeld dat de rechtspersoon als verdachte werd aangemerkt terwijl het strafbare feit was begaan door een natuurlijke persoon. De andere zaak werd geseponeerd om-

dat uit nader onderzoek was gebleken dat er geen strafbaar feit was begaan (de verwijderde cementuitvullingen bevatten geen asbestdeeltjes).

In de negen niet geseponeerde zaken lijkt geen sprake te zijn van een bewijsprobleem. In al deze zaken is sprake van eigen waarneming van de verbalisant(en) en een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal. In de meeste gevallen heeft de verdachte een verklaring afgelegd die niet strijdig is met de constatering van de verbalisant. In het geval van het verwijderen van asbest (zonder melding) hield de verklaring in dat men niet wist dat er asbest in het verwijderde materiaal zat. In 4 zaken weigerde de verdachte een verklaring af te leggen.

Ook de schuldvaststelling lijkt in al deze zaken niet problematisch. Verder hebben zowel de ODNV-functionaris als de coördinator BOA in alle zaken positief geadviseerd aan de directeur ODNV. Dat houdt in ieder geval in dat deze functionarissen vonden dat aan alle juridische en beleidsmatige voorwaarden was voldaan.

Overigens gaat het ODNV ervan uit dat hij in 2014 in 28 zaken een BSBm-kennisgeving heeft afgegeven. Hieronder vallen in ieder geval de 14 zaken die ook bij het CJIB staan geregistreerd. In vier zaken is de BSBm volgens het ODNV door het CJIB afgewezen vanwege overschrijding van de 60 dagen-termijn. Eén zaak is door het ODNV zelf geseponeerd, omdat de ODNV-functionaris negatief had geadviseerd aan de directeur van het ODNV. De overige 9 zaken zijn volgens het registratiesysteem van het ODNV wel door het CJIB geaccepteerd, maar zijn in de registratie van het CJIB zelf niet te vinden. Onduidelijk is gebleven waarom deze zaken bij het CJIB niet te vinden zijn.[275]

4.2.3 Dossieronderzoek DCMR Milieudienst Rijnmond

Ook ten aanzien van het DCMR bestaat een verschil tussen het aantal dossiers dat bij het DCRM is onderzocht en het aantal zaken dat door het CJIB is geregistreerd in het onderzoeksjaar 2014.[276] De onderzochte zaken betreffen andersoortige milieufeiten dan die bij

[275] Een mogelijke verklaring is dat de pleegdatum eind 2014 is en dat de zaak pas in 2015 aan het CJIB is doorgestuurd of daar behandeld. Dan komt het in het registratiesysteem van het CJIB op 2015 te staan.

[276] Volgens het CJIB betrof het 39 zaken, maar volgens het DCMR ging het om 41 zaken. Dit verschil kan voor een deel worden verklaard doordat beide organisatie hun eigen registratiesysteem hebben. Het peiljaar 2014 betreft voor het DCMR de pleegdatum, terwijl voor het CJIB het peiljaar 2014 betrekking heeft op de zaken die in 2014 bij het CJIB zijn aangeleverd. Drie zaken kennen een pleegdatum eind 2013, terwijl deze door het CJIB in 2014 zijn geregistreerd. Deze zaken zijn dus niet bij het DCMR onderzocht, terwijl 5 zaken die wel bij het DCRM zijn onderzocht omdat het strafbare feit eind 2014 is gepleegd, niet in de rapportage van het CJIB voorkomen omdat deze zaken daar pas in 2015 zijn geregistreerd. In 4 zaken is het dossier onvindbaar. Dat verklaart waarom deze zaken bij het CJIB onbekend zijn. In 4 andere zaken meldt het DCMR dat de zaak door het CJIB is geaccepteerd. Deze zaken zijn echter niet te vinden bij het CJIB. Uit het dossier blijkt dat er in deze 4 zaken voldoende bewijsmiddelen zijn. Er ligt bovendien een beslissing van de directeur en de daarbij behorende adviezen van DCMR-medewerkers. (Dat betekent dat deze functionarissen van mening zijn dat er voldoende bewijs is en dat op basis daarvan ook de schuld kan worden vastgesteld.) Uiteindelijk zijn er in het kader van dit onderzoek 39 dossiers onderzocht.

het ODNV. Door het DCRM zijn vooral veel combi-bonnen uitgeschreven vanwege geluidsoverlast door horecagelegenheden. Bij het ODNV ging het vooral om het verwijderen van asbest.

Voor de hiernavolgende feitcodes zijn bestuurlijke strafbeschikkingen (BSBm) opgelegd door het DCMR.

BM004	als degene die zich van bedrijfsafvalstoffen heeft ontdaan door deze af te geven aan een persoon als bedoeld in art. 10.37 lid 2 onder a t/m f Wet milieubeheer, niet registreren van een of meer gegevens als bedoeld in art. 10.38 lid 1 onder a t/m f Wet milieubeheer
BM084A	door degene die op en/of in de bodem handelingen verricht m.b.t. niet gevaarlijk afval, terwijl hij of zij wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd en/of aangetast, niet nemen van alle maatregelen die redelijkerwijs van hem/haar kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging en/of aantasting te voorkomen, dan wel te beperken en/of verminderen: 0 t/m 5 m3
BM108	door degene die voornemens is grond en/of baggerspecie toe te passen, niet overeenkomstig de bij ministeriele regeling bepaalde methoden door een persoon of instelling die daartoe beschikt over een erkenning, de kwaliteit van de grond of baggerspecie laten vaststellen
BM112	door degene die voornemens is grond en/of baggerspecie toe te passen, dat voornemen niet ten minste vijf werkdagen van tevoren aan de Minister van Infrastructuur en Milieu melden
BM157	in strijd met art. 1.2.5 Vuurwerkbesluit niet ononderbroken een vervoermiddel met vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik beladen en/of daaruit lossen
BM174	verbranden van afvalstoffen (hout) in een inrichting
BM329	bij het drijven van een inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak horeca-, sport- of recreatieactiviteiten plaatsvinden, niet in achtnemen van het maximaal toegestane geluidsniveau; overschrijding min. 10 dB(A), max.21 dB(A)
BM330	bij het drijven van een inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak horeca-, sport- of recreatieactiviteiten plaatsvinden, niet in achtnemen van het maximaal toegestane geluidsniveau; overschrijding; overschrijding 22 dB(A) of meer
BM332	zonder een omgevingsvergunning oprichten, veranderen of veranderen van de werking, of in werking hebben van een inrichting
BM451	niet ten minste vier weken voor de verandering van een inrichting of het veranderen van de werking daarvan dit melden aan het bevoegde gezag

Ook ten aanzien van deze feiten geldt dat aan rechtspersonen een hogere boete kan worden opgelegd dan aan natuurlijke personen. In 14 zaken is een BSBm uitgevaardigd tegen een rechtspersoon. Vier Daarvan hebben verzet ingesteld, wat in 3 zaken heeft geloond omdat deze zaken alsnog zijn geseponeerd.

Feitcode	Geldboete natuurlijke persoon	Geldboete rechtspersoon
BM330	€1.800	€4.000
BM112	€1.800	€5.000
BM329	€1.500	€3.000
BM174	€1.500	€3.000
BM157	€1.800	€5.000
BM332	€1.500	€3.000
BM451	€500	€1.000
BM004	€1.000	€2.000
BM108	€1.800	€8.000
BM084A	€750	€2.500

In 12 zaken is verzet ingesteld. Daarvan is in 6 zaken de strafbeschikking vernietigd, omdat een rechter over deze zaken heeft geoordeeld. In 5 zaken heeft dat geleid tot een strafoplegging. In één zaak heeft dat geleid tot een schuldigverklaring zonder strafoplegging (art. 9a Sr). Vier zaken zijn alsnog geseponeerd. De reden die daarvoor wordt vermeld is dat er in één zaak sprake is van gewijzigde omstandigheden. In een andere zaak is de vervolgde persoon onterecht aangemerkt als verdachte. In de derde zaak is sprake van sepot vanwege de ouderdom van het feit. In één zaak kon niet worden achterhaald waarom er is geseponeerd. Eén zaak wacht nog op dagvaarding. Het dossier in die zaak bevat overigens voldoende bewijsmiddelen; de beslissing van de directeur en de daarbij horende adviezen ontbreken echter.

In 16 zaken is de executie mislukt. Daarvan moet nog één zaak door de CVOM worden geaccepteerd; de zaak is door het CJIB aan de CVOM overgedragen omdat de executie van de strafbeschikking is mislukt. In 4 zaken waarin de executie van de strafbeschikking is mislukt, is alsnog geseponeerd. Als grond voor het sepot wordt in één zaak gemeld dat sprake was van overschrijding van de 22 weken-termijn.[277] In een andere zaak wordt gemeld dat sprake is van gewijzigde omstandigheden. Verder wordt geseponeerd vanwege een gebrek aan bewijs, of omdat sprake is van onvoldoende nationaal belang.

Vier zaken wachten nog op dagvaarding. In 5 zaken is de dagvaarding in 2017 aangekondigd, maar is de uitkomst van de zaak vooralsnog onbekend.

In 2 zaken is gijzeling gevorderd, maar niet toegepast. Deze zaken staan sindsdien ‘on hold’.

In 11 zaken is de executie van de BSBm wel gelukt. In al deze zaken was sprake van voldoende bewijs (een ondertekend pv met daarin een verklaring – vaak op basis van eigen waarneming – van een toezichthouder en/of BOA, een (korte) verklaring van de verdachte waarbij aan het cautievereiste lijkt te zijn voldaan of een uitnodiging voor verhoor, rapporten van geluidsmeting e.d.).

In 4 dossiers ontbreken echter de beslissing van de directeur en de daarbij horende adviezen. Derhalve kon niet worden geconcludeerd of ook de schuldvaststelling op juiste wijze heeft plaatsgevonden.

4.3 Tussenconclusie

Voor de dossierstudie zijn 200 politiedossiers onderzocht waarin in 2014 een politiestrafbeschikking is opgelegd. Daarnaast zijn 67 dossiers bestudeerd waarin in 2014 een bestuurlijke strafbeschikking is opgelegd door de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) en de Dienst centraal milieubeheer Rijnmond (DCMR Milieudienst Rijnmond).

[277] Indien na het instellen van verzet door de verdachte het (aanvullend pv en de overige bewijsmiddelen niet door het DCMR zijn aangeleverd wordt de zaak door de CVOM (of door bij het CJIB gestationeerde medewerkers van de CVOM) geseponeerd.

Een eerste bevinding van dit dossieronderzoek is de grote mate van zorgvuldigheid die wordt betracht voordat een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Die zorgvuldigheid bij de politiestrafbeschikking wordt vooral gerealiseerd door middel van geautomatiseerde werkprocessen. Het systeem dat deze werkprocessen regelt, is dermate geautomatiseerd dat het onvolledige of onjuist opgestelde strafbeschikkingen niet accepteert. Ook in 2014 was deels al sprake van een dergelijk geautomatiseerd systeem, genaamd MEOS. In regio's waarin destijds het geautomatiseerde systeem nog niet (volledig) was ingevoerd, werd gewerkt met een Team Buitengerechtelijke Afdoening (TBA) dat de bekeuring controleerde op onregelmatigheden voordat een strafbeschikking ter executie werd overgedragen aan het CJIB.

Een tweede bevinding van dit dossieronderzoek is dat bestuurlijke strafbeschikkingen betreffende milieufeiten door de directeur van de ODNV en de DCMR Milieudienst Rijnmond slechts worden opgelegd nadat een verbalisant een combi-bon heeft uitgeschreven en twee andere functionarissen hebben geadviseerd over de wenselijkheid van het opleggen van een strafbeschikking op te leggen. Dat advies gaat over twee kwesties: de juridische grondslag (is er voldoende bewijs; kan de schuld worden vastgesteld) en de beleidsmatige wenselijkheid (past de strafbeschikking binnen de beleidsafspraken) om een strafbeschikking op te leggen.

Een derde en laatste bevinding van dit dossieronderzoek is dat, hoewel het om kleine aantallen gaat, ook uit dit dossieronderzoek blijkt dat de meeste politiestrafbeschikkingen (68%) zonder problemen worden geëxecuteerd. Desondanks blijkt uit het dossieronderzoek, net als uit de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens dat het loont om verzet aan te tekenen tegen een politiestrafbeschikking. Van de 14 zaken waarin verzet is ingesteld, zijn er zeven alsnog geseponeerd en heeft de rechter in één zaak de verdachte vrijgesproken. Ook niet betalen lijkt te lonen. Van de 51 zaken waarbij de executie is mislukt, zijn 12 zaken alsnog geseponeerd, heeft de rechter in zeven zaken een veroordelend vonnis gewezen en in een zaak vrijgesproken. De overige zaken (allemaal uit 2014) wachten nog op een juridisch vervolg. Opvallend is nog wel dat in 26 zaken (52%) gijzeling is gevorderd. In geen van deze zaken is gijzeling echter daadwerkelijk toegepast.

Het aantal dossiers dat met betrekking tot de bestuurlijke strafbeschikking is bestudeerd, is te gering om harde conclusies te kunnen trekken. Maar dit dossieronderzoek laat wel een hoog percentage verzetszaken bij bestuurlijke strafbeschikkingen zien (78% van strafbeschikkingen opgelegd door ODNV en 31% van strafbeschikkingen opgelegd door DCMR Milieudienst Rijnmond). Dit ondersteunt de conclusie die werd getrokken uit de analyse van de registratiegegevens die werden aangeleverd door het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (zie paragraaf 3.2.5).

5 Procesevaluatie: interviews

Behalve ten behoeve van het construeren van de in hoofdstuk 2 opgetekende beleidstheorie van de Wet OM-afdoening, zijn ook in het kader van de procesevaluatie van deze wet interviews afgenomen. Het voorliggend hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van deze interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie, van de politie, bestuursorganen, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), leden van de zittende magistratuur, strafadvocaten en burgers.

De onderzoeksresultaten zijn gerangschikt aan de hand van de relevante onderzoeksvragen. Deze betreffen de vragen 4 (organisatie van de uitvoering van de OM-afdoening in de praktijk, betrokkenheid van partijen en de rol die zij vervullen), 6 (het verloop van de samenwerking en de communicatie tussen de verschillende betrokken partijen), 7 (de ervaringen van burgers die verzet hebben aangetekend), 8 (de informatievoorziening rond de betreffende regelgeving aan ambtshalve betrokken personen en betrokken burgers), 9 (mogelijke (onvoorziene) neveneffecten van de wet), 10 (wensen die leven bij ambtshalve betrokken personen wat betreft aanpassingen van de uitvoering van de regelgeving) en 12 (de duidelijkheid van de bestaande constructie van een algemene regeling voor de OM-strafbeschikking naast een bestuurlijke strafbeschikking voor de uitvoeringspraktijk). Het moge duidelijk zijn dat niet alle vragen even relevant zijn voor alle categorieën respondenten. De nadruk op de verschillende onderzoeksvragen verschilt derhalve per paragraaf. In verband met de 5e onderzoeksvraag – de vraag naar consistente uitvoering van de Wet OM-afdoening – vormt de beleidstheorie die aan de Wet OM-afdoening ten grondslag ligt, het normatief kader voor de analyse van de interviewresultaten. Het gaat daarbij om de drie pijlers doelmatigheid, rechtmatigheid en capaciteit en derhalve niet om de in de 5e onderzoeksvraag besloten liggende rechtmatigheidstoets die invulling krijgt in het dossieronderzoek (hoofdstuk 5).

Het voorliggend hoofdstuk draagt bij aan het verkrijgen van inzicht in de werking van de Wet OM-afdoening in verschillende contexten en bezien vanuit verschillende invalshoeken, alsook bezien in het licht van de doelstellingen van de Wet OM-afdoening, de impliciete en expliciete veronderstellingen die aan die doelstellingen ten grondslag lagen en de verwachtingen van de wetgever. Centraal staat daarbij de vraag welk probleem de wetgever trachtte op te lossen, waarin volgens de wetgever de oplossing tot dat probleem gelegen was en welk verband volgens de wetgever bestaat tussen verkozen instrumenten en doelstellingen.

In totaal zijn 42 interviews afgenomen.

- 7 medewerkers van het Openbaar Ministerie
- 6 medewerkers van politie
- 12 medewerkers van bestuursorganen
- 2 medewerkers van het CJIB
- 4 leden van de zittende magistratuur

- 3 strafadvocaten
- 8 burgers

Deze selectie vormt geen representatieve steekproef, al was het maar vanwege de beperkte aantallen per categorie respondenten. Doelstelling was het verkrijgen van inzicht in de ervaring van de onderscheiden personen en instanties die met de strafbeschikking in aanraking komen. Meer dan een globaal inzicht daarin kan dan ook niet verkregen worden aan de hand van de interviews. In de inleiding tot elke paragraaf van het voorliggend hoofdstuk wordt – waar dit relevant is – ingegaan op de functies die de respondenten binnen de betreffende organisatie bekleden en hoe de selectie van de respondenten tot stand gekomen is.

De interviews werden face-to-face of telefonisch afgenomen, aan de hand van een topic-lijst waarvan de thema's waren ingegeven door de onderzoeksvragen zoals hierboven genoemd en waarbij de praktijkervaring van de respondenten werd getoetst aan de beleidstheorie.

Waar respondenten niet geheel op de hoogte leken te zijn van de wettelijke regeling heeft dat in citaten niet tot aanpassingen geleid, omdat ook een dergelijke onbekendheid informatie verschaft over de uitvoeringspraktijk.

In de achtereenvolgende hoofdstukken worden ten aanzien van de onderscheiden categorieën respondenten de uitkomsten van de interviews beschreven en beschouwd in het licht van de beleidstheorie: 5.1 Openbaar Ministerie, 5.2 Politie, 5.3 Bestuursorganen, 5.4 Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), 5.5 Zittende Magistratuur, 5.6 Strafadvocatuur, en 5.7 Burgers. Daarna volgen in paragraaf 5.8 de samenvatting en tussenconclusie.

5.1 Openbaar Ministerie

Zeven medewerkers van het Openbaar Ministerie zijn in het kader van dit onderzoek geïnterviewd met het doel om hun ervaringen met de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking in kaart te brengen. Deze groep respondenten bestaat uit één hoofdofficier van justitie, twee officieren van justitie, één ZSM-officier van justitie, één 'officier enkelvoudige zaken', één 'beleids-/kwaliteitsofficier CVOM', en een beleidsmedewerker van de CVOM.

Citaten uit interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een code (resp. OM01, resp. OM02, enzovoorts).

5.1.1 Organisatie, rolverdeling, communicatie en samenwerking tussen betrokken partijen (onderzoeksvragen 4, 6 en 8)

Zowel de OM-strafbeschikking als de politie- en bestuurlijke strafbeschikking worden uitgevaardigd in minder complexe zaken, waarin voorheen vaak gebruik werd gemaakt van de transactiemodaliteit.

'In het verleden was het dan natuurlijk meer de transactie, wat we deden. Op een gegeven moment werd deze modaliteit vervangen door de Wet OM-afdoening, die natuurlijk wel een wezenlijk ander karakter heeft. De [uitvaardiging van een] strafbeschikking is niet meer het voorkomen van strafvervolging, maar echt het straffen van iemand. Als je een strafbeschikking oplegt, stel je daarmee de schuld vast. Het wordt dan ook een straf op dat moment. Dat heeft natuurlijk wel een wezenlijk ander karakter dan dat je iemand een mogelijkheid biedt om strafvervolging te voorkomen. Daarmee zeg je nog niet dat iemand het echt heeft gedaan, je geeft aan die ander eigenlijk meer de mogelijkheid om iets af te kopen.' (resp. OM02)

Het Openbaar Ministerie kan binnen de marges van artikel 257a Sv zelf bepalen welke zaken zich lenen voor een strafbeschikking. Dit artikel stelt dat een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd door het Openbaar Ministerie wanneer er sprake is van een overtreding of misdrijf waarop een gevangenisstraf van maximaal zes jaar staat. De Aanwijzing OM-strafbeschikking geeft vervolgens regels voor (onder meer) het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking. Daarin zijn facultatieve en dwingende contra-indicaties neergelegd. Een voorbeeld van een facultatieve contra-indicatie betreft de oplegging aan illegale vreemdelingen; hierbij geldt als regel 'geen strafbeschikking tenzij als kale geldboete bij uitzetting van de betreffende vreemdeling. Voorbeelden van dwingende contra-indicaties betreffen de oplegging aan een minderjarige verdachte in geval van overtreding van art. 8 WVW 1994, of waar het politiek of publicitair gevoelige zaken betreft.[278] In die gevallen mag geen strafbeschikking worden uitgevaardigd, waarbij nog vermeld dient te worden dat vanwege de gefaseerde invoering van de strafbeschikking enkele contra-indicaties tijdelijk van aard zijn.

5.1.1.1 Organisatie uitvaardigen strafbeschikking bij werkwijze ZSM

'Bij ZSM doen we zeker ook aan strafbeschikkingen, maar dus meer voor de commune misdrijven. Dus: winkeldiefstal, beledigingen, bedreigingen. Eigenlijk alles waarbij wij in de richtlijn hebben staan dat er een geldboete voor kan worden opgelegd gaat via de strafbeschikking.' (resp. OM04)

Gevraagd naar de wijze van het opleggen van strafbeschikkingen bij toepassing van de werkwijze ZSM schetst respondent 02 de volgende gang van zaken:

'Laten we de tafel 'vast' pakken.[279] Dan komt een zaak binnen en dan ga ik kijken wat ik ermee wil. Eerst laat ik me informeren (…) over de bewijspositie, en vervolgens ga ik informatie vragen bij Slachtofferhulp, bij de reclassering, ik let altijd op de documentatie [en] of er toezicht is, want dan wil ik informatie van die toezichthouder. Want die verdachte zegt nu wel dat hij wil meewerken, maar de toezichthouder weet of hij meldplichttrouw is of niet. Hoe vaak heeft de verdachte dat al gezegd? En dan gaan we ook kijken of de investering in die persoon het waard is. Want reclasserings-

[278] Zie de Bijlagen 1a en 1b van de Aanwijzing OM-strafbeschikking, Stcrt. 2017, 42314.

[279] Deze term wordt gebruikt voor de ZSM werkwijze met verdachten die in verzekering zijn gesteld.

begeleiding is soms ook een cadeautje, en we hebben beperkte capaciteit (…) dus we moeten ons geld en onze tijd wel slim besteden. En naar aanleiding daarvan kan ik dus zeggen: deze verdachte wil ik voorgeleiden, deze verdachte krijgt een dagvaarding, deze krijgt een strafbeschikking, deze wil ik mee naar de TOM, deze wordt een termijnzaak[280], maar via een termijnzaak wordt het vrijwel altijd een TOM. Want dan ligt het heel erg voor de hand om met diegene nog even in retrospectief te kijken van 'ok, je hebt nu dit en dit gedaan; als we nu een voorwaardelijk sepot aanbieden, ben je daar dan toe bereid? [En] meestal krijg je na 45 dagen een advies van de reclassering (…) Mooi moment op zitting, om dan vervolgens het met hem of haar daarover te hebben, te vragen 'conformeer je je daaraan?' En, even terugkomend, de tafel 'niet-vast' is eigenlijk hetzelfde, alleen heb je dan je informatie van de reclassering, dus is de kans dat je er nogmaals een termijnzitting van maakt heel klein, en dan schakel je anders. En daar zitten meestal niet de voorgeleidingen, maar dan zit je wel op de scheidslijn strafbeschikking/TOM.' (resp. OM05)

'We [moeten] natuurlijk heel goed kijken of we überhaupt een zaak hebben. Is er een zaak, kunnen wij voldoende bewijzen, is er voldoende bewijs? Want als je dat niet hebt valt de bodem onder alles wat je kunt bewijzen natuurlijk weg. (…) En waar je dan daarna met name naar moet kijken is of het ook een zaak is die zich leent voor een strafbeschikking. En dat kan zitten in de hoogte van de straffen, richtlijnen die ervoor gelden, maar toch ook de houding van de verdachte. Want als de verdachte ontkent kun je wel een strafbeschikking opleggen maar dan heb ik het weer over het fenomeen acceptatie en al dat soort dingen. Wordt het gewoon niets.' (resp. OM02)

Op de vraag aan respondenten gekozen wordt voor oplegging van een transactie in plaats van een strafbeschikking, en daarmee impliciet de vraag naar de verhouding tussen transactie en strafbeschikking, wordt als volgt geantwoord:

'Of [verdachten] uiteindelijk betalen, weet ik niet. Maar goed, als ze niet kunnen betalen, dat is ook weer een nadeel van die TOM, want dan heb je niets. Dan heb je geen titel en bij een strafbeschikking is dat natuurlijk anders. TOM staat voor mij echt in een zijstraat, als er slachtoffers zijn of als er echt een verhaal achter zit vind ik TOM, maar strafbeschikking, dagvaarding of sepotbeslissing zijn mijn snelwegen.' (resp. OM05)

'Vaak met benadeelden. Op het moment dat er wel een wereld achter zit, dus waar ik denk 'ja met een kaal snel politieverhoortje en een aangifte kan ik wel gaan strafbeschikken, maar hier zit veel meer achter. Deze verdachte wordt ook gewoon getart door de buurman; dan vind ik soms dat ik hem geen recht doe met een strafbeschikking. En dan kun je natuurlijk zeggen dat je dat ook uitgebreid naar voren kunt laten

[280] Deze term wordt gebruikt voor zaken die zich niet lenen voor ZSM maar waarvoor meer tijd moet worden genomen.

komen bij een strafbeschikking, maar daar heb je lang niet altijd de tijd voor (…). En ik wil soms ook gewoon wat meer informatie hebben. Bij een TOM-zitting heb je ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld een reclasseringsrapportage aan te vragen voorafgaand aan de zitting. En soms is de schade nog helemaal niet inzichtelijk. En soms, ik ben ook reclasseringsofficier, en de werkplaats is eigenlijk vanuit de tafel 'vast', dan wordt de zaak een termijnzaak. Gaat het naar de tafel 'niet-vast'[281]*, dan heeft de reclassering 45 dagen de tijd om met diegene aan de slag te gaan. Soms is dat een schuldhulpverleningstraject, soms is dat een borgtraining – dus agressie tegen partners- of gewoon andere interventies. Je kunt ook geleiden naar hulpverlening. En soms heb je iemand die misschien wel wat feiten heeft gepleegd waarvan je denkt 'de sociale component is zoveel groter … natuurlijk is het strafbare handelen een gevolg daarvan'. Maar soms heb je het idee dat je met een relatief geringe interventie iemand gewoon weer op spoor 1 kunt zetten. Dan moet je TOM-en, dan moet je niet strafbeschikken, dan moet je niet 200 euro geldboete opleggen. Dan moet je zeggen 'ik wil dus die werkplaats, ik wil [dat] de reclassering [zich hier 45 dagen hard tegenaan bemoeit], en dan gaan we op de TOM kijken. En dan kun je ook zeggen [als] die verdachte helemaal opfleurt, hartstikke goed meewerkt 'weet je wat? We doen een voorwaardelijk sepot; hangen we daar een proeftijd van een jaar aan en dan houden we ook nog meldplichtcontacten'. Superinterventie kan niet met een strafbeschikking, kan wel met de TOM. Dus het zijn zaken waar iets meer aan de hand is: [ofwel] het verhaal erachter, [ofwel] de persoon van verdachte, dan wel benadeelde partijen die zich in een snelle strafbeschikking niet goed kunnen voegen of niet voldoende tot hun recht komen. (…) En nog één ding: met een transactie voorkom je ook vervolging. En als het allemaal binnen beperkte kring is, niet een heel erg heftig feit, dan heb ik daar ook niet zoveel moeite mee. De strafbeschikking vind ik ook heel vaak echt een straf; je weet dondersgoed wat je verkeerd gedaan hebt (…), daar ga ik het niet met je over hebben, maar ik ga je wel een straf opleggen.' (resp. OM05)*[282]

Vanwege het wezenlijke verschil in karakter tussen de transactie en de strafbeschikking, betoogt een respondent dat het niet wenselijk is om de mogelijkheid van het opleggen van een transactie geheel te laten vervallen.

'Ik zou het jammer vinden als [de transactie] verdwijnt. Want daar wordt over gesproken. En de transactie biedt echt voordelen ten opzichte van sommige aspecten [van] de strafbeschikking (…). Dus het zou toch zonde zijn als we hem kwijt zouden raken. Dus we kiezen soms nog wel eens voor de transactie, maar met name in die gevallen waarin de strafbeschikking een nadrukkelijk nadeel heeft, zoals [in geval van] van iemand [waarbij je] op basis van draagkracht bijvoorbeeld eerder voor een

[281] Deze term wordt gebruikt voor de verwerking van zaken waarvan de verdachte reeds is heengezonden.

[282] Een strafbeschikking kan ook op een TOM-zitting worden uitgevaardigd. Op enkele parketten zou echter op TOM-zittingen slechts de transactie worden gehanteerd als afdoeningsmodaliteit zo volgde uit de interviews.

werkstraf gaat maar dat je dan op grond van de strafbeschikking vast zou zitten aan het taakstrafverbod. Nou dan kun je kiezen om het [door middel van] de transactie te doen.' (resp. OM03)[283]

'Ook als het gaat om afpakken, is de transactie, bijvoorbeeld afstaan van geld, afstaan van voorwerpen, altijd handig. En in het kader van de transactie kun je iemand net eerder over die grens heentrekken dan dat je dat bij strafbeschikking zou doen. Dus daar biedt het toch echt wel voordelen (…) En dan zo van 'je hebt geen strafblad, maar je staat het nu af'. En dan misschien tien procent boete eroverheen in het kader van de transactie, dat heeft echt een voordeel.' (resp. OM03)[284]

Een paar respondenten onderstrepen het belang van het optekenen van de eigen bevindingen ten behoeve van de interne communicatie en stellen dat verslagen vaak 'vrij summier' zijn.

'Ik log heel veel, en daarom zeg ik ook altijd tegen beoordelaars: 'knip en plak mijn opsporingsjournaal in jouw voorbewerkingsformulier; jouw voorbewerkingsformulier moet Knigge-proof zijn, maar ik heb je werk eigenlijk al voor een heel groot gedeelte gedaan. Daar staat mijn naam ook bij; kun je altijd naar verwijzen.' (…) Ja, zo'n opsporingsjournaal doe ik wel, want daar sta ik voor. Ik ben de enige die mijn aanhouding buiten heterdaad logt. Ik heb steeds tegen iedereen gezegd dat ik vind dat je dat moet loggen. Ik vind dat je moet weten voor wie, wanneer, waarom je aanhouding buiten heterdaad geeft. Er is uit economische overwegingen, tijdoverwegingen, voor gekozen om dat niet te doen. Ik vertik het, ik blijf loggen. Ik log ook gewoon waar voor mij het bewijs in zit. Ik kan altijd terugvinden waarom ik dat vind.' (resp. OM05)

'Als je een OM hoorzitting doet, de medewerkers, nou ja niemand te na gesproken maar die letten alleen op de dingen die er volgens hen in zouden moeten. Voornamelijk 'wat zegt hij', en niet zozeer 'wat waren de overwegingen van de officier om te komen tot deze specifieke bestraffing'. En dat zie ik dan vaak niet terugkomen, dat is wel eens jammer. Want als je dan bijvoorbeeld alsnog verzet krijgt en hem alsnog op zitting krijgt, zie ik vaak niet wat mijn collega bij de OM-zitting heeft overwogen. Dus daar ontbreekt het nog weleens aan. Dat is ook een stukje discipline uiteindelijk, denk

[283] Het taakstrafverbod kan hier op twee wijzen optreden. Voor minderjarige verdachten geldt dat de taakstraf als sanctiemodaliteit in de strafbeschikking nog steeds niet in werking is getreden. Voor volwassen verdachten geldt het taakstrafverbod van art. 22b Sr (een taakstraf mag bijv. niet worden opgelegd indien in de vijf jaren voorafgaand aan het nieuwe feit reeds een taakstraf is opgelegd). Dit taakstrafverbod geldt niet voor de zittingsrechter indien hij de taakstraf combineert met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Een dergelijke combinatie is echter voor de officier van justitie in art. 15 van de Grondwet en art. 5 EVRM uitgesloten. Het aanbieden van een transactie is dan nog de enige mogelijkheid.

[284] Zie echter voor de wettelijke mogelijkheden art. 257a lid 3 Sv voor – kortweg – afstand en uitlevering van voorwerpen en voldoening van een geldbedrag. Ook kan een transactie wel degelijk leiden tot een aantekening in de justitiële documentatie.

ik. En in de heat of the moment van de OM-zitting, volgende zaak alweer over een kwartier, ga ik ook niet zeggen van 'je gaat dit nu eerst nog even rustig aanpassen'. Ik zie wat er staat, en wat er staat klopt, maar ik vind wel vaak dat het wat uitgebreider had gemogen waar het de motivering aangaat.' (resp. OM03)

5.1.1.2 Samenwerking en communicatie tussen ketenpartners

Zoals eerder aangegeven kent de Wet OM-afdoening verschillende typen strafbeschikkingen, te weten de OM-strafbeschikking, de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking.[285] Het Openbaar Ministerie heeft ten aanzien van deze drie vormen van elkaar te onderscheiden taken. Zo vaardigt het Openbaar Ministerie zelf de OM-strafbeschikkingen uit en behandelt het Openbaar Ministerie naar aanleiding van uitgevaardigde bestuurlijke en politiestrafbeschikkingen het ingesteld verzet. Uiteindelijk beslist het Openbaar Ministerie welke zaken wegens een ingesteld verzet of mislukte executie alsnog voor de rechter moeten komen. In volgende paragrafen over de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking zal het contact met het Openbaar Ministerie in meer detail besproken worden waar het de bespreking van de uitkomsten van interviews met medewerkers van politie en bestuursorganen betreft. Bij de bestuurlijke en politiestrafbeschikking speelt het Openbaar Ministerie in beginsel (zie hieronder de taakstelling van de CVOM) slechts een rol wanneer de verdachte verzet heeft aangetekend tegen de uitgevaardigde strafbeschikking; de verdachte kan dan opgeroepen worden voor de zitting, en de strafbeschikking kan ingetrokken of gewijzigd worden (ook in het laatste geval – na wijziging naar aanleiding van verzet – volgt krachtens art. 257f lid 1 Sv oproeping voor zitting). De communicatie tussen het Openbaar Ministerie en ketenpartners is in die gevallen heel anders dan die in het geval van de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking. In laatstgenoemde situatie bepaalt het Openbaar Ministerie zelf, aan de hand van informatie afkomstig van politie en andere ketenpartners, of een strafbeschikking in een concrete zaak een passende vorm van afdoening is.

Op de algemene vraag of de grote veelheid aan betrokken partijen als knelpunt wordt ervaren, antwoordt een medewerker van de CVOM:

'Dat valt wel mee. Onze partners, het is toch vooral een werkproces, dus dat is de politie, dat zijn de BOA-partijen. Van de gemeente, of van de milieudienst bijvoorbeeld. Het CJIB, als uitvoerder van het OM in dit verband. De ZM, als het gaat om het op zitting brengen van deze zaken. Of het behandelen van verzet, dat doen we natuurlijk zelf, maar wel weer contact om bijvoorbeeld aanvullende gegevens op te vragen van bestuursorganen of van de politie zelf. En natuurlijk de advocaten, de burgers, die als eersten.' (resp. OM01)

Binnen de werkwijze ZSM hebben ketenpartners uitdrukkelijk invloed op afdoening door middel van een strafbeschikking. Respondenten schetsen het volgende beeld:

[285] Zie echter ook art. 76 Algemene wet inzake rijksbelastingen en art. 10:15 van de Algemene douanewet.

'En dan ga je dus een mooie modus zoeken. En de modus die je dan zoekt zoek je ook met behulp van ketenpartners. Dat doe je natuurlijk niet helemaal alleen. (…) Niet voor alles; als het gaat om heel simpele winkeldiefstallen waar niets bijzonders aan is [dan] kan ik het ook wel in mijn uppie verzinnen. Daar heb ik geen ketenpartners voor nodig, als er niets bijzonders is. Maar soms zijn er wel bijzondere dingen en dan kun je misschien beter met Slachtofferhulp of met de reclassering om tafel; zo van 'kunnen we iets anders verzinnen dan een reguliere geldboete, of werkstraf?' Die kunnen soms ook heel nuttige adviezen geven en toch ervoor zorgen dat je tot net een andere afdoening komt.' (resp. OM02)

'Dat doet Slachtofferhulp op het moment dat ze zeggen dat er schade is. Dat vind ik heel belangrijk, want als er schade is, dan vind ik dat de slachtoffers zich ofwel bij een TOM moeten kunnen voegen, ofwel bij een zitting (…) Maar je hebt niet altijd al de schade in beeld, dus dat is lastig. Zeker op zo'n korte termijn. Maar dat is voor mij echt een overweging om geen strafbeschikking [op te leggen].' (resp. OM04)

'Ja, ze hebben daar heel veel invloed op. Slachtofferhulp gebruik ik met name voor mijn keuze of ik naar een strafbeschikking toe wil. Wil diegene wat, hoe is de situatie, wat is de informatie, want Slachtofferhulp komt echt nog wel vaak met andersoortige informatie dan uit de aangifte blijkt, terwijl het dan twee keer dezelfde persoon is die aan het woord is geweest. Dus die speelt best een grote rol. En de reclassering speelt sowieso een grote rol. (…) En (…) op het moment dat er toezichten lopen dan eis ik gewoon dat ik geïnformeerd word. Gewoon weten hoe het loopt. En in iedere zaak alle voortgangsverslagen. Dat kost misschien even tijd, maar daarvoor zit je op ZSM (…) En dus een grote invloed.' (resp. OM05)

5.1.1.3 Positionering van en communicatie door de CVOM met ketenpartners

Krachtens artikel 3 van de Organisatieregeling dienstonderdelen OM 2012 is het onder meer de taak van de CVOM om beslissingen voor te bereiden in het kader van de Wet OM-afdoening waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd conform de artikelen 257a, 257b en 257ba Sv. De term voorbereiden doet onvoldoende recht aan de betrokkenheid van de CVOM bij de OM-afdoening, in ieder geval sinds de wijziging van de mandateringsstructuur in 2015. Sinds 2015 neemt de CVOM onder mandaat van lokale hoofdofficieren eindbeslissingen in afdoening door middel van een strafbeschikking. Voorheen had de CVOM met name bemoeienis met de voorbereiding van zaken voordat die op zitting kwamen. Sinds 2016 behandelen CVOM-officieren zelfstandig zaken ter zitting.

De CVOM maakt gebruik van grofweg twee werkwijzen waar het haar betrokkenheid bij de OM-afdoening betreft. Het kent een ZSM werkwijze waarin feiten worden afgedaan die zien op onder meer snelheidsovertredingen, rijden onder invloed en overtreding van een rijontzegging. Daarnaast heeft het in reactie op de kritiek in het rapport Knigge-I (Beschikt en Gewogen) ten aanzien van een geautomatiseerde zaakstroom waarin geen individuele schuldvaststelling plaatsvond, een werkproces ingericht waarin de door Knigge bedoelde sterfei-

ten[286] worden beoordeeld 'aan de voorkant', dat wil zeggen voordat die naar het CJIB gaan ter executie. Dat werkproces betreft niet slechts een beoordeling van OM-strafbeschikkingen, maar tevens van politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen betreffende sterfeiten die beantwoorden aan specifieke contra-indicaties.

Ten aanzien van de positionering van de CVOM ten opzichte van andere partijen meldt een respondent:

> *'We hebben gewoon direct contact met alle korpsen. Met ieder korps hebben we contact en in principe willen we met iedere aanleverende partij overleggen als dingen niet goed zijn, of als de kwaliteit beter moet. En we hebben een hele structuur er omheen zitten met de nationale politie, met een eigen team, dat met name kijkt naar de kwaliteit van aanlevering. Want een deel van de zaken wordt rechtstreeks bij ons aangeleverd en een deel van de zaken gaat naar het CJIB. Dat proces is inmiddels nog wat scherper aangezet. Met name de OM-strafbeschikkingen gaan eerst door onze handen voordat de keuze wordt gemaakt of ze naar het CJIB gaan of gelijk naar zitting. Dat is een procesverbetering die we begin van het jaar hebben doorgevoerd, waardoor we veel dichter op iedere zaak zitten dan in het verleden. Toen zaten we er ook wel echt op, alleen had je het CJIB nog voor ons zitten en zaten wij veel meer in de toezichtrol. Nu zitten we naar de politie en BOA-partijen toe veel meer in de directe toezichtrol en dat zal alleen maar meer worden. Dat is een ontwikkeling die heel logisch is. Systemen geven ons nu ook de mogelijkheden; die hadden we daarvoor niet zo.' (resp. OM01)*

Behalve de zaken waarin de CVOM 'aan de voorkant' beslist over de wijze van afdoening, behandelt het tevens de verzetten in feitgecodeerde zaken betreffende OM-strafbeschikkingen, alle verzetten tegen politiestrafbeschikkingen, een groot deel van de verzetten gericht tegen bestuurlijke strafbeschikkingen (namelijk die verzetszaken die niet door het Functioneel Parket worden behandeld), verzetszaken betreffende fiscale strafbeschikkingen, alsook de gevallen van mislukte executie bij die stromen (resp. 07). Ook waar verzetszaken door het Functioneel Parket worden behandeld (en ook afgedaan), loopt de communicatie met de betreffende bestuursorganen via de CVOM.

Ook neemt de CVOM soms zaken uit handen van de politie en vaardigt een OM-strafbeschikking uit op verzoek van de politie:

> *'Ook als de opsporingsambtenaar een politiestrafbeschikking wil opleggen, maar er geen adres bekend is. Dan is de vraag of wij een OM-strafbeschikking willen uitvaardigen.' (resp. OM07)*

Zaken betreffende bestuurlijke strafbeschikkingen zijn afkomstig van een veelheid aan instanties. Een van de respondenten schetst hoe daarmee wordt omgegaan:

[286] Zie Feitenboekje OM waarin is aangeduid welke feiten sterfeiten zijn.

'Er zijn hier ook specialistische beoordelaars die deze zaken beoordelen. Er zit een vrij grote club mensen voor de beoordeling; en wat betreft de inhoudelijke beoordeling is er ook een korte lijn met het functioneel parket. De expertise zit met name daar, wat betreft de milieufeiten, afgezien van de keurfeiten. Ook wordt er bij de planning van een uiteindelijke eventuele zitting vaak rekening mee gehouden dat deze bij een zitting van het functioneel parket worden ingedeeld. Met name omdat de verweren van de advocatuur zeer specialistisch kunnen zijn. Er wordt dan gekeken of dat iets is wat op een zitting van ons kan worden behandeld, of dat een functioneel parket zitting met een functioneel parket officier meer passend is.' (resp. OM07)

In zekere zin functioneert de CVOM ook als verdeelstation. Ingewikkeldere zaken afkomstig van bestuursorganen worden voorgelegd aan het functioneel parket en worden niet door de CVOM zelf afgedaan.

'We hebben twee sporen. Het komt bij ons binnen en wij verdelen: is het ingewikkeld, is het groots, dan moet het onmiddellijk naar het FP [de respondent geeft als voorbeeld milieuzaken: 'het primaat ligt daar bij het FP, dat is in principe natuurlijk de kenniseigenaar van milieuzaken']; is het min of meer eenvoudig, dan gaat het bij ons door. En in beide gevallen zitten er milieu-mensen [indien het een milieuzaak betreft]. Alleen, als we het hebben over ingewikkeld, groots, grote bedragen, een directe interventie naar de boetepartij, dan is het vele malen logischer om daar een milieuofficier op te hebben lopen. En omgekeerd trouwens ook. Als wij ergens tegenaan lopen waarvan wij denken 'hier moet veel onderzoek plaatsvinden' dan pakken wij de lijn van het FP.' (resp. OM01)

Wat betreft het soort zaken waarvan de CVOM vindt dat het valt onder de noemer 'ingewikkeld', wordt gesteld:

'We hebben gekeken naar grote bedragen, en naar wat meer exotische gebieden, bijvoorbeeld als het gaat om iets als het goed plaatsen van brandblussers bij een kerncentrale, als dat niet goed wordt nageleefd dan vinden wij dat redelijk exotisch en dan gaan wij dat niet behandelen. Maar als het een regulier milieufeit betreft, met relatief lage bedragen – ik geloof dat wij als schaal hebben genomen een bedrag van maximaal 1.500 euro. Alles wat daar boven zit is sowieso per definitie voor het FP. En ook de niet-exotische zijn nog redelijk exotisch voor ons, omdat [de betreffende regeling] toch betrekkelijk weinig wordt toegepast. Keurfeiten hebben we; dat betreft een organisatorische ontwikkeling in Nederland waar we eigenlijk nog binnenin zitten, dus voordat dat leidt tot grotere aantallen. Op het moment dat dat gaat lopen, dan moeten we ons wel blijven richten op opleiding, training.' (resp. OM01)

Communicatie met ketenpartners loopt via computersystemen. De politie gebruikt CVA als systeem voor de processen-verbaal die kunnen worden voorgelegd aan de parketten. Dat systeem wordt gehanteerd bij bijvoorbeeld de werkwijze ZSM. Daarnaast bestaat er de zo-

genaamde Transactiemodule TM. De naam is misleidend omdat die module geen betrekking heeft op afdoening via de transactie. TM betreft een apart systeem dat gekoppeld is aan het CJIB. Ook de BOA-partijen gebruiken TM voor de aanlevering van feitgecodeerde zaken, zowel mulderzaken als strafzaken. TM maakt het mogelijk dat de mulderbeschikking, de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking rechtstreeks worden verzonden door het CJIB.

> *'Als OM hebben we ook een functionaliteit in [TM], zodat we (…) kunnen vaststellen welke zaken niet direct via het CJIB moeten. Waar het CJIB dan in de executie de taken doet, of niet, als er geen adres is of contra-indicatie aanwezig, dan gaat de strafbeschikking via die route weer terug met een seintje naar de verbalisant dat het dossier moet worden ingestuurd. Ook dat verloopt voor het grootste gedeelte via het CJIB, waar dan het CJIB vervolgens weer met het OM via GPS [communiceert].' (resp. OM07).*

Wat betreft de inhoudelijke communicatie tussen de CVOM en ketenpartners (met inbegrip van bestuursorganen), werd tijdens de interviews het volgende gesteld:

> *'Wij kunnen niet zomaar beslissen als officier; niet zomaar een sepot bijvoorbeeld omdat wij vinden dat bewijs ontbreekt. Allerlei varianten kun je bedenken. Het ontbreken van bewijs is toch wel een vrij essentiële. En dan zit daar toch altijd de loop in: direct contact met het bestuursorgaan om te kijken wat die daar nou van vindt. Uiteindelijk kun je alsnog tot een sepot komen, maar het idee is natuurlijk dat een bestuursorgaan kan handelen.' (resp. OM01)*

> *'Je hebt het operationele vlak, de zaakstromen, waar ik dan ook aan koppel het proces ICT, systemen en berichtenverkeer. Daar gaan dingen goed, er gaan dingen mis en daar heb je overlegvormen voor. Je hebt daarnaast ook een meer strategisch niveau. Er is een hele nauwe samenwerking met onze hoofdofficier en de algemeen directeur van het CJIB. Het is een programmabestuur waarin de samenwerking al een rol heeft gekregen, ook met andere ketenpartners – ZM, RDW, etc. We hebben veel te maken met een aantal ketenpartners. Vanuit beleidsniveau en strategisch niveau ben ik veel met gijzeling bezig; ik zit ook bijna één keer in de week in Leeuwarden. Dat is een soort portefeuille. Dat soort contacten zijn er. Op operationeel vlak wordt ook gekeken naar allerlei samenwerkingsvormen, zoals systemen en berichtenverkeer, persoonsgerichte aanpak op basis van de informatie die bij het CJIB bekend is. Wij zien bijvoorbeeld dat een relatief kleine groep personen verantwoordelijk is voor veel strafbeschikkingen, die eigenlijk tot niets leiden. Daar zijn we op dit moment mee bezig, om daar op een slimme manier opnieuw naar [te] kijken. Op het moment dat je bepaalde feiten afdoet met een strafbeschikking en hem uitgeeft weet je soms al dat het niet tot een betaling gaat leiden, dat komt dan bij het CJIB terecht en soms stopt het daar al, omdat er geen adres bekend is. Dat fenomeen willen we nu analyseren en aanpakken. Met de BOA-partijen en de politie moeten we in gesprek gaan hier-*

over. We moeten vanuit die gezagsrol in gesprek gaan met die partijen.' (resp. OM06)

Een probleem zou gelegen zijn in de inhoudelijke terugkoppeling door de CVOM aan bestuursorganen en andere opsporingsdiensten. Onder andere de verzetspercentages kunnen niet duidelijk teruggekoppeld worden.

'De wens om structurele terugkoppeling van de kwaliteit van het werk speelt niet alleen bij de bestuurlijke strafbeschikking milieu, maar ook bij andere opsporingsdiensten. De verzoeken die we ad hoc krijgen zijn al moeizaam, maar dat structurele blijft een wens vanuit de opsporing en van ons ook wel, om dat gerealiseerd te krijgen. De vraag 'hoe dan?' is heel lastig. Ik geloof dat we 600 BOA-partijen en andere opsporingsinstanties hebben.' (resp. OM07)

Specifiek ten aanzien van de politiestrafbeschikking en communicatie van CVOM met ketenpartners stelt dezelfde respondent:

'Daar [leeft] ook de wens (…) om gerichte terugkoppeling. Alleen hebben we dat voor een groot deel wat meer ondervangen. Het eerste Knigge-rapport had veel kritiek op de oplegging van de OM-strafbeschikking die via het CJIB ging, waar geen OM tussen zat. Dat is inmiddels voor een groot deel van die zaakstromen gerealiseerd. Dat betekent dat de OM-medewerker er al op zit voordat de zaak zich naar het CJIB verplaatst. Dan zitten we ook in de fase dat de zaak nog in het politiesysteem zit. Op dat moment wordt bekeken of een strafbeschikking aangewezen is of niet. Als dat niet zo is, gaat hij gelijk terug. Dan is het nog wel even de vraag hoe dat bij de politie geregeld is, want dat verschilt uiteraard ook per eenheid.' (resp. OM07)

En:

'We hebben ik denk sinds 2013 al een top 12 van punten die ons het meest opvallen waar het wel eens aan schort. We hebben ook geregeld met de politie dat per eenheid een kwaliteitstoets plaatsvindt voordat de zaak wordt overgedragen aan het OM (…) een handtekening, de identiteitsvaststelling, de bijlagen ontbreken, etc.' (resp. OM07)

Een andere respondent stelt in dit verband:

'De politie heeft vanuit de eigen organisatie al wat meer kwaliteits- en toetsmomenten dan een bestuursorgaan, van oudsher. Bij de grote BOA-partijen is dit vaak uitstekend geregeld, maar bij de kleine partijen zie je ook wel dat ze het minder gewend zijn.' (resp. OM06)

Dit zou volgens een medewerker van de CVOM van invloed moeten zijn op de inrichting van het werkproces van de CVOM, maar ook die van het functioneel parket, en op de afspraken die het functioneel parket maakt met de verschillende bestuursorganen, dit in het licht van

de gewenste aandacht voor bepaalde vormen van criminaliteit. Een reden hiervoor zou gelegen zijn in de omstandigheid dat de ontwikkelfase van de bestuurlijke strafbeschikking veel langer duurt dan voorzien. Bestuursorganen zouden momenteel vaak nog niet scherp hebben wat ze 'willen en kunnen' ten aanzien van de bestuurlijke strafbeschikking (resp. OM01).

Ten aanzien van de kwaliteitsborging en de verschillen die mogelijk bestaan in kwaliteit tussen de door de verschillende partijen aangeleverde strafbeschikkingen, stelt een respondent wat betreft de bestuurlijke strafbeschikking:

> *'Je komt dan eigenlijk op individueel niveau uit; generiek kun je daarover niet veel zeggen. Er zijn BOA-partijen die het vreselijk goed doen en er zijn BOA-partijen waarbij je het eruit moet trekken, ook omdat sommige zaken kwalitatief ingewikkeld zijn. Je hebt eventueel te maken met vervoersmaatschappijen, maar ook met Paulus de Boswachter zullen we maar zeggen die één keer per jaar een strafbeschikking uitschrijft. Ons doel is er veel meer op gericht om als we ergens zien dat de kwaliteit even terugloopt, een interventie te plegen van 'wat is hier aan de hand?' Dan kan het heel goed zijn dat er weer een groep mensen is binnengekomen die niet goed is opgeleid.' (resp. OM01)*

Wat betreft de politiestrafbeschikking zou aandacht voor kwaliteitsborging met name de processen-verbaal betreffen.

> *'Wat daar veel meer speelt, in zijn algemeenheid, is dat je altijd een vinger aan de pols moet houden voor wat betreft de kwaliteit van de processen-verbaal. De laatste jaren is het systeem bij de politie in ieder geval zodanig richting digitale inbreng gegaan waardoor iets minder fouten kunnen worden gemaakt. Technische dommigheden, als je die zo mag noemen. Maar daar staat natuurlijk wel tegenover dat je nog steeds feiten en omstandigheden moet omschrijven, bijvoorbeeld de cautie. En daar zijn wij strakker in geworden, als het gaat om de kwaliteit van aanlevering. Maar de politie wil dat zelf natuurlijk ook.' (resp. OM01)*

Waar het gaat om de communicatie met betrokken burgers, zou kwaliteitsverbetering bereikt kunnen worden door het hebben van meer direct – telefonisch – contact in plaats van direct beslissen om een zaak voor de rechter te brengen indien een brief of verzet onduidelijkheden schept. Dit zou de kwaliteit van beslissingen ten goede kunnen komen en wellicht ook kunnen leiden tot minder zittingen.

> *'Bij het instellen van verzet heb je maar een paar mogelijkheden. Ofwel je moet als OM tot heroverweging komen, en dat moet dan eigenlijk een volledige heroverweging zijn, of hij komt gelijk op zitting. Ik vind wel dat we daar – noem het maar de kwaliteitsontwikkeling van ons eigen parket – wat flexibeler in moeten worden, dus*

onze rechtsstatelijke rol iets kwalitatiever maken. En dat vullen we nu ook wat meer in.' (resp. OM01)

'En wat verwacht ik dan? Een snellere doorloop, betere communicatie en betere beslissingen. En het zou zomaar kunnen dat we daarmee dus ook minder verzet op zitting brengen. Omdat we zeggen van hier gaan we toch anders mee om. En ga ons bellen – dat is ook weer zo'n teneur, dat proberen we nu uit. Je kunt heel snel bellen, je kunt heel snel je oordeel vellen op het moment dat je de betrokkene [degene die verzet instelt] hebt gesproken. Bellen betekent dat een brief, een verzetschrift onduidelijkheid oproept. Dan kun je twee dingen doen: je kunt zeggen 'voor mij veel te veel vragen; zet maar op zitting', maar je kunt ook zeggen 'het geeft mij voldoende aanleiding toch even te kijken.' (resp. OM01)

5.1.1.4 Organisatie van beoordelen van verzet door het Openbaar Ministerie

Een verdachte tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd dient verzet te doen bij het parket dat in de strafbeschikking vermeld wordt (art. 257e lid 2 Sv). Krachtens art. 257e lid 9 Sv kan de strafbeschikking worden ingetrokken of gewijzigd door een officier van justitie die bevoegd is om een daartegen gedaan verzet ter kennis van de rechtbank of kantonrechter te brengen.

Behalve dat het beoordelen van verzetten door het Openbaar Ministerie voordat die aan de rechter worden voorgelegd een 'tweede werkvoorraad creëert', wordt deze ten opzichte van de transactie extra ingebouwde toetsing door de respondenten als voordelig beschouwd, omdat deze zou 'schelen in het aantal oproepen ter terechtzitting', maar tevens omdat deze 'als een zorgvuldige lijn' wordt beschouwd (resp. OM04).

De volgende citaten schetsen een beeld van de gevolgde werkwijze bij de beoordeling van verzetten door het Openbaar Ministerie.

'Toen ik begon bij het OM beoordeelden we als officieren ook allemaal het verzet, dus als standaard onderdeel van je werk. En het eerste waar je dan naar kijkt is of er wettig en overtuigend bewijs is. En zou ik, mocht dit tot zitting komen, nog steeds dezelfde mening toegedaan zijn, of moet ik nu zeggen 'ik zie het er niet in, dus kan ik geen strafbeschikking geven'?' (resp. OM04)

'Allereerst kijk je dus naar de ontvankelijkheid van het verzet. Dat is ook de eerste keuze die je moet maken in GPS als ik het goed zeg. En vervolgens de zaak gewoon nog een keer beoordelen, aanvankelijk ook waar het verzet op ziet. Sommige verzetten zien bijvoorbeeld alleen op 'ik wil graag een termijnbetaling', of 'ik had graag iets minder gewild'. En dan is het kijken naar het verzoek. Sommige zijn 'ik wil graag naar de zitting want ik ben het er niet mee eens', en die kunnen dan, na een screening of er voldoende wettig en overtuigend bewijs in zit, opgeroepen worden voor een zitting. Maar er zijn er ook bij die zeggen 'ik heb het gewoon niet zo breed; ik heb nu een boete van 500 euro gekregen; kan dat gematigd worden?' En dan ga je kijken of

er omstandigheden zijn [op basis waarvan] je hem kunt matigen, of toch doorzetten naar de zitting omdat een rechter gewoon meer mogelijkheden heeft, bijvoorbeeld om een deel voorwaardelijk te voldoen.' (resp. OM04)

'De administratie maakt de verzetsakte op en dan komt hij in een digitale werkbak. Dan is er een parketsecretaris die ze bijhoudt zal ik maar zeggen; die vraagt het dossier op bij de politie, kijkt of alle stukken compleet zijn, en zo ja dan geeft hij een seintje naar degenen die belast zijn met de beoordeling van verzetten; dus van 'ik heb er weer eentje en die is gereed voor beoordeling'. En dan duiken we erin (…) Ik kijk er vrij marginaal naar. Mijn insteek is: mijn collega heeft ernaar gekeken en een duidelijke beslissing genomen. Ik check puur op zit het wettig bewijs erin, ik kijk naar het verzetsschrift; wat zijn de gronden die worden aangevoerd en geeft mij dat aanleiding om te zeggen 'dit is zo'n pertinent onjuiste beslissing?' Dan trek ik hem in, en dan seponeer ik hem, op wat voor grond dan ook. En anders is vrijwel altijd de beslissing van 'we zetten hem door naar zitting'. Ik pas hem eigenlijk nooit aan in hoogte, zal ik maar zeggen. Dat zou kunnen, maar dat doe ik eigenlijk nooit. Dan heb ik al gauw van, nou goed, dan krijgt hij zijn dag in de rechtszaal.' (resp. OM03).

Behalve in geval van verzet wordt de zaak tevens opnieuw voorgelegd aan het Openbaar Ministerie in geval van mislukte executie. Eén van de respondenten schetst het verschil in procedure:

'Alle verzetten komen bij een clubje binnen, zal ik maar zeggen, dat zich daar specifiek mee bezig houdt. En dat moet eigenlijk altijd een andere functionaris zijn dan degene die hem heeft opgelegd, dus in die zin is dat een beetje geregeld. Alleen mislukte executies komen terug [ter] herbeoordeling bij de persoon die eerder die beoordeling heeft gemaakt. En die krijgt dan het rapportje van het CJIB terug en [in] verreweg het merendeel van de gevallen wordt gedagvaard.' (resp. OM02)

Specifiek ten aanzien van het omgaan met verzet door het Openbaar Ministerie ter zitting wordt het nut van de niet-ontvankelijkverklaring vanwege termijnoverschrijding door respondenten ter discussie gesteld.

'Je kunt natuurlijk altijd nog vragen om niet-ontvankelijk te laten verklaren in het verzet als iemand buiten de twee weken is, in het geval van een misdrijf. Soms wordt het gedaan, er zijn ook rechters die het van plan zijn te gaan doen, dat merk je dan aan alles, weet je wel. En dat doen ze dan, nou goed, dan is het zo. Maar volgens mij hebben we daar helemaal geen belang bij. Om dat te laten doen. (…) Ik kijk er wel naar, maar je schiet er niets mee op. In die zin is het eigenlijk gek dat het in de wet staat, want als je het vergelijkt met hoger beroep, nou dat is echt boem! Als je te laat bent: niet-ontvankelijk. Jammer maar helaas. En bij strafbeschikking wordt dat eigenlijk altijd in behandeling genomen. En het merendeel weet je natuurlijk ook niet, want het

CJIB stuurt een brief en wanneer is hij op de hoogte gebracht? Ja geen idee.' (resp. OM03)

Waar de strafbeschikking wordt opgelegd en direct uitgereikt in de ZSM werkwijze, ligt er wel een concrete datum. Maar ook in dat geval stelt respondent OM03 dat doorgaans geen niet-ontvankelijkheidsvordering wordt gedaan door het Openbaar Ministerie als reactie op overschrijding van de verzetstermijn. Respondent OM02 geeft aan dat dit niet betekent dat de bestaande termijn verlengd moet worden, dit om wel 'druk op de ketel te houden'.

5.1.1.5 Communicatie met betrokken burgers (verdachten)

Vaak onderstrepen van het Openbaar Ministerie het belang van een uitgebreide en gedetailleerde informatievoorziening aan betrokken burgers. In meerderheid vinden zij het van groot belang dat er met hen een gesprek wordt gevoerd. Respondent OM04 geeft overigens aan dat dit niet anders was bij de transactiepraktijk (specifiek ten aanzien van diens ervaring met handhaving tijdens festivals).

'En wat wij zijn gaan doen op festivals: eigenlijk doorzetten wat wij altijd al deden. En dat is met iedereen een gesprek voeren. Dus elke verdachte sprak de officier waarin we dan een beetje afhankelijk van het gesprek, en dan heb ik het over het beginstadium, ook uitlegden 'dit is een strafbeschikking.' (resp. OM04).

Na kritiek op de strafbeschikkingspraktijk op festivals werd de procedure strikter vormgegeven:

'Toen zijn we het een veel vaster stramien gaan geven. Dus echt aflopen van 'dit zijn onze richtlijnen, daarom deze strafbeschikking, die kan direct betaald worden maar dat hoeft niet; als diegene direct betaalt dan moet dat in overleg met een advocaat; toch nog het verzet altijd uitgelegd en de consequentie van het strafblad uitgelegd.' (resp. OM04)

De wijze van informatievoorziening – mondeling en/of schriftelijk – verschilt in zaken waarin de verdachte wordt gehoord van zaken waarin dat niet gebeurt.

'Horen, of niet horen, dat is het verschil natuurlijk al. Als ze gewoon worden opgelegd heb je natuurlijk de bijlage die er bijzit, zou ik bijna willen zeggen. En als je iemand hoort dan is dat redelijk, vind ik zelf persoonlijk, goed geregeld. We zijn natuurlijk ook nog op de vingers getikt door meneer Knigge op enig moment, die daar nog eens op wees. Maar dat zit er goed in, de dingen waar je op moet wijzen. En soms wijs je nog op meer dingen. Sowieso de cautie, het recht op een advocaat, effect van een strafbeschikking als die opgelegd wordt, sowieso nog het recht op verzet, [zo] van 'na vandaag, na datum horen, veertien dagen de tijd', [en] 'als u thuis bent leest u nog gerust eens de bijlage door'. Daar wordt echt wel op gewezen.' (resp. OM02)

Specifiek ten aanzien van ZSM wordt de volgende werkwijze geschetst van informatievoorziening:

> *'Ik begin met de cautie; ik geef ze daarna het recht op verhoorbijstand. Ik leg uit dat ik kort met hen de zaak ga doorspreken, maar nadrukkelijk 'kort'; dat het dus geen politieverhoor is in de zin van 'ik wil van de hoed en de rand weten'. Ik leg uit dat de beoordelaar de zaak heeft gelezen en dat ik ook kennis heb genomen van de inhoud daarvan; dat ik naar een afdoening ga toewerken en dan geef ik twee weken verzetstermijn. 'En als je twijfelt over bijvoorbeeld je VOG, meestal is dat geen probleem, maar je kunt niet op mijn woorden varen: loop langs bij een juridisch loket of een advocaat om het te checken. Je hebt twee weken de tijd'. (…) En ik leg hun ook uit 'weet, nu is het een strafbeschikking; de volgende keer ben je aan de beurt; de kans is groot dat je [dan] gedagvaard wordt [in] een nieuwe zaak (…); de volgende keer ben je echt de sigaar'. En dat vind ik wel belangrijk; dat zijn mensen die voor het eerst een nachtje in de cel hebben gezeten, die schrikken zich natuurlijk helemaal kapot. (…) 'Het is geen halszaak maar de volgende keer heb je een probleem'. Als ze dat meekrijgen, dan is mijn afdoening passend. Daar ben ik officier voor geworden, om dat mee te geven.' (resp. OM05)*

5.1.2 Wensen die leven bij ambtshalve betrokken personen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk (onderzoeksvragen 9 en 10)

Respondenten zijn uitdrukkelijk gevraagd naar mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening en naar mogelijke neveneffecten van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld in verhouding tot andere regelgeving.

5.1.2.1 Ontbreken voorwaardelijke sanctiemodaliteit

Uitdrukkelijk noemen alle respondenten het gemis van de mogelijkheid om (deels) voorwaardelijk een strafbeschikking op te kunnen leggen.

> *'Met die strafbeschikking kunnen we natuurlijk alleen maar onvoorwaardelijk [sanctioneren], dus dat is wel een dilemma. Dat merk ik op festivals ook; dat ik wel tegen een verdachte zeg 'weet dat ik alleen onvoorwaardelijk kan doen'. En ik wil dan best een stukje matigen, en ik wil er ook maatwerk van maken, maar ik kan niet een deel voorwaardelijk doen en dat zou soms misschien wel voordelig zijn voor mensen.' (resp. OM04)*

> *'We lezen het sociale verhoor en iemand zegt 'ik heb eigenlijk geen geld'. En dan is de beslissing: naar TOM dan wel naar de politierechter, hoewel dat bij een first offender nog wel een lastige is. En daar zit precies ook wel de pijn, bij die laatste. Want dan zou je willen dat je bijvoorbeeld bij een winkeldief kunt zeggen 'nu doen we wel het bedrag dat ervoor staat, maar daarvan de helft voorwaardelijk. En we doen het ook nog in termijnen'. Maar in termijnen kan niet, want je moet dan minimaal 250 euro hebben. Dat is natuurlijk wel jammer.' (resp. OM04)*

Het knelpunt van het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit zou zich in het bijzonder doen gevoelen waar het de rijontzegging betreft. Respondent 1 stelt dat 'de insteek van het OM relatief zwaar [wordt] aangezet en niet altijd gedeeld wordt door de rechters'. Advocaten zouden verdachten adviseren om de zaak op zitting te laten komen omdat de rijontzegging daar dan in voorwaardelijke vorm kan worden opgelegd:

> *'We zijn natuurlijk geen overlegorgaan. Wij moeten eisen en onze eisen liggen hoger. En dat doen we met recht en je hoopt dat de rechtspraak daar uiteindelijk in meebeweegt. Ten dele gebeurt dat ook. Het enige instrument dat we hebben, omdat we de voorwaardelijke niet hebben, is dat we iets kunnen met het onvoorwaardelijke deel. Dus je kunt iets met de boetes doen, je kunt iets met de lengte van het onvoorwaardelijke deel doen.' (resp. OM01)*

> *'Nog los van de afwijking van de richtlijn heb je ook minder ruimte om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden. Een ontzegging is echt een verkeersgerelateerde sanctie, heel mooi, dat kan ook daadwerkelijk leiden tot gedragsverandering omdat het een bepaalde invloed heeft. In dat soort zaken moet je alleen ook met de persoonlijke omstandigheden rekening houden en met een voorwaardelijke ontzegging heb je daar meer ruimte voor.' (resp. OM06)*

> *'Het is dan de advocatuur die vraagt om een voorwaardelijke mogelijkheid en dat als reden aanvoert om naar zitting te gaan. Ook voor de officier zelf heb je de beperking dat als je op zitting zelf tot de conclusie komt dat een voorwaardelijke ontzegging wellicht passender zou zijn, dat je dan gebonden bent en niet kunt afdoen op de OM-hoorzitting.' (resp. 07)*

Eén respondent (OM03) noemt verder de onmogelijkheid van verbeurdverklaren per strafbeschikking als een gemis.[287] Andere respondenten stellen vooral dat bestaande modaliteiten al niet volledig of nauwelijks benut worden (ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en de gedragsaanwijzing) en dat een verdere uitbreiding van sanctiemodaliteiten slechts tot onduidelijkheid zou leiden (resp. OM02).

Concluderend zou vooral het gemis aan een voorwaardelijke sanctiemodaliteit negatieve gevolgen hebben voor de betrokken burger (verdachte), omdat minder goed maatwerk geleverd kan worden in die zin dat rekening gehouden kan worden met de persoonlijke omstandigheden, maar ook voor het doelmatigheidsstreven en voor de nagestreefde capaciteitsvergroting van de zittende magistratuur, omdat zaken nu aan de rechter worden voorgelegd die anders via een (deels) voorwaardelijke strafbeschikking zouden kunnen worden afgedaan.

[287] Maar zie art. 257a lid 3 Sv.

5.1.2.2 Hoorplicht bij opleggen taakstraf en afwezige verdachte of advocaat

Zoals eerder aangegeven kan bij de ZSM werkwijze moeilijk een taakstraf worden opgelegd aan de niet-vast tafel, omdat de verdachte gehoord moet worden. Maar ook het horen en daarmee het opleggen van de taakstraf stuit soms op praktische bezwaren aan de 'vast' tafel:

> *'Het is soms ook gewoon lastig: voor de camera halen kost een half uur. Dus als het echt gierend druk is op de tafel 'vast', dan kies je er soms niet voor. Dat is jammer, maar zo is het nou eenmaal. In de ideale wereld is dat wel erg.' (resp. OM05)*

Ook de niet continue aanwezigheid van een advocaat bij ZSM wordt in het licht van de in sommige gevallen voorgeschreven bijstand door een advocaat als obstakel ervaren.

> *'Die advocaat is er natuurlijk niet meer. En ik probeer altijd wel, dat vind ik zelfs een klein beetje op het randje, maar dan zeg ik 'nou als u hem erbij wilt hebben, dan mag het'. Het kan ook zo zijn dat we bezig zijn en dat hij zegt van 'joh ik wil stoppen, ik wil toch bijstand', en wat ook nog kan is 'u heeft natuurlijk die twee weken verzetstermijn, dan kun je dan nog consulteren'. Dan voel ik mezelf op het randje lopen maar tegelijkertijd weet ik dat ik anders weer moet wachten. Met een beetje pech hoor ik om 13 uur mijn strafbeschikkingsverdachte en dan kan die advocaat er om 16 uur zijn en dan is mijn collega er; dus dan weet ik, dan zit er iemand anders, dan (…) zijn we zoveel tijd kwijt en diegene moet vier uur langer vastzitten. Dus ik vind het wel heel erg fijn als er geen advocaat bij zit. Kijk als hij er is wil ik hem er het liefst bij hebben. Ook voor je draagvlak. Dan krijg je gelijk de juridische verweren die ik niet voldoende voor het licht plaats of misschien niet heb gezien, lijkt me stug, maar dat kan altijd, maar ik heb hem er graag bij. Maar als hij er niet is, weg, weg, weg. De meerwaarde van een advocaat bij zo'n strafbeschikking is echt nul. Tenminste, is de moeite van het wachten absoluut niet waard, laat ik het zo zeggen. Het is natuurlijk niet nul want ik leg net uit dat het niet nul is.' (resp. OM05)*

5.1.2.3 Uiteenlopen LOVS-oriëntatiepunten en OM-strafvorderingsrichtlijnen

Respondenten noemen tevens het uiteenlopen van de sanctietoemeting door het Openbaar Ministerie en de rechter als knelpunt.

> *'Dat vind ik nog wel lastig, maar dat is ook weer het verschil tussen die LOVS richtlijn en onze richtlijn, misschien krijgen mensen soms toch wel een zwaardere straf via de strafbeschikking opgelegd dan ze van een rechter zouden krijgen. Dat vind ik een nadeel.' (resp. OM05)*

> *'Ik kijk ook wel naar de LOVS. Ik zit meestal iets onder de richtlijn, omdat ik het raar vind, ik blijf dat een weeffout in ons systeem vinden (ik heb daar als RAIO bij mijn OM-zittingen voor de 8 WVW's ook altijd moeite mee gehad); er zit gewoon een categorie [bij waarvoor geldt dat] als jij bijvoorbeeld 560 ug/l blaast, dan zegt de rechtbank 'voorwaardelijk' en dan zeggen wij 'onvoorwaardelijk'. En dan moet ik hem on-*

voorwaardelijk straffen en dat vind ik rottigheid. Want tegelijkertijd doe ik alsof ik hem een soort van cadeautje geef, zo van je hoeft niet naar de rechtbank, maar je bent nu wel langer je rijbewijs kwijt. En bij bijvoorbeeld die categorie zal ik hem niet onvoorwaardelijk vragen. Of hij is hem twee maanden kwijt, de richtlijn zegt zes, de rechtbank zegt voorwaardelijk, maar dan zeg ik dat erbij: 'Weet dat als je naar de rechtbank gaat je dit en dit en dit krijgt'. Maar dat vind ik echt een weeffout, ik vind dat kwalijk. Belediging van een ambtenaar in functie? In geval van een politieagent? Leggen we 600 euro op. Rustig. En de rechtbank zit op…? Ik zie ze regelmatig 150 euro opleggen. Dat kan ik niet verkopen. Ik vind dat waardeloos. Want je zegt eigenlijk met een strafbeschikking 'dan hoef je niet naar de rechtbank', ja, waar je een factor vier beter af bent! Ik vind dat je dat niet kunt maken. Dus als iemand ontkent heb ik de LOVS richtlijnen er altijd naast liggen. Ik noem ze niet altijd, ligt er ook net een beetje aan hoe vervelend iemand tegenover je is, hoeveel tijd je hebt, maar ik probeer wel enig inzicht te geven in wat ze bij de rechtbank kunnen verwachten. En dan is je verzetskans natuurlijk weer wat groter.' (resp. OM05)

Een medewerker CVOM bevestigt dat hierin een knelpunt gelegen is:

'Je zag eigenlijk een heel mooi systeem eerst, waarbij de advocatuur, de rechtbank en OM dezelfde richtlijnen hanteerden. Die tijd heb ik zelf ook nog meegemaakt en iedereen wist waar hij aan toe was. Dan kon je op een goede manier ook die zaken behandelen en dan hadden we gelijke uitgangspunten. Nu zie je door het ontbreken daarvan en de LOVS richtlijnen van ZM dat ze die voorwaardelijke mogelijkheid altijd in de richtlijnen hebben gehouden, ook wel in combinatie met veranderde wetgeving als het gaat om de invorderingsgrens (…) Daardoor krijg je soms een vreemd spel op zo'n zitting. De advocatuur stapt soms naar de rechter voor een voorwaardelijke mogelijkheid en dat geeft meer ruis.' (resp. OM06)

En:

'Als het gaat om de verhoging van de invorderingsgrens: de rechtbanken gaan niet mee terwijl het harde wetgeving is. De rechtbanken zouden daarin meer mee moeten buigen. Dat heeft kennelijk een langere looptijd nodig, dat het wat omhoog zou gaan en wat meer wordt opgelegd. Er is natuurlijk een poging gedaan om daar gesprekken over aan te gaan, maar het is echt een onafhankelijke rechter.' (resp. OM06)

Terwijl het vorderen van een hogere straf als de zaak voor de rechter wordt gebracht door de wetgever als een doelmatigheidsinstrument werd beschouwd (zie onder, par. 5.1.3), volgt uit het uiteenlopen van sanctiemaat bij de rechter en het Openbaar Ministerie (waarbij de rechter meestal tot een lagere sanctieoplegging komt) dat een hogere strafeis op zitting niet zal bijdragen aan de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening.

5.1.2.4 Doorlooptijden CVOM

Een knelpunt zou verder gelegen zijn in lange doorlooptijden bij de CVOM om zaken op zitting te krijgen. De doorlooptijd zou nadelig worden beïnvloed door het gebrek aan zittingscapaciteit bij de zittende magistratuur.

> *'Deels heeft dit te maken met het volume, dat heel laag is. Dan is het plannen ook lastig; dan moet je dus specifieke zittingen inplannen, vaak ook bij de economische politierechter. De ene rechtbank zegt 'ik heb voldoende knowhow en dat kan een EPR doen', maar er zijn ook heel veel die zeggen 'ja, daar heb ik een speciale rechter voor, dat betekent dus een speciale zitting, maar dan moet er wel volume zijn'. Dan ga je natuurlijk niet voor één zitting een hele middag pakken. Maar in de praktijk leidt dat er dus toe dat zaken van andere orde blijven liggen. Vanuit een bestuursorgaan is dat volstrekt niet te begrijpen. Het heeft alles te maken met een goede afstemming van OM-ZM. Het is ook wel bekend dat beschikbare capaciteit bij de rechtbanken, in ieder geval in de jaren hiervoor, best een knelpunt was. Of te weinig rechters, of teveel zittingsruimte, of teveel zaken. We hebben nu een taskforce OM-ZM gehad en ik zie daar wel echt heel veel verbetering in ontstaan.' (resp. OM01)*

5.1.2.5 Automatisering

Het is volgens meerdere respondenten, met name vanwege de nieuwe automatisering die nodig was, niet direct vanaf de invoering van de Wet OM-afdoening mogelijk geweest om alle sanctiemodaliteiten toe te passen die de wet mogelijk maakte.

> *'Niet alles wat verzonnen is in de Wet OM-afdoening was allemaal te verwerken in onze geautomatiseerde systemen. Dus je moest nog wel eens terugschakelen naar de transactie, je schadevergoeding geloof ik of iets dergelijks, om iets administratief te kunnen verwerken.' (resp. OM02)*

> *'Wij hebben nu sinds kort geloof ik dat we schadevergoeding in strafbeschikking, kunnen doen. Dat is ook nog maar sinds kort, en dan denk ik 'wel heel raar dat iets zo lang op zich laat wachten voordat iets ingevoerd is'. De wettelijke mogelijkheid is er, alleen jammer, we kunnen het niet uitvoeren. En (…) dan moeten we daar weer allemaal houtje-touwtje-oplossingen verzinnen om tot hetzelfde resultaat te komen.' (resp. OM02).*

> *'Als er een gedragsinterventie nodig is dan zit ik er toch ook wel vaak aan dat iemand naar de zitting gaat. Dus dan trek ik het in het kader van een gedragsaanwijzing ex art 509hh.' (resp. OM02)*

Respondent OM03 noemt als alternatief voor de gedragsaanwijzing per strafbeschikking nog in aanvulling op de gedragsaanwijzing ex art 509hh een voorwaardelijk sepot met gedragsinterventie.

5.1.2.6 Direct betalen

Respondenten OM02 en OM03 merken op dat het niet direct vrijwillig mogen voldoen van een strafbeschikking zonder bijstand van een advocaat[288] in de praktijk als een gemis wordt ervaren en minder doelmatig is.

> *'Het werkt soms echt wel heel makkelijk, als je soms even direct kunt aftikken. Zeker bij toeristen, buitenlanders, dan is het wel heel praktisch om te doen.' (resp. OM02)*

Een medewerker CVOM bevestigt dit:

> *'Ik denk dat het bij ons parket wat minder aan de orde is dan bij de lokale parketten, ook omdat de lokale ZSM-wijze toch veel meer betrokken is met de ketenpartners, waaronder de raadsman. [Waar] wij wellicht meer betrokkenheid [van de advocaat] zouden wensen is [wat betreft] het direct voldoen van de strafbeschikking. Dat doen we alleen als er bijstand is van de raadsman en dat is in ons proces lastig, ook omdat het veel staandehoudingen betreft en geen aanhoudingen; zo voldoe je de strafbeschikking niet direct terwijl sommigen dit misschien wel zouden willen, dat direct betalen.' (resp. OM07)*

> *'Ik denk dat je daar echt wel goede waarborgen kunt inbouwen. Met die inkeerbrieven,[289] in verschillende talen, weet ik het. Folders erbij geven. Dat kan ook een heleboel praktische voordelen opleveren.' (resp. OM02)*

5.1.3 Beleidstheorie: doelmatigheid, rechtmatigheid en capaciteit

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de interviews met het OM vergeleken met de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening. Slechts die aspecten en instrumenten van de beleidstheorie zullen aan bod komen die in de resultaten van de interviews tot uitdrukking komen.

5.1.3.1 Versterken doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Ter versterking van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening werd het primaat van consensualiteit binnen de buitengerechtelijke afdoening verlaten; gekozen werd daarmee voor een buitengerechtelijke afdoening die ook zonder de instemming van de verdachte mogelijk is. Belangrijke voordelen werden daardoor verwacht, met name in bulkzaken. Geldboetes konden nu opgelegd worden die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden. Dit zou tot inning leiden, en niet – althans minder vaak dan bij de transactie – tot dagvaarding. Slechts het primaat van consensualiteit werd verlaten; consensuele aspecten zijn wel degelijk ingebouwd in de OM-regelgeving, deels om

---

[288] Zie Aanwijzing OM-strafbeschikking Stcrt. 2017, 42314. Direct betalen was door de wetgever wel degelijk voorzien maar betreft beleid van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van het rapport 'Beschikt en Gewogen' van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

[289] Respondent suggereert dat de garantie zou moeten kunnen worden gegeven dat verdere vervolging niet zal volgen, of dat betalen geen gevolgen zal hebben voor de justitiële documentatie.

de kans dat een verdachte verzet instelt te verkleinen en de regeling daarmee doelmatiger te maken. Dit geldt voor de hoorplicht ex art. 257c Sv ingeval de officier van justitie voornemens is een taakstraf, rijontzegging of gedragsaanwijzing op te leggen en de in dat artikel neergelegde eis dat de verdachte zich bereid verklaart de straf te voldoen dan wel zich aan de gedragsaanwijzing te houden. Door een enkele respondent wordt het consensuele aspect van de hoorplicht gerelativeerd:

> *'Hij moet gehoord worden. Dus dat is niet een kwestie van 'laten we met elkaar kijken wat we ervan maken'; dit is in principe gewoon een formeel onderdeel van het traject.' (resp. OM01)*

Wat de efficiëntie van het horen betreft wordt door een medewerker CVOM gewezen op het belang van telehoren:

> *'Wij hebben al een jaar of drie centraal telehoren; we "telen" alles wat rijbewijzen betreft, dus alcohol en snelheid. Die zitting vindt in Utrecht plaats, en de verbinding is door heel Nederland. Daar zie je ongeveer 30.000 keer per jaar hoe met betrokkenen, verdachten dan, al dan niet voorzien van een advocaat, een hoorzitting plaatsvindt. En die hoorzitting vindt gewoon plaats met een officier en een griffier erbij. En qua vorm – je hebt natuurlijk betrekkelijk kort de tijd ervoor – zit die heel dicht aan tegen de normale TOM-zitting. Natuurlijk andere voorzieningen en andere uitgangspunten, maar het werkt buitengewoon efficiënt. Dus we hebben vier cabines die bijna continu draaien.' (resp. OM01)*

> *'[De betrokkenen] melden zich vaak bij een rechtbank, parket of politiebureau, daar waar een televoorziening is en ook iemand aanwezig is die formeel akte mag uitreiken. Want het idee is natuurlijk dat ook de beslissing direct wordt uitgereikt, en in persoon. Zodat de termijn gaat lopen; maar ook zodat het middel van het horen er wel toe leidt dat het verzetspercentage laag blijft.' (resp. OM01)*

Zoals respondent OM01 aangeeft, dient het horen niet slechts ter ontmoediging van het instellen van verzet, maar heeft het horen het bijkomend effect dat de strafbeschikking in persoon uitgereikt kan worden waardoor duidelijker is wanneer de verzetstermijn is gaan lopen. Dit wordt bevestigd door een andere respondent:

> *'[We zijn veel beter] gaan noteren van wanneer vaardig je het uit, dus wanneer heeft iemand iets ontvangen, zodat je beter kunt vaststellen of de 14-dagen termijn is aangehouden. Dat wist je in het begin heel vaak niet.' (resp. OM04)*

Toch bevordert binnen ZSM de verplichting tot horen niet altijd de doelmatigheid waar het afdoening aan de zogenaamde 'niet-vast tafel' betreft, aldus respondent OM05:

> *'Eigenlijk is het ook zo dat je, en dat vind ik een gemis, als je een werkstraf wilt opleggen, [hem moet] horen. Maar hij zit niet vast, dus kan ik hem niet horen. Dus dan*

ga je naar de TOM. Dat vind ik echt waardeloos. Want dan moet hij dus wel een dagdeel vrijnemen, de zaak is helemaal rond, hij heeft financiële problemen dus die geldboete wordt toch niet opgelegd, reclasseringsadvies hoef je bijvoorbeeld ook niet te hebben… Dus dan gaat het naar de TOM, maar die zou je eigenlijk moeten strafbeschikken. Dus ik zit veel vaker te TOM-en op een 'niet-vast' tafel, terwijl ik denk 'dit was een strafbeschikking, dit was een strafbeschikking'. Zonde van de tijd, want er komt een advocaat bij, administratief moet er van alles geregeld worden, stelbrief, stukken doorsturen, zonde van de tijd.' (resp. OM05)

Desalniettemin onderschrijven alle respondenten in algemene zin de doelmatigheid van het horen, ook respondent OM05:

'Ik probeer altijd te horen, ook als ik een geldboete opleg waarbij het niet verplicht is.' (resp. OM05)

'Ik heb toch de indruk dat de mensen die gehoord worden veel minder vaak verzet instellen. [Dat ligt] ongetwijfeld [aan] de persoonlijke benadering. Dat kan niet anders.' (resp.OM03)

Respondent OM02 is dezelfde mening toegedaan als respondent OM03:

'Draagvlak creëren. Zo simpel is het. Uitleggen waarom je iets doet en waarom je op een bepaalde manier er tegenaan kijkt. En ook uitleggen wat het dossier verder is, dus waarom je denkt dat deze sanctie wel gepast is of niet, en ik denk dat je daar een heel eind mee komt. Maar dat is natuurlijk altijd beter dan dat je iets heel koud over de schutting heen [gooit]. Alleen het is heel arbeidsintensief natuurlijk. Als je dat bij alles zou moeten doen; dat kan ook weer niet, daar hebben we de mankracht denk ik ook niet voor. (…) Ja, weet je, ik heb altijd wel de indruk dat als mensen hun kant van het verhaal ook mogen vertellen, dat dat hen altijd al heel veel brengt. Dat ze kunnen vertellen hoe zij erin staan, dat ze zich gehoord voelen. Daar moet je natuurlijk niet altijd onbeperkt de ruimte in geven, maar het kan wel een heel eind helpen.' (resp. OM02)

Uit de interviews komt ook naar voren (respondenten OM02 en OM03) dat in het kader van ZSM regelmatig ook wordt gehoord (in ieder geval in de beginfase van de strafbeschikking) waar dit niet wettelijk is voorgeschreven.

'(…) maar dat je wel draagvlak zoekt bij degene aan wie je het oplegt. Want als het nou bij voorbaat gedoemd is om te mislukken, waarom zal je dat dan doen? Dan heb je een heleboel extra werk en dat een executie mislukt in een executiefase, het CJIB dat er heel veel werk van heeft, dwangbevelen moeten volgen, gijzeling moet volgen, het is nog niet gelukt, dan moet daarna nog een keertje gedagvaard worden, gaat er ook zo weer zoveel tijd overheen, wat krijg je dan uiteindelijk nog bij de rechter? Ja, als de zaak zo oud is wordt dat natuurlijk ook veel minder. Dus wij hebben een hele

poos nog heel erg bewust ernaar gestreefd om toch wel een stuk draagvlak te creëren. En wat we zelfs ook deden was, als er een werkstraf opgelegd werd of als er een geldboete werd opgelegd en wij twijfelden van tevoren al een beetje als het gaat om acceptatie, dat we diegene dan gingen telehoren. Dat gebeurde dan door de assistent-officieren; wij hebben op het politiebureau van die verbindingen met teleconferencing. En dan gingen we in gesprek met diegene, uitleggen waarom wij het op deze manier wilden en waarom wij het op deze manier zagen, wat de achterliggende gedachte was, in de hoop dat je dan weer draagkracht creëert. En dus ook meer kans hebt op succes en afronding van die zaak. En als je dan bij voorbaat al merkte van die staat er zo strak in, dat wordt helemaal niets, dan moet je het ook niet willen denk ik.' (resp. OM02).

'Als je wil proeven wat voor vlees [je] in de kuip [hebt]. Of misschien ook voor een stukje overtuiging of niet. Daar kan het alleen al om zijn. Of dat je vindt dat de politie iemand te summier sociaal heeft gehoord.' (resp. OM03)

Executieproblemen zijn er ondanks het doelmatigheidsstreven wel degelijk, en betreffen verdachten die niet kunnen of willen betalen. Sommige verdachten vinden de tarieven te hoog. Anderen lopen aan tegen kosten van de deurwaarder voor verhaal. Volgens één respondent heeft dat minder met de strafbeschikking te maken en zouden die problemen zich bij de transactie net zo voordoen (resp. OM01). Desalniettemin was juist de strafbeschikking bedoeld om 'door te kunnen pakken' (resp. OM06), terwijl dat in de praktijk moeilijker blijkt. Ook de verhaalsmogelijkheid met of zonder dwangbevel levert niet het gewenste effect op. Medewerkers CVOM schetsen ten aanzien van de executieproblematiek het volgende beeld:

'Een ander groot punt is de executie van de strafbeschikking. Als je kijkt naar het doel van de strafbeschikking, de ontlasting van de ZM, en als je vervolgens kijkt wat het aandeel is [van zaken] waarin de executie van de strafbeschikking is mislukt, waardoor deze zaken alsnog naar zitting moeten, dan is dat een vrij grote stroom. Groter dan voorzien. Op zitting moet de zaak opnieuw worden bekeken en beoordeeld. Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan het enkel voorleggen van het executieprobleem op zitting, daar zou je ook winst kunnen behalen.' (resp. OM07).

En:

'Ja, en dan moet die hele zaak opnieuw worden bekeken, als het executietraject is mislukt, terwijl je ook zou kunnen denken aan een executierechter. Een meer beperkte procedure, een marginale toets. Met name omdat in een groot gedeelte van onze zaken de strafbeschikking al twee jaar onherroepelijk is, alleen het executiegedeelte is niet volbracht.' (resp. OM07).

'Als een strafbeschikking door het OM wordt opgelegd, bijvoorbeeld een geldboete, [en die] wordt vervolgens niet betaald, dan heb je een bepaald tijdsverloop vanuit

een incasso-inspanning. Dan krijg je uiteindelijk de situatie dat niet tot een geslaagde executie wordt gekomen. (…) Dan wordt de zaak weer overgedragen aan het OM, wordt dat wederom door het OM bekeken – weer een inspanning – en vervolgens voorgelegd aan een rechter. Die rechter legt bijvoorbeeld eenzelfde geldboete op en de zaak gaat weer terug naar het CJIB. Het CJIB gaat daarmee aan de slag. Je ziet dat uiteindelijk niemand meer piept [over] (…) vervangende hechtenis, maar je komt wel op een punt van de effectiviteit van de executie. Wij hebben veel contact met het CJIB. Je ziet ook wel dat daar een langer durende executieprocedure plaatsvindt. Dat is op zich logisch, want het is in het belang van de burger dat een aantal stappen wordt afgelopen, waarbij ook de vergelijking met de Wet Mulder opgaat. Daar loopt ook een executietraject met een gijzeling als ultimum remedium; dat heb je bij de strafbeschikking ook. Je ziet uiteindelijk dat dat geen vervangende hechtenis is. Dan moet een zaak opnieuw worden behandeld. Dan zit je al met tijdsverloop. Dit zijn eigenlijk zaken die snel moeten kunnen worden afgedaan, dus uiteindelijk zit je alsnog met een oude zaak.' (resp. OM06)

Respondent OM07 wijst in dit verband op het gemis van de vervangende hechtenis in de regeling van de strafbeschikking.[290]

Uit het voorgaande kan volgens de onderzoekers in ieder geval niet worden afgeleid dat de strafbeschikking tot *minder* inningsproblemen leidt dan de transactie, welke veronderstelling deels ten grondslag lag aan het bevorderen van de doelmatigheid door invoering van de strafbeschikking.

Het is voor de uitvaardigende instantie niet mogelijk om in de strafbeschikking vervangende hechtenis op te leggen voor het geval aan de verplichting neergelegd in de strafbeschikking niet wordt voldaan. Gijzeling is mogelijk (te bevelen door de kantonrechter) in die gevallen waarin de verdachte de opgelegde geldboete niet betaalt, waarbij de officier van justitie een vordering tot gijzeling dient in te stellen bij de kantonrechter (art. 578b Sv). Respondenten plaatsen echter vraagtekens bij de efficiëntie van dat instrument:

'Een gijzeling is natuurlijk een inningsinstrument, maar juist bij die strafbeschikking heeft het een soort van dubbele kop gekregen. Want als die gijzeling niet lukt, dan ligt die boete er nog steeds. En dan ga je hem nog een keer beoordelen, maar als je het over de doorlooptijd hebt kom je in een heel cyclisch gebeuren terecht. In de zin van: ik heb een boete opgelegd, strafbeschikking met boetecomponent, strafbeschikking gaat door het systeem, leidt uiteindelijk niet tot inning, uiteindelijk doen we toch een vordering gijzeling, die vordering toetsen we – tegenwoordig kijken we of iemand echt niet wil betalen, of dat hij het niet kan- [dan kunnen de besluiten die gijzeling niet te vorderen, of wel maar niet onmiddellijk te innen]. In beide gevallen blijft die boete gewoon hangen. Dus laten we nou aannemen dat hij vervolgens weer aange-

[290] Zie echter de grondwettelijke beperking in art. 116 Grondwet.

boden wordt aan het OM (…) het zou een beetje raar zijn als je zegt van nou die strafbeschikking, daar doen we niets meer mee. Dus dan leggen we hem alsnog voor op zitting. Dan ben je al ongeveer een half jaar verder. En het verrassende zou zomaar kunnen zijn dat de rechter dan zegt 'die boete was toen wel erg hoog; we leggen de helft op'. Dan gaat die boete weer vrolijk naar hetzelfde CJIB, en die gaat dan weer over tot inning.' (resp. OM01).

'In mijn optiek zou je de strafbeschikking heel mooi kunnen afronden. Dat je zegt: de executie is mislukt, laat het OM het doen. Tegenwoordig doen we dat ook: we vangen ze af, bij het CJIB, eigen 'teampje zitten'. En dat teampje kijkt vooral naar de mislukte executie: wat gaan we daar nu mee doen? Project van twee jaar, waarbij je dan ook kijkt 'hoe is de situatie?'. De situatie van iemand kan ten opzichte van toen hij de strafbeschikking kreeg opgelegd na een half jaar volstrekt zijn veranderd. Dus we hebben de mogelijkheid om een taakstraf om te zetten. Tegenwoordig heb je betalingsregelingen, dat kon in het verleden nauwelijks. (…) En het bundelen, dus tot een eenmalige afhandeling komen; vooral met mensen die in de schuldsanering zitten. Dat is echt maatwerk. Maar dat is ook een leertraject. En met die volumes waar wij in zitten moet je op het juiste moment wel kijken 'wanneer ga ik maatwerk inzetten?'. En dus vangen we eerlijk gezegd af en maken daar de keuze van dit is typisch een niet-willer, laat die maar vol gas naar de gijzeling gaan, bijvoorbeeld, als je dat zou willen en denkt dat dat een effectief middel is. Vinden we dat niet, dan slaan we die stap over. Maar werkmatig [maatwerk] zit die nu helemaal in dat proces. Vandaar dat ik [gijzeling], zeker een aantal jaren geleden, helemaal niets vond, omdat ik dacht 'dan hebben we dus twee rechterlijke beoordelingen, terwijl je al weet dat hij in 9 van de 10 gevallen toch niet betaalt'. Dus puur vanuit kapitaalvernietiging, maar ook [gedacht] vanuit betrokkenen 'van wat zijn we nou in vredesnaam aan het doen?' En nu vind ik [gijzeling] iets minder ernstig omdat we natuurlijk zelf kanaliseren en het die maatwerk-gedachte ook steeds meer recht doet' (resp. OM01).

Respondenten hechten grote waarde aan maatwerk, aan individualisering van het proces van het opleggen van een strafbeschikking, en wordt door hen gekoppeld aan het doelmatigheidsstreven. Een respondent van de CVOM stelt in dit verband:

'In mijn ogen moet je uit die machinebureaucratie komen. Ik moet zeggen dat we daar al geweldig in gevorderd zijn. En dan kom je in mijn ogen tot een effectievere ingreep. Dus daar zien wij nu nog wel stappen in, en bijvoorbeeld met het CJIB, in de productie daar. We spreken heel direct met hen erover dat we eigenlijk het hele proces veel meer naar voren geduwd willen hebben. We willen dat veel eerder de informatie over de niet-kunners beschikbaar is. In plaats van een deurwaarder op iets afsturen zeggen 'hier hebben we een heel specifieke doelgroep, daar gaan we op een andere manier mee om'. Waar je natuurlijk wel vreselijk mee moet opletten is dat je niet doorschiet, dat je de balans niet goed houdt tussen 'uiteindelijk, ook al kan hij

niet betalen, dan kan hij een heleboel dingen wél'. Wij moeten vooral kijken dat we recht doen. Maar dat recht doen kan ook betekenen dat als iemand niet kan, je toch [druk uitoefent]. Dan maar gewoon een weekje zitten. Misschien niet zo leuk maar de strafbeschikkingen zijn ook niet voor de kat z'n viool gegeven. Dus dat is de keerzijde. Dus aan de ene kant snelheid, doorlooptijd, helderheid, ook weten dat je doelgroepen hebt waarbij vele malen meer speelt. (…). Soms moet je in het kader van zorgtrajecten een verbinding leggen waarbij je uiteindelijk dan bijvoorbeeld ook komt tot een afweging dat een deel van de boete toch betaald gaat worden' (resp. OM01).

Een andere respondent stelt vanuit zijn ervaring met ZSM:

'Ik ga bijna altijd naar een strafbeschikking-werkstraf als iemand schulden heeft. Deze help ik [anders] van de regen in de drup. (…) En ik kijk ook een beetje naar de persoon van de verdachte. Als het iemand is die een keurige baan heeft of iets dergelijks ben ik eerder geneigd een werkstraf op te leggen dan een strafbeschikking. Juist omdat ik hem niet raak met 300 euro geldboete, maar 20 uur werken is wèl vervelend.'(resp. OM05)

Een medewerker CVOM zegt in dit verband:

'Uiteindelijk heb je ook al de mogelijkheid om zelf strafbeschikkingen te wijzigen of een taakstraf op te leggen. Op die manier wordt er ook goed gekeken, ik bedoel, mensen die echt in de financiële problemen komen: een taakstraf kan daarvoor passend zijn.' (resp. OM07)

Een andere respondent stelt:

'Wat ik altijd een lastige vind, (…) is dat we natuurlijk heel veel mensen hebben met geldgebrek. Een heleboel mensen zitten in de schuldsanering, die hebben een uitkering. En met name bij de first offenders, dan denk je wel eens van 'nou als je zo'n dame of man die net voor de eerste keer een winkeldiefstal heeft gepleegd een geldboete van 200 euro moet opleggen… dat treft het gezin heel zwaar. Is een werkstraf niet een optie?' Maar als je dan ook stiekem in het achterhoofd art 22b Sr houdt, het kale taakstrafverbod, zeker als diegene het wéér doet… Dat zijn van die dingen, daar moet je wel over nadenken, (…) en als je gaat horen zal je dat natuurlijk ook wel heel uitdrukkelijk moeten voorhouden, van 'luister, ik ben bereid om hier een taakstraf uit te vaardigen, maar a. het is een zwaardere sanctie en b. als het nog een keertje misgaat is de pas van de taakstraf wel afgesloten.' (resp. OM02)

Het instellen van verzet zou ontmoedigd worden (doelmatigheid) door het vorderen van een hogere straf ter zitting dan neergelegd in de strafbeschikking. Waar respondenten aangeven inderdaad een hogere straf te eisen op zitting, betreft dit volgens respondenten specifiek zaken waarin verzet wordt ingesteld om uitstel van betaling te bewerkstelligen of in geval van een klaarblijkelijk kansloos verzet.

'Ik doe het wel. Ik ga wel die 20 procent hoger zitten die de aanwijzing voorschrijft, in dat geval [in geval van kansloos verzet of indien iemand uitstel van betaling tracht te bewerkstelligen]. Als iemand gewoon een leuk verhaal heeft, al is het achteraf gezien misschien niet steekhoudend, maar [hij] heeft wel gewoon zijn verhaal willen doen, dan ga ik niet hoger zitten. (…) iedereen heeft, vind ik, gewoon recht op zijn moment in de rechtszaal als hij dat wenst, als hij vindt dat hij niet gehoord is. Maar als het echt een kulverhaal is, zeker.' (resp. OM03)

Een andere respondent (OM02) geeft aan hoger te vorderen in geval van dagvaarden na mislukte executie, maar niet zozeer bij verzet. Diezelfde respondent stelt dat de rechter in geval van dagvaarding na mislukte executie ook geneigd is mee te gaan in die hogere eis, maar bij verzet niet.

Respondenten geven overigens aan geen zicht te hebben op de verzetspercentages in hun eigen zaken; een enkeling geeft aan die wel graag te kennen (resp. OM05). Eén respondent gaat ervan uit dat, omdat het overgrote deel van de verdachten die hij voor zich krijgt, bekennende verdachten zijn, in die zaken nooit verzet wordt ingesteld. Maar een duidelijk beeld heeft men niet. Ten aanzien van ontkennende verdachten stelt dezelfde respondent:

'En ik heb ook een kleine minderheid die niet bekent waar ik toch een strafbeschikking wil opleggen, omdat ik vind dat het bewijs zo evident is dat ook als ze ontkennen ik het systeem niet wil belasten; ik wil ze niet naar zitting hebben. Dat leg ik hun ook uit: 'ik weet dat u ontkent, maar zo zit het, op basis van deze en deze bewijsmiddelen vind ik uw verhaal echt volstrekt ongeloofwaardig'. Maar dan sta ik langer stil bij de verzetsmogelijkheid (…) 'Met dat u verzet instelt weet u dat u naar de rechtbank moet. Dan moet u wellicht een middag vrij nemen en mogelijk kosten maken. Weet dat dit de richtlijn is'. En bij zo iemand maak ik daar ook nog wel eens verschil in: dan zit ik ook wel eens een beetje naar beneden te redeneren voor mijn strafbeschikking.'(resp. OM05)

Respondenten waarderen de strafbeschikking veelal omdat daarmee snel gereageerd kan worden op een strafbaar feit, maar ook omdat als het ware een dienst geleverd wordt aan de justitiabele doordat die niet een dagdeel naar een (TOM) zitting hoeft te komen.

'Gewoon aangeven 'joh dit kan niet'. Er zit niet een wereld achter, het is gewoon een vrij kaal feit; je krijgt gewoon een strafbeschikking opgelegd. Als je het er uiteindelijk niet mee eens bent kun je altijd in verzet gaan.' (resp. OM05)

5.1.3.2 Versterken rechtmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Een andere doelstelling die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening is het versterken van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening. Belangrijk in dit verband is dat de strafbeschikking gebaseerd is op een schuldvaststelling. Ook zouden de verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht verkleind worden, waardoor de kwaliteit van het recht verbeterd zou worden. Richtlijnen, het opportuniteitsbeginsel en beginselen van een

behoorlijke procesorde zouden het uitvaardigen van strafbeschikkingen normeren en de kwaliteit ervan borgen. De strafvorderingsrichtlijn wordt door respondenten in ieder geval uitdrukkelijk als uitgangpunt genomen, al onderstreept de ene respondent meer de richtlijn als norm, terwijl de andere respondent het belang van maatwerk onderstreept.

> *'Mijn uitgangspunt is de richtlijn; dus het is 'de richtlijn, tenzij'. En op het moment dat er een 'tenzij' is, gaan we kijken welke 'tenzij' dit is. In sommige gevallen staat er een bedrag op dat je niet passend vindt in een bepaalde zaak; niet passend omdat het misschien wel lager is dan je zou willen, misschien wel hoger, omdat er omstandigheden zijn van persoonlijke aard, of het strafblad – al zit je dan niet snel in de strafbeschikkingssfeer. Maar er kunnen tal van factoren zijn waardoor je vindt dat het gematigd moet worden. Maar, nogmaals, mijn uitgangspunt is de richtlijn. Er moet echt wel een 'tenzij' zijn wil ik daarvan afwijken. Omdat ik niet vind, maar ik ben daar dus vrij streng in, dat als je in Utrecht een winkeldiefstal pleegt, en je krijgt gewoon wat daar volgens de richtlijn op staat, dat dat moet afwijken van wat je in Maastricht doet, of in Rotterdam; dus dat het afhangt van 'als ik daarheen ga is mijn boete niet zo hoog'; dat zou gek zijn.' (resp. OM04)*
>
> *'Ook in het kernberaad lokale veiligheid is gezegd dat het niet zo kan zijn dat we in alle arrondissementen een eigen evenementenrichtlijn aanhouden. Dus uitgangspunt is de gewone richtlijn voor strafvordering.' (resp.OM04)*
>
> *'Je kijkt naar persoonlijke omstandigheden. Je kunt je voorstellen dat [iemand] in een situatie zit waarin [die persoon] getergd wordt, medeschuld benadeelde… Maar dat laat ik wel doorklinken in mijn strafeis of in mijn op te leggen strafbeschikking. Dat maakt groot verschil. Heeft iemand de confrontatie gezocht, is iemand open en eerlijk, en recidive. Als je bijvoorbeeld vier keer recidive hebt, net niet frequent, maar dan maakt het verschil dus dan zit ik daar te schuiven in mijn afdoening.' (resp. OM05)*

Op de vraag naar toezicht door het College van Procureurs-Generaal (zie art. 257b en 257ba Sv) wordt door een CVOM-respondent het volgende gesteld:

> *'Je hebt om te beginnen natuurlijk onze contact-PG, voor onze zaakstroom. We hebben minimaal twee keer, maar meestal vier keer per jaar – twee formele en twee informele – [toezichtmomenten] en dan kijken we heel erg naar de zaakstromen. Dus: doorlooptijden, sepotaanpak, klachten, kwaliteit. Dat bespreken we dan meestal in ieder geval met ons eigen Collegelid, met wie je maandelijks zo'n beetje om de tafel zit. Maar dan met twee Collegeleden en een directeur. Dus zo is het toezicht in wat globale zin wel vormgegeven. Als je doelt op kwalitatief toezicht dan denk ik aan Knigge zelf. Maar Knigge is natuurlijk een voorbeeld van mogelijkheden die het OM heeft om onderzoeken te doen. (…) Audits, die zijn er natuurlijk ook; die ook weer centraal vanuit het Parket-Generaal georganiseerd worden. Eigen audits doen we ook wel, maar dan vaak op onderdelen van het proces. En dan vaak gericht op verbe-*

tering van het proces. En natuurlijk als er grote klachten zijn. Dat is dan aanleiding om iets te gaan doen. Maar dat wil niet zeggen dat we echt heel grote knelpunten hebben gehad. Dus we hebben wel dat soort klachten, over afdoening of over een sepot. Dus het toezicht is gewoon zo georganiseerd zoals het formeel ook hoort te lopen. (…) Juist de laatste jaren zijn we daar heel veel strakker in geworden.' (resp.OM01)

Standaardisering zou ook leiden tot een betere kwaliteit:

'Het OM is steeds meer toch een wat centraler geleide organisatie geworden. Dat zie je gaandeweg natuurlijk ontstaan. Het feit dat we met veel minder parketten werken dan vier jaar gelden, drie jaar geleden. Dat je veel meer naar standaardisatie toegaat. ZSM, dat natuurlijk veel met strafbeschikkingen werkt. Strak georganiseerd. Parketten lijken steeds meer op elkaar; de werkwijzen zijn in heel veel gevallen identiek.' (resp. OM01)

Verder kan de verdachte verzet instellen en op die wijze een rechter in de zaak betrekken. De hogere strafeis ter zitting zou slechts bedoeld zijn om te ontmoedigen dat verzet wordt ingesteld louter om de executie te vertragen. Daarbij is de wetgever er vanuit gegaan dat de rechter zou meegaan in die hogere strafeis. We hebben gezien dat respondenten aangeven slechts eventueel een hogere straf te eisen ter zitting in geval van mislukte executie, of in geval van verzet waar men de indruk heeft dat verzet is gedaan om uitstel van betaling te bewerkstelligen.

Ten aanzien van het opleggen van sommige sancties geldt de eis van het horen van de betrokkene en bijstand door een raadsman. Het voorschrift om te horen in aanwezigheid van een advocaat om een taakstraf te kunnen opleggen wordt in de praktijk door sommige respondenten als een obstakel ervaren, omdat in dat geval niet snel kan worden afgedaan. In plaats van een strafbeschikking zou dan regelmatig gekozen worden voor een transactie en zou de zaak op een transactiezitting worden afgedaan (resp. OM04). Met name bij ZSM zou de niet continue aanwezigheid van een advocaat problemen opleveren ten aanzien van de doelmatigheid van de afdoening door middel van een taakstraf.

'Dus op het moment dat wij als OM toe zijn aan (…) de afdoening, en dat kan een half uur na het [politie]verhoor zijn, een uur na het verhoor – negen van de tien keer is er dan geen advocaat meer. En dan kun je dus geen werkstraf opleggen.' (resp. OM04)[291]

5.1.3.3 Vergroten capaciteit zittende magistratuur

Eén van de doelen van deze wet was het ontlasten van de rechter, door het Openbaar Ministerie en aangewezen andere instanties de mogelijkheid te geven om (onder supervisie

[291] De wet stelt echter niet de voorwaarde van bijstand van een advocaat voor het opleggen van een taakstraf middels een strafbeschikking. Zie art. 257c Sv.

van het OM) eenvoudige feiten zelfstandig af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Ten aanzien van zaken die met een boete worden afgedaan, maar ook waar het de rijontzegging en de taakstraf betreft werden capaciteitseffecten verwacht. Schaarse zittingscapaciteit zou daardoor kunnen worden ingezet voor zaken die dat gezien de aard van het feit of de passende strafrechtelijke reactie ook daadwerkelijk vergen. Respondent 05 bevestigt dat het instrument van de strafbeschikking ertoe leidt dat minder zaken naar de terechtzitting gaan.

> *'Ik denk dat het ook belangrijk is om, los van de tijd, de rechtbank zaken voor te leggen waar een rechter echt iets van moet vinden. Een zaak waarin het bewijs zó evident is… First offender of een second offender, dat is zonde van het geld en zonde van de moeite. Dat meen ik echt. Er zit geen twijfel in, dat vind ik stom. Met een beetje pech nog een advocaat erbij.' (resp. OM05).*

Op de vraag waarin het verschil gelegen is met de transactie, antwoordt dezelfde respondent:

> *'De procedure [van de strafbeschikking] zelf is snel, het is naar z'n aard snel. En daarom zeg ik: die TOM houdt je misschien bij de rechtbanken weg, maar dan plan je zes zaken op een hele middagzitting. Dan houd je jezelf verdorie bezig. Ik bedoel dan haal je het bij de rechtbank weg maar dan ben je er zelf een middag mee bezig.' (resp.OM05)*

Respondenten OM02 en OM03 wijzen er wel op dat verdachten die verzet aantekenen in de regel ook verschijnen op de terechtzitting en dat dit 'capaciteit vreet' omdat dit mensen zijn 'met een verhaal' en die 'principieel in een zaak' staan. Hun inschatting is dat politierechterzittingen daardoor zwaarder zijn geworden.

De ZM zou worden ontlast doordat het beleid ten aanzien van het verhogen van de eis ter zitting werd voortgezet. Dit processuele risico zou ertoe leiden dat verzet niet lichtvaardig wordt ingesteld. De wetgever maakte wel het voorbehoud dat het hier vooral verstekzaken zou betreffen:

> *'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 <u>geen</u> reden zal zijn voor een strafverhoging. Die strafverhoging zal doorgaans wel aan de orde zijn als de verdachte zonder opgave van redenen ver-*

stek laat gaan. Maar, ter voorkoming van misverstanden: dat betreft geen extra strafverhoging, doch de reguliere, met de richtlijn sporende, verhoging'.[292]

We hebben gezien dat respondenten aangeven op zitting in verzetszaken doorgaans geen hogere straf te eisen. Dit zou slechts gebeuren in geval van kansloos verzet, of waar verzet wordt gedaan om uitstel van betaling te bewerkstelligen.

Een vrees ten aanzien van het streven naar capaciteitswinst voor de zittende magistratuur was dat dit kon resulteren in een verzwaarde werklast voor het Openbaar Ministerie. Deels was deze angst ingegeven door de aan sommige sancties gekoppelde hoorplicht. Hierboven is reeds beschreven hoe efficiënt gebruik wordt gemaakt van telehoren (en hoe na het horen van verdachten direct ook de strafbeschikking kan worden uitgereikt). Ten aanzien van een verzwaring van de werklast van het Openbaar Ministerie stelt respondent OM01:

'Ik denk inderdaad [dat dat het geval is], maar dat heeft meer te maken met de toegenomen behoefte en noodzaak aan zorgvuldigheid ten opzichte van de strafbeschikking; de strafbeschikking is geen transactie (…). Het is toch een ander middel, een ander focuspunt. Je zit daar toch magistratelijker in dan in de transactie. Dat is nu eenmaal zo. En of we ons dat helemaal tot in de finesses gerealiseerd hebben, zowel de ZM als het OM, weet ik zo net nog niet. Dus dat daar meer zorgvuldigheidseisen in zijn gekomen heeft ervoor gezorgd dat het meer werk kost. Maar (…) de praktijk van nu is beïnvloed door heel veel andere factoren. Dus ja, waarschijnlijk iets meer werk, en bijvoorbeeld dat maatwerk dat je dus steeds meer ziet, waar destijds helemaal niet aan gedacht is. Maar het is niet zo dat ik vanaf het moment dat we ermee begonnen zijn echt het gevoel had van 'my god, we dachten toch even dat we dit flink gingen doen en nu is het heel veel meer'.' (resp. OM01)

5.2 Politie

Zes medewerkers van verschillende eenheden van de Nationale Politie zijn geïnterviewd met als doel om hun ervaringen met de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking in kaart te brengen. Citaten uit interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een code (resp. POL01, resp. POL02, enzovoorts).

5.2.1 Organisatie, rolverdeling, communicatie en samenwerking tussen betrokken partijen (onderzoeksvragen 4, 6 en 8)

In deze paragraaf zal de nadruk liggen op de politiestrafbeschikking. Sommige respondenten geven aan tevens ervaring te hebben met de OM-strafbeschikking, met name als gevolg van hun betrokkenheid bij de ZSM-werkwijze. Waar relevant zijn de verschillen in ervaring met de twee typen strafbeschikkingen vermeld.

[292] *Kamerstukken I* 2005/06, 29 849, C, p. 10.

De politie heeft niet de bevoegdheid om zelfstandig zwaardere of meer complexe feiten af te doen. Artikel 257b Wetboek van Strafvordering brengt een beperking aan op de gevallen waarin de politie strafbare feiten zelfstandig kan afdoen. Het gaat om overtredingen (lid 1), of om misdrijven waar niet meer dan zes jaar gevangenisstraf op staat, die eenvoudig van aard zijn en begaan door personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt (lid 2). Meer complexe zaken worden derhalve op andere wijze afgedaan.

De politiestrafbeschikking wordt uitgevaardigd door 'een politiemedewerker op straat'. Zo stellen respondenten dat:

> *´degene die de bekeuring uitvaardigt de bevoegde opsporingsambtenaar is, nu dit degene is die de verdachte aanhoudt.´ (resp. POL03)*

Politiestrafbeschikkingen worden volgens respondenten veelal uitgevaardigd voor overtredingen van een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zoals overlast (resp. 01), en overtredingen van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990. Veel voorkomende overtredingen die zich lenen voor afdoening door middel van een politiestrafbeschikking zijn het nuttigen van alcohol op de openbare weg, het rijden zonder rijbewijs en onverzekerd rijden. Ook vaardigt de politie dikwijls een strafbeschikking uit bij een op heterdaad geconstateerde winkeldiefstal (resp. POL03) in geval van een bekennende first offender.

> *'Deze bekeuringen worden uitgevaardigd voornamelijk voor de bekennende first offenders ten aanzien van winkeldiefstal. Hiervoor zijn richtlijnen, te weten de tobias-richtlijnen. Er is een grens van de waarde van de gestolen goederen van 120 euro. Gaat het deze grens te boven, moet een andere afdoeningsmodaliteit worden gezocht.' (resp. POL03)*

Een ander aandachtspunt voor afdoening door middel van een strafbeschikking is de complexiteit en duidelijkheid van de zaak:

> *'Er mag daarnaast geen twijfel zijn over de bewijsbaarheid van de zaak; daarom heb ik het over bekennende verdachten. Is er wel twijfel, moet onderzoek worden ingesteld [dan] ligt andere afdoening voor de hand.' (resp. POL03)*

De komst van de werkwijze ZSM heeft ertoe geleid dat sommige feiten die voorheen met een politiestrafbeschikking werden afgedaan tegenwoordig via ZSM worden afgedaan. Hoewel hierboven werd gesteld dat winkeldiefstal van een bekennende first offender door middel van een politiestrafbeschikking wordt afgedaan, stelt respondent POL02 dat binnen haar eenheid omwille van een behoefte aan individualisering winkeldiefstal niet meer door middel van een politiestrafbeschikking maar via ZSM wordt afgehandeld. Respondent POL01 stelt in dit verband:

> *'Bijvoorbeeld winkeldiefstal: daar kun je voor schrijven, maar je kan iemand er ook voor aanhouden. Dat gaat naar ZSM, waar dat wordt bepaald. Je moet ook kijken*

naar de achtergrond van iemand. Bij winkeldiefstal heb je ook feiten en omstandigheden die een rol kunnen spelen, je moet daar toch wat verder gaan.' (resp. POL01)

Ten aanzien van afdoening door middel van ZSM wordt door een respondent gesteld dat het gevaar van afdoening van te complexe of zware feiten door middel van strafbeschikking niet bestaat:

'Het risico dat te complexe zaken met minder waarborgen omkleed [door] ZSM [worden afgedaan] zie ik niet. Je overlegt zo uitgebreid hierover – zien we voldoende bewijs – dat je dit met controle indekt. Je moet je bewust zijn van de schuldvaststelling en daarom wordt zo goed overlegd. Je kan altijd nog een sociaal verhoor aanvragen als er twijfel is en dit gebeurt ook echt. Je gaat echt kijken naar de persoon van de verdachte, de daad- en draagkracht. Dat wil je ook.' (resp. POL02)

5.2.1.1 Organisatie en communicatie met ketenpartners

Het uitvaardigen van politiestrafbeschikkingen geschiedt zoals gezegd in beginsel op straat door de opsporingsambtenaar die de verdachte staande houdt.

'De politiestrafbeschikking [bestaat uit] het uitschrijven van een mini-pv. Je moet natuurlijk zorgen dat je al de bijlagen daarbij hebt, zodat het bewijs en de stukken volledig zijn. Er moet goed blijken waarom de verdachte een politiestrafbeschikking krijgt.' (resp. POL02)

Wat betreft het verschil met de OM-strafbeschikking stelt dezelfde respondent:

'Bij de OM-strafbeschikking is het zo dat je hem pas uitvaardigt op het moment dat wij – politie en OM – eigenlijk alle onderliggende stukken bij elkaar hebben waaruit het bewijs blijkt. Het OM moet ook daadwerkelijk aangeven wat ze gebruikt hebben voor het opleggen van die OM-strafbeschikking. Is het onderzoek nog niet klaar, dan wordt [de strafbeschikking] nog niet uitgevaardigd. Daar wordt echt op gewacht. Wij houden ons aan het rapport Knigge. Vroeger gingen we wel afdoen bij het ontbreken van documenten; dat werd dan achteraf pas aangevuld. Nu doen we dan nog niet af, als dat pv er niet is, in lijn met Knigge. Nu brengt het gewoon meer werk met zich mee voor de politie. Ik ben van mening dat we dat vroeger ook al rechtmatig deden. Vroeger wisten we mondeling toch al wat er lag aan bewijs, dus het was een formaliteit. We bespraken al heel goed met de collega's van de politie van: wat heb je? Alleen omdat dit nog op papier moet worden gezet, moeten wij wachten. Wij willen nooit een strafbeschikking uitvaardigen als we twijfelen over de zaak of aan het bewijs. Dat mag gewoon nooit gebeuren. Vroeger deden we dat ook al niet bij twijfel.' (resp. POL02)

Een motoragent van politie schetst de volgende werkwijze bij het uitvaardigen van de politiestrafbeschikking:

'Bij een strafbeschikking, als er sprake is van een overtreding, wordt een proces-verbaal aangezegd. Op het moment dat de verdachte de cautie is medegedeeld en recht op rechtsbijstand van een advocaat en men wil een verklaring afleggen, dan wordt het verwerkt via de diensttelefoon. We werken tegenwoordig in Nederland met een mobiel device, dus alles gaat via de telefoon. Op het moment dat wij het in de telefoon invoeren, wordt het automatisch doorgezet en krijgen wij hem later met ondertekening terug. In principe accepteren ze bij overtredingen alleen maar een proces-verbaal met een natte handtekening. Hij moet gedagvaard en gedagtekend zijn. Je kan het natuurlijk handmatig met het boekje doen, om daarop te schrijven, maar in de praktijk als de telefoon aangeeft wat je in moet vullen en je vult dat in en alle vinkjes zijn gezet, dan is het klaar. Het systeem heet ook MEOS. Dat betekent 'Mobiel Effectiever Op Straat' en dat zijn wij dan ook.' (resp. POL01)

En ten aanzien van afdoening door middel van een politiestrafbeschikking van veel voorkomende criminaliteit zegt een andere respondent:

'Op het moment dat jij een winkeldiefstal pleegt en het is de allereerste keer, dan mogen wij als politie zijnde zelf ook een [strafbeschikking] aanbieden. (…) Wij schrijven dan een bonnetje, een proces-verbaal, dat is een klein dossiertje. Dat sturen we door naar de afdeling die dat weer verwerkt en naar het CJIB [stuurt]. Er zijn eigenlijk niet veel voorwaarden aan. Eigenlijk alles waar de politie zelf een beslissing over mag nemen geschiedt middels toetsing [door] de hulpofficier van justitie. Dat is een politiemedewerker en die is daarvoor gecertificeerd en die zegt wat we wel en niet zelf mogen afdoen en wat naar justitie door moet. Dat is simpelweg een invuloefening.' (resp. POL05)

Communicatie met ketenpartners over de inhoud van de strafbeschikking zou zich vooral beperken tot de ZSM-werkwijze:

'Eigenlijk hebben wij met het CJIB en het OM over [politie]strafbeschikkingen nauwelijks contact. Je hebt vaker rechtstreeks met ZSM contact en dat verloopt heel goed, want zij zijn 24 uur per dag beschikbaar – het ZSM van de CVOM. Mensen weten waar ze aan toe zijn en dat is voor zowel de verdachte als voor ons fijn. Het is soms niet te verkopen dat je iemand aanhoudt die dan driekwart jaar moet wachten voordat hij bericht krijgt.' (resp. POL01)

Vervolgens wordt deze strafbeschikking, na controle door een apart team of door de administratieve ondersteuning, doorgestuurd naar het CJIB, die de strafbeschikking executeert.

'Daarnaast is er de administratieve check. De uitgevaardigde bekeuring gaat via de administratie, waar het wordt ingevoerd.' (resp. POL03)

'Ik schrijf rechtstreeks uit (…) Op het moment dat ik hem instuur, gaat hij bij ons naar TBA. Dat is Team Buitengerechtelijke Afdoening. Die gaan kijken of alles compleet is,

of de bewijsmiddelen compleet zijn, want soms moet het een en ander worden bijgevoegd. Mis je wat, dan krijg je een berichtje van wat er nog bij moet; is het compleet dan wordt het doorgestuurd naar het CJIB.' (resp. POL01)

Medewerkers van politie geven aan geen verder contact te hebben met het CJIB. Ook geven ze aan geen terugkoppeling te krijgen over verzetspercentages in de door hen aangeleverde politiestrafbeschikkingen. Zij zeggen pas op de hoogte te worden gebracht van een verzet indien zij aanvullende informatie moeten leveren, zoals een aanvullend proces-verbaal opmaken (respondenten POL01, POL03 en POL05). Een enkeling geeft aan graag dergelijke terugkoppeling te krijgen.

'Als ik nou zou weten dat 50% van de strafbeschikkingen die ik opmaak op de een of andere manier niet doorgaan, omdat er verzet wordt ingesteld en ik daar niets van weet... Ik wil natuurlijk verbeteren. Het kan iets heel kleins zijn, maar als ik het niet weet…' (resp. POL01)

Een andere respondent (POL03) benadrukt in dit verband dat het goed is dat de beoordeling van verzet bij een andere instantie is neergelegd vanwege de gewenste objectiviteit van de beoordeling. Weer een andere respondent heeft in het geheel geen behoefte aan terugkoppeling:

'In het kader van de politiestrafbeschikking zie ik daar geen gemis. Kijk, wij schrijven dan een boete of strafbeschikking uit en dat gebeurt zo vaak: als ik daar terugkoppeling op zou moeten ontvangen dan wordt dat een hele dagtaak. Ik werk op een afdeling waarbij we met 6 à 7 personen zo'n 2000 zaken op jaarbasis hebben. Met betrekking tot de politiestrafbeschikking heb ik ook geen behoefte aan terugkoppeling. Het zijn over het algemeen ook niet de meest schokkende zaken.' (resp. POL05)

5.2.1.2 Communicatie met betrokken burgers

Een strafbeschikking wordt volgens de respondenten pas uitgeschreven nadat de rechten aan de verdachte zijn medegedeeld en de cautie is gegeven.

'Bij een anderstalige verdachte wordt er ook gezegd dat er recht is op vertaling en vertolking. Soms kom je mensen tegen die snappen er niets van. Als het een moeilijkere zaak is moet het middels een tolk. Vaak zijn het echter wel hele simpele zaken en lukt het wel' (resp. POL01).

Wat betreft de wijze van informatievoorziening aan de betrokken burger stelt respondent POL02:

'De [OM-]strafbeschikking wordt altijd opgestuurd, of naar een adres opgestuurd of uitgereikt door het OM zelf. Er zit ook een brief bij, waar uitleg op staat, de gevolgen, verzetmogelijkheid, etc. Dat is hetzelfde met de politiestrafbeschikking. Op het geeltje, de kopie die ze krijgen van de politie bij de politiestrafbeschikking, staat ook aan-

gegeven wat de rechten zijn. Daarop staat hoe ze moeten handelen als ze het er niet mee eens zijn. Heel vaak wordt dit ook nog tegen die persoon gezegd' (resp. POL02).

Dat "geeltje" blijkt echter regelmatig niet te worden verstrekt, zo blijkt uit interviews met andere respondenten.[293]

Op de vraag of verdachten op de verzetstermijn worden gewezen, antwoordt een respondent als volgt:

'Nee, daar worden ze over het algemeen niet op gewezen. We zijn niet meer verplicht een afschrift van de bon mee te geven, maar als ze het meekrijgen staat het op de achterkant. Ik doe het persoonlijk wel, maar andere collega's zeggen: 'ik doe het niet'. Op de [strafbeschikking] die ze krijgen van het CJIB staat nogmaals uitgelegd hoe het werkt. Het gebeurt wel eens mondeling, ik zeg altijd standaard: 'als je het er niet mee eens bent, kun je in bezwaar'. Als ze aangeven dat ze dat niet willen, dan leg ik het ook niet uit. Als ze aangeven dat ze dat wel zouden willen, leg ik het mondeling uit. Daarnaast wordt ook nog altijd schriftelijk middels brief van CJIB uitgelegd hoe dat gaat' (resp. POL05).

Dit betekent dat betrokken burgers bij aanzegging van de strafbeschikking door de medewerker van politie afhankelijk zijn van de mondelinge informatie zoals die door de betreffende opsporingsambtenaar wordt verstrekt, en dat zij verder moeten wachten totdat schriftelijk informatie wordt verstrekt door het CJIB. Uit de interviews kan in ieder geval niet worden opgemaakt dat verdachten altijd op correcte wijze mondeling informatie wordt verstrekt. Sommige respondenten stellen dat ze altijd tegen verdachten zeggen dat ze '"bezwaar" mogen maken. Verdachten lijken niet standaard mondeling gewezen te worden op de verzetmogelijkheid en op de verzetstermijn, alhoewel drie van de zes respondenten aangeven dat dit (soms) wel gebeurt. Het niet standaard verschaffen van een afschrift – "het geeltje" – in combinatie met het niet standaard en op correcte wijze mondeling wijzen op de verzetsmogelijkheid en verzetstermijn kan beschouwd worden als een leemte in de informatievoorziening aan betrokken burgers. Hoewel later schriftelijk informatie wordt verstrekt door het CJIB, kan het niet onmiddellijk verschaffen van (correcte) informatie tot rechtsonzekerheid leiden bij de betrokken burgers in de tussengelegen periode. Gesteld kan worden dat dit temeer knelt nu het veelal zaken betreft waarin de verdachte geen recht heeft op piketvergoeding en dus de kosten van een eventuele advocaat zelf dient te dragen. Respondent POL05 wijst erop dat het bij de politiestrafbeschikking gaat om zogenaamde C-

[293] De wet verplicht niet tot het verstrekken hiervan. Zie in dit verband de Wet van 2 juli 2014 tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeervoorschriften, het Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet in verband met de digitalisering van de handhaving van veelvoorkomende overtredingen (Wet digitale handhaving veelvoorkomende overtredingen), Staatsblad 2014, 255.

feiten.[294] Ten aanzien van dergelijke feiten geldt dat de verdachte geen recht heeft op kosteloze rechtsbijstand.

5.2.2 Wensen die leven bij ambtshalve betrokken personen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk (onderzoeksvragen 9 en 10)

Aan respondenten bij de politie is uitdrukkelijk de vraag voorgelegd naar mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening en naar mogelijke neveneffecten van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld in verhouding tot andere regelgeving.

5.2.2.1 Boetebedragen

Meerdere respondenten geven aan het keurslijf van de vaststaande boetebedragen als te strak te ervaren. Op die wijze kan onvoldoende maatwerk geleverd worden en kan onvoldoende 'betekenisvol' worden afgedaan door de politie. Respondent POL03 noemt als voorbeeld de beperkte draagkracht van een verdachte. Dit wordt ook genoemd door respondent POL05, die niet vindt dat de politie vrij zou moeten zijn om de hoogte van de boete te bepalen, maar wel dat in de richtlijnen gedifferentieerd zou moeten worden naar persoonlijke omstandigheden.

> *'Het is een koppeling tussen de ernst van het feit en de achtergrond van diegene die het feit pleegt. Er zijn mensen die doen het willens en wetens, of mensen die iets per ongeluk doen. We hebben wel discretionaire bevoegdheid. Wij kunnen wel zeggen, als politie zijnde: ik vind dat ik hier geen bekeuring voor hoef te geven. Ik vind niet dat we zelf de hoogte moeten bepalen, maar dat er wel rekening moet worden gehouden met de achtergrond van een verdachte of de omstandigheden van het feit. Nee, ik zou het niet goed vinden als wij als politieagenten zelf [de hoogte mogen bepalen]. Wij zijn ook mensen en als ik iemand tegenkom waar ik jarenlang problemen mee heb, of die mij een keer in elkaar heeft geslagen op straat: dan geef ik hem een hogere boete, omdat ik het een eikel vind. Ik zou dat een hele slechte vinden, maar als wij die politiestrafbeschikking uit mogen delen, moeten we wel naar de omstandigheden kijken. Als wij kunnen vaststellen (…) dat iemand willens en wetens een strafbaar feit pleegt, vind ik dat daar een andere boete tegenover moet staan dan als iemand iets per ongeluk heeft gedaan, of een brood moet stelen omdat hij anders de hele week geen eten heeft. Ik denk dat daar een groot verschil in zit. Mogelijk dat je de hulpofficier daarin wel een bevoegdheid geeft wat betreft de categorisering. Dat moet een onafhankelijk iemand zijn, die daarin een beslissing kan nemen' (resp. POL05).*

Meer in algemene zin stelt deze respondent dat de sanctiemaat zoals neergelegd in de richtlijnen soms niet goed werkbaar is.

[294] Er bestaat een indeling in A-, B-, en C-zaken. Categorie A-zaken zijn zeer ernstige of maatschappelijk gevoelige misdrijven, of zaken waarin aan een kwetsbaar persoon extra rechtsbescherming moet worden geboden. Categorie B-zaken zijn misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en die niet onder categorie A-zaken vallen. Categorie C-zaken zijn misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegestaan.

'Ik denk wel dat het heel goed is dat er opnieuw wordt gekeken naar de maat, de hoogte, van de strafbeschikking. Ik vind dat de verhoudingen echt compleet verkeerd zijn. Dat is in de loop van de jaren gebeurd. Er zijn gigantisch veel boetes voor verkeersovertredingen enorm hoog geworden, terwijl het plegen van een diefstal of een klein APV-vergrijp [met] een laag bedrag wordt afgedaan. Simpel voorbeeld: als jij je gordel niet draagt, kost dat meer dan als jij een winkeldiefstal pleegt. Er zijn boetes bij, waarvan ik me zou kunnen voorstellen dat als ik weer de straat op zou gaan, [dat] ik ze niet zou durven uitschrijven. Niet omdat ik bang ben voor de reactie, maar als je weet dat iemand 1.500 euro in de maand verdient en een boete meer dan 400 euro bedraagt voor parkeren op een invalideparkeerplaats… Dan zeg ik liever tegen iemand: moet je niet meer doen. Die verhouding is helemaal scheef, zeker als je [ziet] dat bepaalde overtredingen [van] het Wetboek van Strafrecht veel hoger liggen. Diefstal: 4 jaar gevangenisstraf of een geldboete van de 4e categorie en wat krijgt iemand? Een [boete] van 150 euro' (resp. POL05).

5.2.3 Beleidstheorie: doelmatigheid, rechtmatigheid en capaciteit

In deze paragraaf worden de uitkomsten van interviews met politiemedewerkers vergeleken met de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening. Slechts die aspecten en instrumenten van de beleidstheorie zullen aan bod komen die in de resultaten van de interviews tot uitdrukking komen.

5.2.3.1 Versterken doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Alle respondenten staan in beginsel positief tegenover afdoening door middel van de politiestrafbeschikking vanwege de snelheid ervan.

'Ik sta er wel zeer positief tegenover. Op het moment dat ik op straat mijn werk heb gedaan, ben ik eigenlijk klaar. Totdat iemand verzet instelt natuurlijk, maar dat zijn meestal ook geen complexe zaken' (resp. POL01).

'Het voordeel is dat een verdachte ook heel snel weet waar hij aan toe is: je hebt iets gedaan wat niet mag. Als je dat via het OM laat lopen, kan het soms zes maanden tot een jaar duren voordat iemand weet wat zijn straf is, plus het feit dat degene die aangifte doet ook pas een half jaar of jaar later te horen krijgt wat de dader voor een straf krijgt. Een voordeel is dus de snelheid' (resp. POL05).

In interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie werden antwoorden van respondenten op de vraag naar de mate van maatwerk en individualisering bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen geplaatst in het kader van een doelmatige afdoening van feiten. Ook in interviews met medewerkers van politie kwam duidelijk de behoefte aan individualisering naar voren. De politie heeft echter minder bevoegdheden en minder discretionaire beslissingsruimte dan het Openbaar Ministerie bij het opleggen van een strafbeschikking. Dit heeft geleid tot het zoeken naar andere oplossingen. Sommige feiten die voorheen met een politiestrafbeschikking werden afgedaan, worden tegenwoordig via ZSM afgedaan. Hoewel

hierboven werd gesteld dat winkeldiefstal van een bekennende first offender door middel van een politiestrafbeschikking wordt afgedaan, stelt respondent POL02 bijvoorbeeld dat omwille van een behoefte aan individualisering binnen haar eenheid winkeldiefstal niet meer door middel van een politiestrafbeschikking maar via ZSM wordt afgehandeld.

> *'Wij [vaardigen] geen politiestrafbeschikking meer [uit] voor winkeldiefstal sinds ZSM bestaat. We merken namelijk dat je niet altijd een boete kunt opleggen in deze zaken voor een first offender in een winkeldiefstalzaak. ZSM is er natuurlijk ook voor gekomen om zaken snel en simpel af te doen. [Maar] je moet ook samenlevingsgericht en zinvol afdoen en kijken of er een meer passende oplossing is; denk bijvoorbeeld aan iemand die in de schuldsanering zit. Passend is niet altijd een boete opleggen. Dat kan je soms veel beter anders oplossen, met reclassering of een taakstraf. Ik vind dit ook een goede ontwikkeling; je houdt rekening met de positie en de daad- en draagkracht van een persoon die een strafbaar feit pleegt' (resp. POL02).*

Waar door OM-respondenten een behoefte aan individualisering bij het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking werd geuit, heeft die behoefte bij de politie geleid tot de keuze om de politiestrafbeschikking soms niet toe te passen. Dit heeft ermee te maken dat de politie niet de vrijheid heeft om af te wijken van de boetebedragen.

> *'Wij houden ons aan die vaststaande bedragen. De politie kan hier niet van afwijken, maar het OM wel, die kan dat matigen. De richtlijnen worden overigens wel echt goed gevolgd, dat is mijn indruk zeker. De politiestrafbeschikking, daar hebben wij als politie weinig keuze in. Je hebt gewoon je feitenboekje, daarin staan je strafbare feiten. Je weet waarvoor je welke boete kunt [opleggen] voor de politiestrafbeschikking. Voor de politie is het duidelijker geregeld, voor welke feiten je die strafbeschikking kan uitvaardigen' (resp. POL02).*

5.2.3.2 Versterken rechtmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Een andere doelstelling die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening is het versterken van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening. Belangrijk in dit verband is dat de strafbeschikking gebaseerd is op een schuldvaststelling. Respondenten geven aan een basiscursus te krijgen hoe ze te werk moeten gaan, welke informatie aangeleverd moet worden en wat in het kader van de zorgvuldigheid van belang is.

Richtlijnen, het opportuniteitsbeginsel en beginselen van een behoorlijke procesorde zouden het uitvaardigen van strafbeschikkingen normeren en de kwaliteit ervan borgen. Artikel 257b lid 3 Sv schrijft onder meer voor dat de politiemedewerkers die een politiestrafbeschikking mogen opleggen slechts gebruik mogen maken van die bevoegdheid volgens de richtlijnen vast te stellen door het College van procureurs-generaal. Alle respondenten geven aan de richtlijnen voor het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking nauwkeurig te volgen. Wanneer een politiestrafbeschikking bijvoorbeeld niet ondertekend is, dan kan deze niet worden uitgevaardigd. Het systeem is namelijk dermate geautomatiseerd dat deze on-

volledige of onjuist opgestelde strafbeschikkingen niet accepteert. Ook moet bij de uitvaardiging worden aangevinkt dat de verdachte op zijn rechten is gewezen.

> *'Zoals ik het heb begrepen duwt het systeem de bekeuring terug als niet aan de eisen is voldaan, nu de vakjes die moeten worden ingevuld dwingend zijn. Stel je voert feit mishandeling in, in plaats van winkeldiefstal, [dan] zal het systeem aangeven dat dit niet kan. Zo voeren we een controle uit' (resp. POL03).*

Dit verplicht aanvinken kan soms tot problemen leiden:

> *'Het wordt wel eens vergeten om de caution te geven of het recht op rechtsbijstand, maar dat moet je aanvinken op je device, anders kan je hem niet versturen. Wij krijgen ook wel eens stukken van justitie terug en dan zeggen ze doodleuk: hij heeft het rijbewijs bij rijden onder invloed niet getoond. Het formulier geeft aan dat het rijbewijs moet worden getoond, maar als dat niet getoond kan worden omdat iemand het niet bij zich heeft, moet je het aanvinken. Dat kan ik niet aanvinken, tenzij ik op ambtseed iets ga opmaken wat ik niet heb gedaan. Justitie geeft aan dat ik dat moet aanvinken, maar ik moet helemaal niets: ik moet iets op ambtseed opmaken en ik moet daar zuiver in blijven in zo'n situatie. Ik kan me voorstellen dat mensen zeggen: ik zet wel een kruisje, maar dat is niet de bedoeling natuurlijk' (resp. POL01).*

In algemene zin kan gesteld worden dat automatisering bijdraagt aan de zorgvuldigheid en de snelheid; problemen zouden zich voordoen in uitzonderingsgevallen waarvoor het systeem geen ruimte biedt.

De richtlijnen stellen ook de hoogte van de geldboete vast; daar mag door de politie niet van worden afgeweken. Bovendien kunnen bevoegde medewerkers politie via een politiestrafbeschikking voor alleen geldboetes opleggen, waarbij voor misdrijven de bovengrens geldt van 350 euro (art. 257b lid 2 Sv.).

> *'Er is een feitenboekje. We hebben een boekwerk gekregen waar alle bedragen instaan, voor de boetes die de politie kan geven. Het kan wel eens zo zijn dat de politie een boete uitvaardigt, zo'n strafbeschikking, waar het OM dan nog een beslissing over moet nemen. Dan geven we aan: je krijgt een boete, maar een OvJ moet de hoogte bepalen. In principe gaan alle [strafbeschikkingen] die de politie [zelf] uit kan vaardigen via een vast bedrag' (resp. POL05).*

De op te leggen straffen zouden bovendien niet dusdanig ingrijpend zijn en een ingewikkelde afweging vergen dat slechts een rechter deze kan opleggen. In de inleiding bij deze paragraaf is uiteengezet dat het volgens de respondenten bij politiestrafbeschikkingen inderdaad gaat om relatief lichte feiten, zaken waarin zich geen bewijsmoeilijkheden voordoen. Bovendien is gebleken dat de richtlijn boetebedragen voorschrijft ten aanzien waarvan de politie geen eigen afweging kan maken.

Ten aanzien van het opleggen van sommige sancties geldt de eis van het horen van de betrokkene en bijstand door een raadsman. Meer in algemene zin pleit een enkele respondent (POL02) voor een grotere betrokkenheid van de advocatuur bij ZSM, niet als ketenpartner, maar om de strafbeschikking en verzet uit te leggen aan de verdachte. Volgens dezelfde respondent wordt verbetering van het contact momenteel besproken met een deken van een orde van advocaten.

5.2.3.3 Vergroten capaciteit zittende magistratuur

Over deze doelstelling van de Wet OM-afdoening verschaffen de uitkomsten van de interviews met medewerkers van politie geen informatie.

5.3 Bestuursorganen

Voor dit onderzoek zijn twaalf medewerkers van bestuursorganen geïnterviewd met als doel om hun ervaring met de strafbeschikking in kaart te brengen. Twee van deze bestuursorganen zijn niet alleen zelf bevoegd tot het uitvaardigen van bestuurlijke strafbeschikkingen, maar ook bevoegd tot het uitvaardigen van de bestuurlijke strafbeschikking namens andere bestuursorganen.

Terwijl het ten aanzien van andere categorieën respondenten meerwaarde had om de uitkomsten van de interviews te analyseren in het licht van de beleidstheorie, bleek dat van een dergelijke meerwaarde geen sprake was bij de interviews met medewerkers van bestuursorganen. De interviews leverden hieromtrent geen informatie of inzichten op. Een dergelijke paragraaf ontbreekt derhalve in dit hoofdstuk.

Citaten uit interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een code (resp. BO01, resp. BO02, enzovoorts). Daarnaast wordt ter onderbouwing van de bevindingen van de onderzoekers een enkele keer verwezen naar uitkomsten van een Enquête Bestuurlijke Strafbeschikking die werd uitgevoerd in 2015 onder de verschillende Waterschappen en waaraan 19 Waterschappen deelnamen.

5.3.1 Organisatie, rolverdeling, communicatie en samenwerking tussen betrokken partijen (onderzoeksvragen 4, 6 en 8)

De bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd voor een veelheid aan feiten. Het betreft onder meer keurfeiten (zoals waterkwaliteit), natuurbeschermings- en milieufeiten (bijvoorbeeld waterverontreiniging, lozingen of een niet gekeurde tank), bouwfeiten (bijvoorbeeld een niet werkende ontruimingsinstallatie) en overtredingen van de hygiënewetgeving, binnenvaartpolitieregelgeving en flora- en faunaregelgeving (bijvoorbeeld het betreden van een natuurgebied dat niet betreden mag worden) (resp. BO01-BO11). Respondent BO12 stelt meer in algemene bewoordingen dat het bij de betreffende milieu- en keurfeiten gaat om eenvoudige, gemakkelijk bewijsbare zaken met een niet ontkennende verdachte.

Het merendeel van de respondenten staat in beginsel positief tegenover de strafbeschikking. Juist voor de buitengewoon opsporingsambtenaar 'op straat' zou het een handig instrument zijn om tot snelle afdoening te komen:

> *'Het is voor de BOA op straat in principe ideaal. Je volgt de stappen van het formulier, je hebt zo alles af en kunt verder' (resp. BO01).*

Ook stelt een respondent (BO02) het fijn te vinden dat 'een deel door het CJIB wordt afgehandeld' (resp. BO02). Een andere respondent (BO03) is van mening dat de bestuurlijke strafbeschikking veel efficiënter is dan de afdoening zoals die voor de komst van de strafbeschikking plaatsvond, waarbij een uitgebreid proces-verbaal moest worden opgesteld (idem resp. BO06; resp. BO12).

> *'Het betreft geen uitgebreid PV; het is een eenvoudig bonnetje en kan snel volgens het stappenplan naar het CJIB worden gestuurd' (resp. BO09).*

Respondent BO03 waardeert ook zeer dat nu 'binnen twee à drie weken een acceptgiro op de mat valt'. Respondent BO10 waardeert zeer de lik op stuk benadering die de strafbeschikking mogelijk maakt. Respondent BO12 meent dat de snelle reactie op overtredingen leidt tot betere naleving. Ook het 'zelfstandig toepassen en het zelf in handen hebben van de uitvoering' wordt als prettig ervaren, terwijl men bij afdoening via het bestuursrecht 'flink onder de invloed van plaatselijke overheden staat' (resp. BO05). Wel benadrukken meerdere respondenten dat de voordelen van snelheid en efficiëntie slechts als voordelen kunnen gelden indien de door hen ervaren knelpunten worden opgelost (zie hieronder). Ook zien sommige respondenten meerwaarde in het strafrechtelijk karakter van de strafbeschikking:

> *'Soms leent de overtreding zich niet voor bestuursrechtelijke afdoening, dus [de strafbeschikking] is een goede aanvulling' (resp. BO06).*

> *'Als het om bepaalde feiten gaat is het goed om zo een tik op de vingers te kunnen geven' (resp. BO08).*

> *'Het is een ultiem middel om overtreders aan te pakken' (resp. BO10).*

Respondent BO11 noemt daarnaast de administratieve voordelen van werken met de strafbeschikking:

> *'De bestuurlijke strafbeschikking is een vrij simpele invuloefening zolang alles werkt met het invullen bij het CJIB (het gaat wel eens fout bij de module, bijvoorbeeld dat inlogcodes niet kloppen). De terugkoppeling gaat ook goed; fijn dat je alles kunt terugvinden; dat is bijvoorbeeld ook handig voor de cijfers aan het eind van het jaar – kun je allemaal zo vinden' (resp. BO11).*

Respondent BO12 vindt ook de administratieve verwerking van verzet efficiënt:

'Wordt verzet ingesteld, dan gaat het ook heel snel: de bewijsmiddelen zijn immers allemaal in het archief verzameld; de BOA hoeft die alleen te pakken en dan samen met het pv naar het CJIB te sturen; dat gaat heel snel' (resp. BO12).

Respondent BO11 wijst er ten slotte wel op dat de strafbeschikking, hoewel een goede aanvulling, niet kan dienen ter vervanging van andere instrumenten; de strafbeschikking is immers slechts beperkt toepasbaar. Zodra een zaak meer complex is, dient reeds een uitgebreider proces-verbaal te worden opgemaakt en dat daarvan bij delicten begaan door ondernemingen al snel sprake is. Voor eenvoudige zaken is de strafbeschikking volgens hem een uitkomst.

5.3.1.1 Organisatie

Bij veel bestuursorganen zijn de uitvaardiging en verwerking als volgt geregeld: een BOA constateert een overtreding en vaardigt een strafbeschikking uit, waarna een administratieve afdeling de strafbeschikking invoert in het verwerkingssysteem van het CJIB.

'Het formulier bestaat uit een geeltje en een wit vlak. Op het formulier wordt alles ingevuld, waaronder de cautie. Deze wordt door de BOA ondertekend, gedagtekend en uitgevaardigd.[295] *Het geeltje krijgt degene mee die de bestuurlijke strafbeschikking opgelegd krijgt; het witte formulier gaat mee naar het waterschap. Hierna wordt de bestuurlijke strafbeschikking [door een coördinator] met de BOA ingevoerd in de module van het CJIB' (resp. BO01).*

Veelal treedt de BOA op als toezichthouder op het moment dat de overtreding wordt geconstateerd:

'Bijna alle toezichthouders zijn tevens BOA. Ze zijn primair aangesteld voor toezicht, maar zodra een strafbaar feit wordt geconstateerd, dragen ze de pet van BOA' (resp. BO02).

'BOA's vaardigen de [strafbeschikking] uit, ze zijn allen (…) inspecteurs. Dit gebeurt mondeling, omdat het direct bij constatering gebeurt. Keur en lozingen (door bedrijven) [worden] soms niet direct [uitgevaardigd]; dan wordt hen later schriftelijk een bon [toegezonden]' (resp. BO06).

Een enkele keer wordt gedifferentieerd naar de hoogte van de geldboete ten aanzien van de vraag bij wie de taak van interne controle ligt:

'In geval van een strafbaar feit vult een BOA het BSB formulier in, hoort de verdachte en levert vervolgens het BSB formulier in bij [een administratief medewerker] wanneer het gaat om feiten tot 5.000 euro en bij het Dagelijks Bestuur wanneer het om hogere bedragen gaat. Vervolgens wordt de [strafbeschikking] doorgezet naar de administratief medewerker die het doorzet naar het CJIB' (resp. BO02).

[295] Waarschijnlijk wordt hier 'uitgereikt' bedoeld.

Een enkele keer ligt ook de formele bevoegdheid tot uitvaardiging van de strafbeschikking bij een directeur (respondenten BO05; BO08; BO10). Respondent BO05 verklaart in dit verband dat de BOA de kennisgeving van uitvaardiging doet uitgaan, terwijl de directeur de strafbeschikking uitvaardigt. Respondent BO08 verklaart iets soortgelijks:

> *'De [strafbeschikking] wordt eerst aangezegd door de BOA (…) en dat alles wordt dan beoordeeld door de teamleider Handhaving. De teamleider is door het bestuur bevoegd [gemaakt] om [strafbeschikkingen] op te leggen, dus hij is ook degene die het uiteindelijk oplegt. Vervolgens wordt het ingevoerd bij het CJIB. De BOA's doen de aanzegging altijd mondeling, zetten niets op schrift of schrijven geen bon uit' (resp. BO08).*

> *'Er zijn vijf stappen. 1. De BOA heeft de combi bon; hij reikt de strafbeschikking uit; geeft de datum aan; tekent deze strafbeschikking en maakt hier een pv van op; 2. Vervolgens gaat dit langs de kwaliteitscontrole via de coördinator van de BOA's. Deze tekent en dateert op hetzelfde formulier zijn kwaliteitscontrole af. 3. Hierna komt het formulier terecht bij diegene die bevoegd is om bestuurlijke strafbeschikkingen uit te vaardigen. Deze geeft weer een datum op en ondertekent. 5. Het formulier gaat via de administratie naar het CJIB. De BOA vaardigt deze dus in persoon uit, bijvoorbeeld op straat, waarna een kwaliteitscontrole volgt en officiële betekening van een bevoegde binnen de organisatie' (resp. BO09).*

> *'De BOA deelt mondeling mede dat een [strafbeschikking] zal worden uitgevaardigd en geeft hier ook een schriftelijke (standaard) bon van aan de overtreder' (resp. BO10).*

Ook zijn het regelmatig toezichthouders niet zijnde BOA's die een overtreding constateren en aan de betrokkene een strafrechtelijk onderzoek aanzeggen; vervolgens wordt die aanzegging doorgezet naar een BOA die de strafbeschikking formeel uitvaardigt (respondenten BO03; BO04; BO11).

> *'De BOA is bevoegd tot het aanzeggen van de strafbeschikking; vervolgens beslist het bestuur van het waterschap of de BSB ook daadwerkelijk wordt uitgevaardigd. Het bestuur heeft dit gemandateerd aan de teamleider, dus feitelijk beoordelen de teamleiders de [strafbeschikkingen]. De BOA zegt de [strafbeschikking] dus aan, hoort de verdachte, schrijft dan de [strafbeschikking] uit – eerst op papier, nu via digitale bon – en overhandigt dit aan de verdachte' (resp. BO12).*

Bij sommige bestuursorganen is het strafbare feit bepalend voor de vraag of aanzeggingen mondeling of schriftelijk plaatsvinden (resp. BO07: bij bouwfeiten en milieufeiten vindt de aanzegging schriftelijk plaats; bij flora- en faunafeiten mondeling). Het komt regelmatig voor dat een toezichthouder pas de BOA inlicht nadat door eerstgenoemde meerdere overtredingen zijn geconstateerd (resp. BO04). Dit is een gevolg van het geringe aantal BOA's dat

bij een dergelijk bestuursorgaan werkzaam is (resp. BO04). Ook in die situaties plaatst vervolgens een coördinator of administratief medewerker de strafbeschikking in de module van het CJIB.

5.3.1.2 Organisatie verzet

Nadat de strafbeschikking in de module van het CJIB is geplaatst, worden de bijhorende stukken gearchiveerd. Indien verzet wordt ingesteld kan het nodig zijn om die stukken te verzamelen en in te sturen naar de CVOM.

> *'Vervolgens verzamelt de BOA alle stukken en bewijsmiddelen en plaatst [die] in het archief. Als verzet wordt ingesteld gaat de BOA dus naar het archief en haalt hier alle stukken en bewijsmiddelen uit' (resp. BO12).*

Sommige respondenten geven aan dat ze bericht ontvangen op het moment dat verzet is ingesteld (BO02; BO03; BO10; BO11). Sommige respondenten ontkennen een dergelijke melding te krijgen en stellen dat het 'mooier zou zijn als we een seintje zouden ontvangen als verzet is ingesteld' (BO06; BO07). Alle respondenten geven aan zelf regelmatig de CJIB-module te moeten controleren op mogelijk ingesteld verzet.

> *'Het verzet komt bij de BOA zelf terug. De contactpersoon voor het CJIB van het waterschap – in dit geval wederom de teamleider – ontvangt per post of per mail bericht als verzet is ingesteld, maar iedere 14 dagen kijken de BOA's zelf ook in het online systeem om te zien of verzet is ingesteld' (resp. BO12).*

Eén respondent geeft aan er geen problemen mee te hebben de module zelf te moeten controleren ('is slechts vijf minuten werk. Naast de [strafbeschikking] moeten ook de combibonnen worden doorgezet in de module, dus dan kan direct ook gekeken worden of ergens verzet is ingesteld' (resp. BO05)). Een andere respondent heeft hier minder waardering voor:

> *'Het verzet komt dus binnen via de module. Elke week moet[en wij] de module controleren op taken, wat best vervelend is, zeker nu [wij] maar 6 [strafbeschikkingen] per jaar uitvaardigen. Als er verzet is ingesteld, staat er als taak het aanleveren van een aanvullend PV. Dit kost veel tijd, ook omdat de module niet gebruiksvriendelijk is en zich hiervoor niet goed leent. [We] moet[en] in vrijwel elk geval het CJIB contacteren voor hulp. We worden dan goed geholpen' (resp. BO01).*

Naar aanleiding van de melding van het CJIB dat verzet is ingesteld, worden de relevante stukken verzameld, en wordt door de betreffende BOA een aanvullend proces-verbaal opgemaakt (respondenten BO02; BO05; BO06; BO08; BO10; BO11), en ingestuurd naar het CJIB (resp. BO12).

> *'Het wordt na verzet behandeld door dezelfde BOA, omdat die weet hoe het zit en wat er precies gebeurd is. Het is vaak onduidelijk waar het verzet over gaat. Wat mist*

moet de BOA zelf uitzoeken en zelf aanvullen, daar zit een verbeterpunt in. Daarna [wordt het] doorgestuurd naar CJIB, die handelt het verder af' (resp. BO07).

'[We krijgen] een seintje van het CJIB als verzet wordt ingesteld maar houden dit zelf ook in de gaten via de module. De BOA's hebben zelf geen toegang tot de module, dus dit wordt in de gaten gehouden door de administratief medewerker en één BOA die wel toegang heeft. De zaak komt na verzet terug bij de BOA die het behandeld heeft. Alle bewijsmiddelen zijn dan al verzameld, dus de BOA hoeft niet opnieuw op pad om bijvoorbeeld nog getuigen te horen' (resp. BO02).

Sommige respondenten zijn globaal op de hoogte van de verzetspercentages in hun zaken; hun eigen schattingen lopen uiteen van een op de vijf tot twee op de drie zaken. Volgens respondent BO09 maakt het CJIB of de CVOM hieromtrent niets kenbaar, wat hij als een nadeel ziet.

Verschillende respondenten geven aan dat soms wel erg veel tijd gelegen is tussen de constatering van het feit en de vraag (door het CJIB/CVOM) om een aanvullend proces-verbaal ('soms wel een jaar' (resp. BO03); 'een half jaar tot een jaar' (resp. BO04)).

5.3.1.3 Rolverdeling en communicatie met ketenpartners

Respondent BO01 geeft aan niet te horen te krijgen van het CJIB welke boete uiteindelijk wordt opgelegd voor een bepaald strafbaar feit. Hij geeft aan sowieso niet te weten 'wat er verder met zo'n strafbeschikking gebeurt' en dat terugkoppeling beter kan. Wel is hij zeer te spreken over het contact met het CJIB:

'het bestuursorgaan neemt contact op met het CJIB met vragen over de strafbeschikking; vanwege een gebrek aan ervaring met de strafbeschikking is er contact over vrijwel elke strafbeschikking die wordt uitgevaardigd. Het CJIB 'toont begrip en werkt goed mee' (resp. BO01).

Respondent BO01 meent wel dat een meer proactieve opstelling van het CJIB efficiënt zou zijn, waarmee hij doelt op geautomatiseerde updates en meldingen. Momenteel wordt een proactieve houding verwacht van het bestuursorgaan, aldus respondent BO01. Meerdere respondenten zijn ronduit positief over de samenwerking met het CJIB. Ook wijzen ze op de voordelen die executie door het CJIB heeft:

'Als je een eigen bestuurlijke boete die hierop lijkt wil invoeren zit je met het nadeel dat je zelf een apparaat moet hebben om de boetes af te handelen' (resp. BO06).

Het gevoelde gemis aan terugkoppeling betreft volgens respondent BO01 *primair* de CVOM waar het de uitkomst van verzet betreft na de aanlevering van het aanvullend proces-verbaal. Deze respondent BO01 zegt dat hij slechts eenmaal bericht heeft ontvangen over wat na verzet in een zaak is gebeurd en 'kan verbetering zitten in de communicatie hierover':

'Wanneer is een zitting? Wat is de uitkomst? Dit zou voor de praktijk veel uit kunnen maken, want er worden weinig [strafbeschikkingen] uitgevaardigd en het is voor de BOA's belangrijk om te weten wat daarmee gebeurt' (resp. BO01).

Veel respondenten delen de kritiek op de CVOM vanwege een gebrekkige informatievoorziening over de afwikkeling na verzet. Respondent BO05 lijkt het gebrek aan terugkoppeling te wijten aan grote achterstanden bij de CVOM wat betreft de afhandeling van verzetten:

'In het begin was er af en toe terugkoppeling vanuit de CVOM, maar dan alleen van 'daar en daar is verzet ingesteld, er gaat een zitting komen'. We hebben gemerkt dat er een grote achterstand is met de afhandeling; zaken liggen soms zo'n 1,5 tot 2 jaar op de plank. Dit frustreert de BOA's, want de [strafbeschikking] was natuurlijk bedoeld om alles sneller af te kunnen handelen. Omdat het zo lang duurt wordt [op zitting] soms art 9a Sr toegepast of krijgen de overtreders een veel lagere boete dan eigenlijk zou kunnen, omdat de rechters dan vinden dat het te lang heeft geduurd. Het lijkt zo dus alsof verzet loont. De lik op stuk [insteek] valt zo weg. De CVOM houdt zich blijkbaar ook niet altijd aan de verzetstermijn; ze zeggen dan dat ze niet kunnen bewijzen dat de overtreder de [strafbeschikking] niet eerder heeft ge[kregen], bijvoorbeeld omdat hij op vakantie was. [Ik heb bijvoorbeeld] een keer contact gehad met de CVOM om te vragen hoe het met een aantal verzetgevallen zat waar al lang niets over bericht was; toen bleek dat ze allemaal nog op zitting behandeld moesten worden of überhaupt nog op de plank lagen. Er is ook een brief uitgegaan naar de CVOM van een aantal partners en aan de hand daarvan zijn gesprekken geweest om dit probleem aan de kaak te stellen. De gevolgen hiervan moeten nog zichtbaar worden want dit was nog niet zo lang geleden' (resp. BO05).

Een aantal respondenten geeft aan wel tevreden te zijn over het contact met het Functioneel Parket, maar minder goede ervaringen te hebben met de CVOM. Respondent BO06 zegt dat het veel moeite kost om aan informatie te komen. Respondent BO02 geeft aan bij het CJIB de CVOM 'in het verleden veel onjuistheden [te hebben] geconstateerd', wat hij wijt aan de omstandigheid dat de twee organisaties zijn ingesteld op het verwerken van bulkzaken, terwijl bestuursorganen veelal geen bulkzaken afhandelen wat de verwerking bemoeilijkt (resp. BO02). Meerdere respondenten stellen dat deze problematiek reeds bekend is en dat aan een oplossing gewerkt wordt; ze noemen in dit verband het voornemen om de CVOM als tussenschakel (tussen bestuursorgaan en Functioneel Parket) 'er tussenuit te halen' en dat een goed idee te vinden. De 'lijntjes met het FP zouden gewoon veel korter zijn dan met de CVOM' (resp. BO03). De waardering voor de samenwerking met het Functioneel Parket is bij meerdere respondenten groot.

'Bovendien is de expertise van de CVOM ook anders; bij het FP weet men beter hoe alles werkt, terwijl het bij de CVOM soms lijkt alsof het voor hen allemaal niet zo duidelijk is' (resp. BO03).

'[Er vindt] geen terugkoppeling [plaats] vanuit het OM. Ze zijn wel een verbeterslag aan het maken, binnenkort gaat het via het FP (…). Het FP informeert dan naar het verzet en heeft dus contact met de CVOM' (resp. BO07).

Respondent BO12 geeft aan dat de terugkoppeling vanuit de CVOM inderdaad onvoldoende is. Terwijl over de afwikkeling van processen-verbaal wel goede afspraken zijn gemaakt tussen OM en bestuursorgaan, zou dat ten aanzien van de strafbeschikking niet het geval zijn.

'Dit heeft ook te maken met de weg die de [strafbeschikking] aflegt, via CJIB en CVOM. Ik verwacht dat dat straks al heel anders is als de CVOM er tussenuit is en je contact hebt met het FP' (resp. BO12).

5.3.1.4 Communicatie met betrokken burgers

Veel respondenten geven aan dat betrokken burgers of bedrijven die als verdachte een strafbeschikking worden aangezegd, of tegen wie de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, niet onmiddellijk te horen krijgen welke boete wordt opgelegd. Dit wordt pas later door het CJIB aan de betrokkene gecommuniceerd. Respondenten BO01 en BO11 geven aan niet te weten welke boete op een bepaald feit is gesteld en slechts de feitcode in de module in te voeren.[296]

'De boetebedragen worden niet ingevuld op het formulier, [daar] gaat een groot kruis doorheen. [Er] wordt ook niet mondeling een schatting medegedeeld' (resp. BO02; resp. 06).

Respondent BO12 geeft aan dat het niet is toegestaan om het boetebedrag reeds in te vullen. Een enkele respondent geeft aan dat wel degelijk een schatting wordt gegeven van het boetebedrag:

'Het boetebedrag wordt niet alvast op de combi-bon ingevuld. Het te verwachten bedrag wordt wel vaak mondeling aan de overtreder medegedeeld' (resp. BO03) (idem resp. BO04 en BO12).

Ook stelt één respondent dat de boetebedragen wel degelijk door de BOA op het betreffende formulier worden ingevuld (resp. BO10).

Respondent BO01 geeft aan dat de cautie aan de betrokkene wordt gegeven, omdat die 'op het formulier vermeld staat'. Rechten die daarop niet vermeld staan worden ook niet gecommuniceerd. Dat is volgens hem verder aan het CJIB. Over de inhoud van de communicatie stelt respondent BO02:

'Tijdens het aanzeggen van de BSB legt de BOA de rechten uit, maar deze staan ook allemaal op het [strafbeschikkings]formulier dat aan de verdachte wordt overhan-

[296] Zie echter art. 4.6 lid 2 Besluit OM-afdoening.

digd. De BOA loopt dit wel ook mondeling na met de verdachte, dus zaken als een tolk, rechtsbijstand, cautie etc. worden allemaal doorgenomen' (resp. BO02).

Sommige respondenten geven aan dat de mededeling van rechten schriftelijk geschiedt bij de uitvaardiging van de strafbeschikking (resp. BO03). Respondent BO04 stelt dat de procedure altijd aan de betrokkene wordt uitgelegd, terwijl volgens respondenten BO05, BO06, BO07, BO10 en BO11 de BOA de betrokkene (de cautie geeft en) op diens rechten wijst.

'De BOA's vertellen de rechten, verzetstermijn [en de] procedure wordt volledig uitgelegd' (resp. BO07).

'Dit gebeurt tijdens de aanzegging door de BOA's. Dit gebeurt als het goed is dus mondeling, maar dit wordt niet gecontroleerd. Dit is wel geïnstrueerd' (resp. BO09).

'De BOA legt uit dat nu dus de strafbeschikking is aangezegd; dat deze vervolgens voor controle langs het bestuur gaat, en dat indien het bestuur zich erin kan vinden binnenkort de acceptgiro bij de verdachte op de mat valt. Tijdens het aanzeggen van de strafbeschikking legt de BOA in grote lijnen uit wat een strafbeschikking inhoudt en hoe dit in zijn werk gaat [en] legt daarnaast de rechten uit, dus noemt de cautie, bijstand van raadsman etc.' (resp. BO12).

Respondent BO08 geeft echter aan dat de BOA's in het geheel geen mondelinge mededelingen doen over de rechten van de verdachte en dat die informatie pas wordt verstrekt op de strafbeschikking zodra die 'bij de overtreder in de bus ligt'.

5.3.2 Construct van een algemene regeling voor de OM-strafbeschikking naast een bestuurlijke strafbeschikking (onderzoeksvraag 12)

Meerdere respondenten geven aan niet op de hoogte te zijn van het bestaan van andere typen strafbeschikkingen dan de bestuurlijke strafbeschikking. Respondenten geven aan dergelijke kennis niet te missen (resp. BO03; BO12) en derhalve ook geen moeite te hebben met het construct van een algemene regeling voor de OM-strafbeschikking naast een bestuurlijke strafbeschikking.

5.3.3 Wensen die leven bij ambtshalve betrokken personen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk (onderzoeksvragen 9 en 10)

Respondenten is uitdrukkelijk gevraagd naar mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening en naar mogelijke neveneffecten van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld in verhouding tot andere regelgeving.

5.3.3.1 Relatief gering gebruik bestuurlijke strafbeschikking

Hoewel het relatief geringe gebruik van de bestuurlijke strafbeschikkingen niet noodzakelijkerwijs betekent dat sprake is van knelpunten in de uitvoeringspraktijk, hebben de onderzoekers aan de medewerkers van de bestuursorganen uitdrukkelijk de vraag voorgelegd waarom er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van het instrument om eventuele knel-

punten op het spoor te komen. Alvorens over te gaan tot een bespreking van meer specifieke knelpunten zoals die uit de interviews naar voren komen, worden hieronder eerst de reacties geschetst op de vraag naar het waarom van de – volgens de respondenten – bij oorspronkelijke verwachtingen achterblijvende aantallen uitgevaardigde bestuurlijke strafbeschikkingen.

Een aantal respondenten wijst in dit verband nadrukkelijk op het principieel strafrechtelijk karakter van de strafbeschikking en de omstandigheid dat bestuursorganen met strafrechtelijk optreden niet vertrouwd zijn en het daardoor als een ingrijpend instrument beschouwen.

> *'Bij [ons] is het zo dat strafrechtelijk aanpakken minder goed binnen het handhavingsbeleid past. Het is een ingrijpend middel en wordt minder vaak aangegrepen. Ook vóór de strafbeschikking werden er maar ongeveer 10 pv's per jaar opgemaakt' (resp. BO01).*

> *'Dit is een bestuurlijke instantie, dus we kunnen het bestuursrecht gebruiken in geval van overtredingen. Pas als het bestuursrecht niet nuttig is of de overtreder niet meewerkt, grijpen we naar het strafrecht. Maar in geval van de binnenvaartpolitiereglementen, dus bij toezicht op het water, dan gebruiken we wel meteen het strafrecht; dat heeft meer effect' (resp. BO06).*

Respondenten BO02 en BO12 noemen de 'angst om strafrecht toe te passen'. Respondent BO04 meent dat toezichthouders te vaak een waarschuwing geven en dat ze niet 'terug moeten deinzen en de strafbeschikking gewoon moeten uitvaardigen' (idem resp. BO09).

Een andere respondent meent dat oorspronkelijke verwachtingen[297] te hoog waren en dat ook slechts sprake is van lage aantallen processen-verbaal (zonder dat daar een strafbeschikking op volgt) (resp. BO03). Respondent BO08 meent dat de voorschriften gewoon goed worden nageleefd en dat er daardoor dus weinig strafbeschikkingen hoeven te worden opgelegd. Bovendien stelt hij dat het nodig is om een overtreding op heterdaad te constateren en dat dat 'op zich al best lastig is'. Ook zou vaak sprake zijn van contra-indicaties waarbij geen strafbeschikking mag worden uitgevaardigd (resp. BO03; BO05; BO08; BO11).

Respondent BO01 stelt in dit verband verder dat het een nadeel is van de strafbeschikking dat niet gedifferentieerd kan worden naar de ernst van het feit bij het vaststellen van de hoogte van de boete (idem resp. BO04; BO08), en meent dat ook de gebruikersonvriendelijke CJIB module (veel invulvelden zouden zich niet lenen voor het opnemen van specifieke omstandigheden (idem resp. BO11)). Verder meent hij dat een gemis aan automatisering kan bijdragen aan een bij de verwachtingen achterblijvend gebruik.

[297] De respondenten spreken over verwachtingen die verder niet onderbouwd zijn en waarvan niet duidelijk is wier verwachtingen dit waren.

Respondent BO04 is van mening dat een belangrijke reden waarom de strafbeschikking nog relatief weinig wordt gebruikt gelegen is in een gebrek aan kennis bij BOA's, waaraan gewerkt wordt door cursussen te organiseren. Dit wordt bevestigd door respondent BO12:

> *'Ook wijziging van de regelgeving kan heel lastig zijn voor de BOA's. Er komt dan heel veel op mensen af; er worden dan nieuwe feitenboekjes gemaakt met weer nieuwe dingen. Het zou dan fijn zijn om een soort cursusje te geven voor de BOA's, zodat ze weten wat veranderd is en waar ze nu op moeten letten' (resp. BO12).*

Respondent BO04 wijst in dit verband op de omstandigheid dat ook regelmatig met 'particuliere BOA's' gewerkt wordt die over onvoldoende kennis zouden beschikken.

> *'Gaat dan soms om flora- en faunawetgeving, maar meestal leggen zij mini-pv's op voor zaken als verboden toegang. De kennis van die BOA's moet verder ontwikkeld worden: zij leggen maar zo'n 10 strafbeschikkingen op tegenover zo'n 600 pv's per jaar. Deze BOA's zijn lager opgeleid dan de 'gewone' BOA's en daardoor vinden ze het misschien moeilijker om de strafbeschikking op te leggen' (resp. BO04).*

Meerdere respondenten wijten het bij de verwachtingen achterblijvend gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking aan de hoogte van de boetebedragen (vaak te hoog: resp. BO05; BO08; BO09; en BO12) en soms ook te laag (resp. BO09)). Vanwege de hoogte van de boetes schrijven BOA's liever een proces-verbaal uit en nemen contact op met het Openbaar Ministerie om laatstgenoemde een meer passende straf op te leggen (resp. BO12).

Meerdere respondenten wijzen op de mogelijkheid om een zogenaamd SAM-pv op te leggen in milieuzaken en stellen dat deze concurreert met de bestuurlijke strafbeschikking. SAM staat voor Snelle Afwikkeling Milieuzaken. Opsporingsinstanties sturen de processenverbaal toe aan het Functioneel Parket voor de afdoening van relatief lichte milieufeiten; het Openbaar Ministerie neemt vervolgens de afdoeningsbeslissing. Indien al voor afdoening door middel van een strafbeschikking wordt gekozen is in dat geval sprake van een OM-strafbeschikking en niet van een bestuurlijke strafbeschikking. Respondenten stellen dat relatief vaak voor deze vorm van afdoening wordt gekozen, wat de aantallen bestuurlijke strafbeschikkingen bij deze feiten drukt. Respondenten BO04 en BO05 geven aan dat het Functioneel Parket liever een SAM-pv ontvangt dan een bestuurlijke strafbeschikking.

> *'Sinds kort bestaat de mogelijkheid om een ander soort pv op te leggen bij milieuzaken waarin de [bestuurlijke strafbeschikking] niet past, maar waarin ook niet een heel uitgebreid pv hoeft te worden gemaakt. Deze pv's gaan rechtstreeks naar het OM en het OM legt dan de OM-strafbeschikking op of een transactie' (resp. BO07).*

> *'De bestuurlijke strafbeschikking is ontstaan om het FP te ontlasten, maar het FP heeft nu ruimte en tijd, dus die vinden een SAM-pv (snelle afdoening milieuzaken) fijn; dat gaat heel snel. [Daarbij] wordt door de parketsecretaris samen met de betreffende BOA overlegd wat een goede aanpak zou zijn, dus de BOA's vinden dit ook*

een fijne manier van werken. De bestuurlijke strafbeschikking was dus bedoeld om te ontlasten en nu blijkt dat ze [bij het FP] tijd over hebben, waardoor hun voorkeur uitgaat naar het SAM-PV, maar daardoor komt de bestuurlijke strafbeschikking moeilijker van de grond. Dus dat is heel tegenstrijdig' (resp. BO05).

Verder is voor het toekomstig gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking relevant of bestuursorganen subsidie krijgen (per strafbeschikking of per schrijvende BOA). Meerdere respondenten geven aan dat een financiële regeling bestond tot en met 2016,[298] en dat nog niet (voor iedereen) duidelijk was op het moment van het afnemen van de interviews of toekenning van dergelijke subsidies bestendigd zou worden.

'[We kregen] tot en met 2016 een vergoeding voor iedere schrijvende BOA; [dat geld] werd bijvoorbeeld gebruikt voor bijscholingscursussen; dat was heel fijn. Het is nog onzeker of we vanaf 2017 ook nog die vergoeding krijgen; dat is nog afwachten. [Bepaalde bestuursorganen hebben aangegeven geen strafbeschikkingen meer uit te vaardigen] als we geen vergoeding meer krijgen' (resp. BO12).

Ook respondent BO04 vreest dat meerdere bestuursorganen de strafbeschikking niet langer zullen gebruiken indien de subsidiëring ervan stopt.

'We krijgen dan namelijk geen geld meer om de BOA's op te leiden etc. Leidinggevenden van BOA's zijn nu al niet altijd blij als hun BOA met een BSB bezig is; dan zijn [ze] strafrechtelijk bezig dus [dan hebben] de bazen hebben niets over de BOA's te zeggen. Dat is nu nog oké omdat ze er wel geld (door de subsidie) voor krijgen, maar ik vraag me af hoe het gaat als de subsidie is stopgezet' (resp. BO04).

5.3.3.2 Maatwerk en hoogte van geldboetes

Respondent BO01 noemt als nadeel van de strafbeschikking dat bij de vaststelling van de boetes geen rekening gehouden kan worden met persoonlijke omstandigheden. De boetes zouden soms te hoog zijn, wat weer tot extra verzet zou leiden. Respondent BO06 meent eveneens dat het mogelijk moet zijn om onderscheid te maken tussen onderscheiden situaties.[299]

Ook respondent BO02 meent dat de boetebedragen vaak te hoog zijn. Hij stelt getracht te hebben om de bedragen te laten verlagen, maar dat dat niet mogelijk bleek. Ook hij noemt het instrument te weinig flexibel: bij een ander instrument bestaat de mogelijkheid om bij-

[298] Enquête Bestuurlijke Strafbeschikking (BSB) 2015: 'Voor het gebruik van de bsb ontvangen waterschappen tot en met 2016 een jaarlijkse vergoeding (startsubsidie van 1.250 euro per schrijvende buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)'. Ook uit de enquête komt naar voren dat de startsubsidie veelal wordt gebruikt voor scholing, maar tevens voor de aanschaf van handhavingsmiddelen. De verwachting wordt uitgesproken dat waarschijnlijk minder strafrechtelijk gehandhaafd zal worden indien de subsidie verdwijnt. Tevens wordt aangegeven dat men liever een standaardvergoeding ontvangt per schrijvende BOA dan een vergoeding per uitgevaardigde strafbeschikking.

[299] Idem Enquête Bestuurlijke Strafbeschikking (BSB) 2015.

voorbeeld onderscheid te maken tussen een B.V. en een eenmanszaak en die mogelijkheid zou ook bij de bestuurlijke strafbeschikking moeten bestaan. Ook respondenten BO02, BO03, BO10 en BO12 noemen de te hoge bedragen als een belangrijke reden voor de hoge verzetspercentages.[300] Respondenten BO03 en BO12 noemen in dit verband ook de omstandigheid dat verzet instellen loont (dat door de rechter een lagere straf wordt opgelegd).

Respondenten stellen in dit verband:

> *'De tabel wordt gevolgd. Lastig dat het van die hoge bedragen zijn; de hoogte van de boetes is echt een probleem. Dit kun je op twee manieren oplossen: bijvoorbeeld voor een bepaald feit een boete tussen de 500 en 1.000 euro, maar dit kan tot willekeur leiden. De boetebedragen kunnen ook vast blijven maar naar beneden worden bijgesteld. Voor sommige feiten kun je kiezen of je een strafbeschikking oplegt of het via een andere weg afdoet; als dat bijvoorbeeld met een bestuurlijke boete kan, dan zijn die bedragen veel lager dan de bedragen die je volgens de tabel door middel van een strafbeschikking moet opleggen, dus dat is een probleem' (resp. BO05).*
>
> *'De bedragen staan vast en zijn heel taai. Meer variatie in de hoogte van de bedragen zou heel fijn zijn, of dat de BOA's het zelf kunnen afvlakken en inschatten per situatie. Nu [heb ik] het idee dat de BOA's misschien wat voorzichtig omgaan met het uitvaardigen van een [strafbeschikking] omdat de bedragen zo hoog zijn. In het veld heeft immers niemand controle op wat een BOA doet, of hij ergens een [strafbeschikking] had kunnen opleggen en dit wellicht om die reden niet heeft gedaan' (resp. BO08).*
>
> *'Ook zijn de straffen soms niet passend. [We] kijken naar een tabel of matrix (…) Uit deze tabel volgt dan de hoogte van een boete. Soms wordt deze te licht of te hoog bevonden, waardoor [we] voor een ander middel [kiezen]. [We zouden] graag zelf de hoogte van de boete bepalen. Dit is bij de jaarlijkse bespreking met het CJIB, net zoals het gemis van gegevens omtrent verzet, al meerdere malen aangehaald' (resp. BO09).*
>
> *'De boetebedragen zijn wel erg hoog, de hoogte van de boetes kan natuurlijk ook reden zijn om verzet in te stellen. Er moet meer speling in de bedragen zijn, bijvoorbeeld het verschil in opzet [en] schuld van [de] overtreder. Dat moet je in de bedragen kunnen terugzien' (resp. BO10).*
>
> *'[Er is] een aantal feitcodes met te hoge boetebedragen. Dit is in de werkgroep ook meerdere malen naar voren gekomen; die heeft geprobeerd om bij bepaalde feitcodes gradaties te krijgen, bijvoorbeeld de hoeveelheid vervuilende stof bij watervervuiling. Bij een aantal feitcodes is dat nu zo, maar de werkgroep wil er meer. Ze willen*

[300] Zie Enquête Bestuurlijke Strafbeschikking (BSB) 2015: 'De bsb-werkgroep ziet als mogelijke verklaring dat veel overtreders in verzet gaan tegen de bsb, omdat de boetebedragen als (te) hoog worden ervaren (…) De daadwerkelijke redenen om in verzet te gaan, zijn helaas onbekend'.

bijvoorbeeld voor lozing in water, dat dan niet alleen het aantal liter maar ook de schade die de betreffende stof kan aanbrengen [kan worden meegenomen]. 200 Liter benzine is iets heel anders dan 50 liter afvalwater, maar de straf is dezelfde. De werkgroep is hier dus mee bezig maar dit blijkt lastig te zijn: het systeem blijkt hier niet op inge[richt] te zijn; het worden dan teveel feitcodes. Het systeem lijkt nu dus leidend en dat mag niet de bedoeling zijn. De werkgroep probeert nu om een aantal zeer oude feitcodes, die nooit gebruikt worden als het ware in te wisselen voor gradaties bij bepaalde feitcodes' (resp. BO12).

Een enkele respondent vindt de bedragen niet te hoog, 'omdat het vaak economische delicten betreft', maar meent toch dat het goed zou zijn als 'verbalisanten soms een lagere straf kunnen opleggen' (resp. BO04).

5.3.3.3 Doorlooptijden

Een aantal door de respondenten ervaren knelpunten is in deze paragraaf al aan bod gekomen, zoals de lange doorlooptijden (zaken die een paar jaar bij de CVOM 'op de plank zouden blijven liggen' tot grote frustratie van buitengewoon opsporingsambtenaren).

Respondent BO08 stelt in dit verband dat het 'soms pas na een jaar duidelijk is dat er extra stukken moeten komen (dit gebeurt [eveneens] als mensen niet betalen en ook geen verzet instellen). Als wel verzet wordt ingesteld kan het ook lang duren voordat alles is afgehandeld' (resp. BO08). Als de te lange doorlooptijden tot gevolg hebben dat op zitting om die reden een lagere boete krijgt opgelegd, zou dat volgens respondent BO12 een reden zijn om in het geheel te stoppen met de strafbeschikking.

5.3.3.4 Terugkoppeling na verzet

Een ander punt waarvoor aandacht wordt gevraagd is terugkoppeling van wat in een zaak gebeurt nadat verzet is ingesteld. Respondenten geven aan weliswaar in de CJIB module te kunnen zien dat een strafbeschikking vernietigd is, maar niet wat de uitkomst van de zaak is en welke sanctie de rechter uiteindelijk heeft opgelegd. Aan dergelijke informatie bestaat behoefte (resp. BO08; BO09).[301] Ook respondent BO10 stelt dat dit leermomenten zouden kunnen zijn voor de betreffende BOA's en dat dus behoefte bestaat aan dergelijke terugkoppeling vanuit de CVOM. De behoefte aan informatie betreft overigens niet slechts de uitkomst van een zaak, maar ook zittingsinformatie.

'Het bestuursorgaan wordt niet op de hoogte gebracht van een zitting nadat verzet is ingesteld. Als je zelf korte lijnen hebt met bijvoorbeeld een parketsecretaris kun je het zelf vragen maar het zou fijn zijn als zo'n bericht automatisch aan het bestuursorgaan wordt medegedeeld' (resp. BO12).

[301] Idem Enquête Bestuurlijke Strafbeschikking (BSB) 2015.

Eén respondent stelt niet slechts behoefte te hebben aan terugkoppeling van zittingsinformatie en afdoening na afwikkeling van verzet, maar zou ook graag zien dat het bestuursorgaan het verzetschrift kan inzien (resp. BO03).

5.3.3.5 Feitenboekjes

Meerdere respondenten geven aan tegen problemen aan te lopen waar het de feitenboekjes betreft: de wijziging van deze boekjes naar aanleiding van nieuwe wetgeving zou regelmatig te laat plaatsvinden waardoor gedurende lange tijd geen strafbeschikkingen kunnen worden opgelegd.

> *'Het feitenboekje levert soms ook problemen op: als wetgeving wordt aangepast worden de feitenboekjes niet (direct) mee aangepast. Nu [is] bijvoorbeeld[sprake van] een wijziging in de natuurbeschermingswet waardoor voor groen vanaf 1 januari eigenlijk geen bestuurlijke strafbeschikkingen kunnen worden uitgevaardigd omdat de feitenboekjes helemaal niet meer kloppen' (resp. BO07).*

> *'Als een wet wordt aangepast wordt dit niet direct in de feitenboekjes verwerkt, want de feitenboekjes kunnen maar één keer per jaar worden aangepast. In zulke gevallen kun je dus een tijd geen strafbeschikkingen voor bepaalde delicten uitvaardigen. Je weet van tevoren natuurlijk al dat een wet gaat veranderen, maar het ministerie zegt dat de feitenboekjes dan niet ook al kunnen worden aangepast omdat de feiten vaak nog veranderen, dus je moet wachten tot de wet definitief is. Alleen moet je dan dus wéér een jaar wachten voor de feitenboekjes veranderd kunnen worden. Dit wordt straks vooral een probleem met de Omgevingswet, en is nu een probleem met de Flora- en Faunawet' (resp. BO11).*

Ook zou regelmatig uit de feitomschrijvingen en contra-indicaties in de feitenboekjes niet duidelijk worden hoe die toegepast moeten worden op specifieke omstandigheden.

> *'De feitomschrijvingen in de feitenboekjes dekken de lading vaak niet, bijvoorbeeld dat bepaalde elementen missen of juist extra zijn; dan [is] onduidelijk hoe strikt dit is en of dan echt niet een bestuurlijke strafbeschikking mag worden opgelegd' (resp. BO07).*

> *'De strafbeschikking is vaak niet toepasbaar; overtredingen worden vaak niet genoemd in de feitenboekjes of zijn slecht omschreven waardoor de overtredingen niet binnen het feit passen' (resp. BO11).*

5.3.3.6 Overige knelpunten/ nadelen

Andere nadelen van de strafbeschikking die door de respondenten worden genoemd zijn: een gebrek aan kennis bij BOA's en de ingewikkelde regelingen van de contra-indicaties (resp. BO04). Respondent BO09 vindt het automatiseringssysteem verouderd en weinig gebruiksvriendelijk:

'Het is een oud systeem en geeft te weinig opties. Wanneer er bijvoorbeeld een [strafbeschikking] moet worden uitgevaardigd voor een feit gepleegd op de openbare weg, geeft het programma beperkte opties terwijl een waterschap veel te maken heeft met het land. Dit [is] onhandig' (resp. BO09).

5.4 Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

In het kader van dit onderzoek zijn twee medewerkers van het CJIB geïnterviewd met als doel om hun ervaringen met de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking in kaart te brengen. Citaten uit interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een code('resp. CJIB01, CJIB02).

5.4.1 Organisatie, samenwerking, communicatie en rolverdeling tussen betrokken partijen (onderzoeksvragen 4, 6 en 8)

5.4.1.1 Organisatie en positionering

Het CJIB incasseert behalve bijvoorbeeld Europese boetes, bestuursrechtelijke premies (denk hierbij aan de premies zorgverzekeringen), ontnemingsmaatregelen, overheidsincassoboetes en mulderboetes, ook geldboetes die in een strafbeschikking zijn opgelegd. In 2016 werden door het CJIB 326.392 geldboetes geëxecuteerd die waren opgelegd via een strafbeschikking.[302] In datzelfde jaar werden nog 5.437 transacties door het CJIB geïnd. Afgezet tegen 9.437.717 Mulderboetes gaat het hierbij niet om de omvangrijkste zaakstromen waarmee het CJIB te maken heeft. Deze executietaken vinden plaats binnen het CJIB-onderdeel Innen & Incasseren. Behalve met innen en incasseren houdt het CJIB zich tevens bezig met het coördineren van de tenuitvoerlegging van sancties. Zo coördineert het CJIB onder meer de tenuitvoerlegging van principale vrijheidsstraffen, de voorwaardelijke invrijheidsstelling en jeugdtoezicht. In 2016 coördineerde het CJIB eveneens de executie van 37.426 taakstraffen (waarbij het met name gaat om de administratieve logistiek; de toetsing wordt uitgevoerd door de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVVI) van het OM).

'Het OM levert eigenlijk de executoriale titels aan die bij de rechtbank zijn verkregen aan bij het CJIB en het CJIB doet de coördinatie en meldt ook op een gegeven moment weer af bij het OM' (resp. CJIB01).

Deze coördinatietaken worden begrepen onder de noemer Coördineren & Informeren en worden uitgevoerd binnen het onderdeel Administratie- en Informatiecentrum voor de uitvoeringsketen van strafrechtelijke beslissingen (AICE).

Het CJIB krijgt via twee stromen strafbeschikkingen aangeleverd ter executie: enerzijds de zaken die rechtstreeks door de parketten worden aangeleverd (parketten leggen strafbe-

[302] https://www.cjib.nl/sites/default/files/attachments/acjib_jaarbericht_2016.pdf

schikkingen op en sturen die naar het CJIB) en anderzijds de zaken afkomstig van politie en bestuursorganen.

> *'Wij kennen als instroom voor de strafbeschikkingen de feitgecodeerde stroom en de parketzaken. In die feitgecodeerde stroom zitten dan OM-strafbeschikkingen, politiestrafbeschikkingen en de bestuurlijke strafbeschikkingen, waarbij afhankelijk van de feitcode het gaat om een OM-, politie- of bestuurlijke strafbeschikking' (resp. CJIB01).*

Strafbeschikkingen stromen vanuit het Openbaar Ministerie binnen bij het AICE, waarna 'Innen & Incasseren' die verwerkt. Daarbinnen valt tevens de zaakstroom die door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in zijn onderzoeksrapport 'Beschikt en Gewogen' werd aangemerkt als geautomatiseerde zaakstroom, omdat daarin –hoewel het om OM-feiten gaat en het dus geen politiestrafbeschikking betreft- geen individuele schuldvaststelling plaatsvindt door het Openbaar Ministerie.[303] Uit hierboven opgetekende resultaten van interviews met de CVOM bleek al dat de kritiek uit het rapport 'Beschikt en Gewogen' door nieuwe werkwijzen bij de CVOM wordt ondervangen. Dit blijkt eveneens uit interviews met CJIB respondenten. Zij geven aan dat de ketenpartners toewerken naar een integrale beoordeling van de feitgecodeerde stroom (dus met inbegrip van politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen) aan 'de voorkant'.

> *'Het gebeurde in die geautomatiseerde stroom dat er vanuit werd gegaan dat dat goed was, maar nu wordt het echt beoordeeld' (resp. CJIB01).*

> *'Een deel van de instroom van feitgecodeerde zaken, bijvoorbeeld omdat sprake is van recidive of van een feitcode waarbij niet meteen een strafbeschikking mag worden verstuurd moet [eerst] worden overgedragen [aan] het OM. In het geval van de feitgecodeerde zaken is dat altijd CVOM. En die beoordelen [die] dan en [kan] weer besluiten tot een strafbeschikking en die wordt dan weer aan het CJIB geleverd. En dan gaat hij weer naar Innen en Incasseren als het om een geldboete gaat. Gaat het om een taakstraf dan zal AICE hem routeren naar de reclasseringsorganisatie' (resp. CJIB01).*

> *'Er zijn wijzigingen in dit proces ingezet. Deels is dat de wijziging die zit in de feitgecodeerde stroom; waar we naartoe willen als keten – OM en CJIB (en primair is dit een OM aangelegenheid) – is dat je aan de voorkant van die feitgecodeerde stroom ten eerste de schuldvaststelling doet, maar eigenlijk wil je ook een meer integrale beoordeling aan de voorkant' (resp. CJIB01).*

5.4.1.2 Samenwerking

Wat die 'integrale beoordeling aan de voorkant' betreft is het CJIB intensiever gaan samenwerken met het Openbaar Ministerie, wat geresulteerd heeft in de inrichting van een zoge-

[303] https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Documents/Rapport%20Beschikt%20en%20Gewogen.pdf

naamd ‘verdeelstation’ bij het CJIB. Op dat verdeelstation zijn leden van het Openbaar Ministerie aanwezig die zaken reeds beoordelen voordat ze naar de CVOM worden gestuurd. De bedoeling van het verdeelstation is om na mislukte executie door het CJIB te beoordelen of de zaak wel geschikt is voor afdoening door middel van een strafbeschikking.

> *‘Daarnaast is een nieuwe ontwikkeling het verdeelstation, eigenlijk ook ingezet sinds 2014. We zagen dat het OM toch wel veel zaken krijgt overgedragen waar het niet altijd iets mee kan. Dus het OM wil eigenlijk alleen zaken overgedragen krijgen in de strafbeschikkingsstroom waar ze ook effectief iets mee kunnen. Toen is het [verdeelstation] begonnen, eerst in pilotvorm, waarbij we voordat die zaken worden overgedragen aan het OM kijken of dat nog zin heeft en wat een effectieve interventie is [in] die zaak. Daar is het verdeelstation uit ontstaan, waarbij mensen van de CVOM hier bij het CJIB zitten samen met CJIB’ers. Dan kijken ze van ‘deze zaak staat op de nominatie om te worden overgedragen, wat is handig in deze zaak?’ (…) Als (…) de tenuitvoerlegging (…) is geslaagd dan ben je gewoon klaar, of hij is mislukt en dan heeft het verdeelstation een rol. Waarbij het verdeelstation nu eigenlijk op de geldroute zit, dus nog niet taakstraffen en de schadevergoedingsmaatregel. En de vraag is ook of je dat moet willen. En dan kijk je welke zaken daadwerkelijk weer naar het OM toegaan’ (resp. CJIB01).*

Het doel is om te komen tot een doelmatiger en persoonsgerichter optreden.

> *‘Bijvoorbeeld bij die zwartrijder die blijft recidiveren wordt gekeken van ‘heeft hij hier nog meer zaken, want vaak is dat zo, en zo ja dan worden die zaken gebundeld en dan kun je met een bundel van die zaken naar de zitting gaan. En dan kun je echt voor een celstraf of taakstraf gaan. Dus dan kun je hem ook weer veel persoonsgerichter aanpakken dan dat er tien losse zaakjes op die lopende band van het CJIB liggen’ (resp. CJIB01).*

Dit doel valt zonder intensieve samenwerking met het Openbaar Ministerie niet te bereiken.

> *‘Je schuift [als CJIB] dus eigenlijk op naar voren in de keten, maar we moeten hier ook wel moeite voor doen, want hier zijn we niet op ingericht. En als je naar de begintijd van de Wet OM-afdoening kijkt dachten we van ‘dit gaat zo werken’, dat was echt die ‘vermuldering’ van het strafrecht voor die doelgroep transacties. En onderweg zie je dan steeds dat heen en weer gaan, waardoor je je afvraagt wat we nou allemaal aan het doen zijn met elkaar. Dus ga je meer naar voren toe, dat samenwerkingsverband heeft dat ook echt opgebracht, en je hebt een ander inzicht in de zin dat je ook echt wil dat het meer persoonsgericht is. Maar als je kijkt naar de oorsprong, naar hoe het bedacht is, dan was het van stap naar stap naar stap en dan komt het goed. Dus dat is wel een wezenlijk verschil. En is het efficiënt? We zijn er nu mee bezig om het efficiënt te máken’ (resp. CJIB02).*

'Bij ZSM gebeurt dat natuurlijk ook als daar de goede informatie ligt. Maar er is dus onderscheid tussen de mensen die gezien worden en [zaken die] feitgecodeerd [zijn]. Maar als ze daar gezien worden [door de CVOM] wil je dat er goede informatie van het CJIB ligt, op grond waarvan je dan de juiste beslissing kunt nemen' (resp. CJIB02).

Het CJIB buigt zich volgens respondent CJIB02 momenteel over de vraag of –waar het de politiestrafbeschikkingen die rechtstreeks naar het CJIB gaan- in alle gevallen sprake is van effectieve afdoening, of dat daar winst te behalen valt door ook die zaken – althans de zaken die beantwoorden aan bepaalde indicaties – eerst af te laten buigen naar het Openbaar Ministerie.

De politie kan ervoor kiezen de aanlevering van strafbeschikkingen te laten lopen via de OM-strafbeschikkingsstroom of als politiestrafbeschikking rechtstreeks bij het CJIB in te dienen.

'De politie kan wel, dat gebeurt ook, een feit aangeven als een direct OM feit, dus dan is het een feitcode die bijvoorbeeld op zich wel in aanmerking komt voor een strafbeschikking, maar dan hebben zij reden om die zaak direct bij het OM neer te leggen. Dus dan komt hij daar binnen bij ons met die feitcode, maar er staat bij direct OM dus die schiet dan in die overdracht naar OM en dan gaat hij naar CVOM en wordt hij beoordeeld' (resp. CJIB01).

Ook voor de bestuurlijke strafbeschikking bestaat de mogelijkheid van afdoening volgens deze alternatieven.

'Of [het bestuursorgaan] moet de juiste feitcode aangeven, of hij moet hem gewoon als tik-verbaal bij het OM inleveren' (resp. CJIB01).

Ten slotte bestaat de samenwerking met de reclassering er ten aanzien van de taakstraf uit dat de reclassering door het CJIB de correcte informatie – de opdracht en persoonsgegevens – krijgt aangeleverd om het reclasseringswerk uit te kunnen voeren (resp. CJIB02).

5.4.1.3 Rolverdeling ketenpartners

De positie van het CJIB kan getypeerd worden als 'spin in het web' waar het de executie van strafrechtelijke sancties betreft. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het aanleveren van executeerbare strafrechtelijke beslissingen. Ook de toezichthoudende rol ligt bij het Openbaar Ministerie waar het het uitvaardigen van strafbeschikkingen betreft door politie en bestuursorganen. En het is ook niet het CJIB dat de strafbeschikkingen in enigerlei opzicht beoordeelt.

'En als het CJIB dan bezig is met innen en incasseren in dit geval en de executie mislukt, om welke reden dan ook, dan geven we hem aan het OM en die beoordelen hem dan, die zullen hem dan dagvaarden of die zullen de strafbeschikking soms wijzigen' (resp. CJIB01).

Verdachten worden er in de strafbeschikking op gewezen dat zij verzet kunnen aantekenen. Verzet wordt vervolgens niet door het CJIB zelf beoordeeld. Op de vraag of dit op heldere wijze aan de verdachten wordt gecommuniceerd antwoordt respondent CJIB01:

> *'Er staat duidelijk op [de strafbeschikking] dat ze bij de officier moeten zijn, voor de bulkstroom is dat altijd de CVOM, dus over het algemeen loopt dat wel goed. En als we [verzetten] hier binnen krijgen hebben we een doorzendplicht en sturen wij ze door met datastempel, zodat ze tijdig ontvankelijk worden verklaard. Dus dat dat niet ten koste gaat van degene die in verzet gaat. In de kentekenzaken bellen ze ons wel eens. In die kentekenzaken gaat de strafbeschikking naar de kentekenhouder, maar die is altijd in de gelegenheid om aan te geven dat hij niet zelf reed. En die worden gekanaliseerd via het CJIB voor wat betreft de vraag wie er reed. Dan is hier een proces ingericht van het horen van BOA's, dus om te vragen wie reed. En als het dan een andere bestuurder is kan de strafbeschikking op naam van die andere bestuurder komen te staan. Als het echt inhoudelijke vragen zijn, bijvoorbeeld ik reed daar wel maar ik had een goede reden om die overtreding te begaan, dan zit je dus echt op de inhoud en die gaan dan weer naar het OM' (resp. CJIB01).*

5.4.1.4 Verhouding ten opzichte van transactie

De medewerkers CJIB geven aan dat het aantal transacties nog relatief groot is, in ieder geval groter dan voorzien bij invoering van de wet.

> *'Het was natuurlijk ook de bedoeling dat de transactie echt afgebouwd zou worden, waarna je dan kijkt wat er overblijft. En dan heb je het misschien over 100 of 200 zaken waarin je echt maatwerk of afstemming over een bepaald geval waarin je nog de transactie doet. Onderweg is er een soort van kentering geweest. Eerder was het verhaal afwerken en naar nul toewerken, want OM-afdoening komt' (resp. CJIB01).*

De respondenten geven aan niet te weten waarom nog steeds veelvuldig voor de transactie wordt gekozen.

> *'Dit zijn echt de zaken die nog door de parketten worden afgedaan. Dus echt dat het parket een dossier heeft en beslist en dan kiest voor de transactie. Dit gebeurt deels op ZSM-locaties. Want daar is een transactie misschien ook wel gemakkelijk? Wij zien natuurlijk niet precies waar die keuze in zit en wat daaraan ten grondslag ligt' (resp. CJIB01).*

Een mogelijke reden die door de respondenten wordt genoemd is de latere implementatie van de mogelijkheid tot oplegging van de taakstraf en de schadevergoedingsmaatregel en de gewenning aan afdoening van die modaliteiten door middel van de transactie, alsook een mogelijk gemakkelijkere verwerking in de betreffende automatiseringssystemen (Compas) (resp. CJIB01). Een andere mogelijke reden die wordt genoemd is dat de strafbeschikking niet wordt opgelegd aan niet-ingezetenen omdat direct betalen zonder bijstand van een

raadsman niet mogelijk is, en dat in plaats daarvan bij die categorie verdachten door het Openbaar Ministerie gekozen kan worden voor de transactie (resp. CJIB01).

Wat het executieproces betreft geven de respondenten aan dat dat bij de transactie korter van duur is.

> *'Wat we hebben gezien bij de transactie dat was natuurlijk een relatief kort proces dus dat was gewoon pomp er maar in en stuur een acceptgiro uit en als hij betaalt meegenomen en anders buigt de rechter zich erover' (resp. CJIB01).*

> *'Transactie is relatief een heel kort proces. Want je stuurt één acceptgiro en dan weet je binnen een half jaar of hij wel of niet betaalt, en dan gaat het automatisch over naar het OM. [Maar] er [gaat] een heel executietraject aan vooraf bij de OM-afdoening, dus dat rechtvaardigt denk ik ook dat je meer kijkt naar die executie, en dus maatwerk [levert]. Dat heb je in dat transactiemodel misschien niet nodig, want dat is dus maar zo'n kort proces en dan ligt hij automatisch bij het OM' (resp. CJIB01).*

Hoewel het de insteek van de regeling van de strafbeschikking was om meer doelmatigheid te bereiken, is daarbij volgens de medewerkers CJIB eigenlijk sprake van een complexere vorm van executie.

> *'Bij de strafbeschikking is natuurlijk geprobeerd om die vereenvoudiging van die executie in te brengen, maar waar we tegenaan zijn gelopen door ontwikkelingen als de crisis en maatschappelijk incasseren bleek dat de executie niet altijd even gemakkelijk gaat' (resp. CJIB01).*

> *'Je merkt ook wel dat de executie natuurlijk vanuit het OM in het verleden helemaal bij het CJIB is neergelegd, als uitvoeringsinstantie voor het OM. En je ziet dus ook wel dat het OM die kennis, expertise en ervaring minder heeft. Die zijn dit van oudsher natuurlijk ook niet gewend. Want vanuit een vonnis heb je een vonnis en dat lever je aan het CJIB en dan ben je klaar. Maar bij de strafbeschikking zie je dat een [straf] wordt opgelegd (door welke instantie dan ook) en op een gegeven moment kun je die zaak, als OM zijnde, weer terugkrijgen. En dan moet je er iets van vinden. En dat is natuurlijk ook even anders dan de transactie. Dat is een heel klein overzichtelijk procesje, en nu krijg je hem binnen een executieproces met allerlei beoordelingen en overwegingen; waarom is dit zo gegaan? En die krijg je dan op je bord en daar moet je iets mee, dat is wel even wennen geweest voor het OM. Met name in het begin. Die relatieve onbekendheid met de executie' (resp. CJIB01).*

Het proberen te leveren van meer maatwerk en de verplaatsing van aandacht naar 'de voorkant' van het afdoeningstraject compliceren volgens de respondenten de afdoening. Het is volgens de respondenten echter niet goed mogelijk om te zeggen dat bij de strafbeschikking meer maatwerk mogelijk is (wat betreft de executie) dan bij de transactie. De maatschappelijke ontwikkelingen die hebben geleid tot meer maatwerk bij de strafbeschik-

kingsexecutie zouden zich wellicht ook hebben voorgedaan bij de transactie als de strafbeschikking niet zou zijn ingevoerd.

> *'(…)vervolgens het element van de gewijzigde maatschappelijke opvattingen, hoe ga je om met zielige mensen, dat is wel echt van de laatste tijd. En wat zou er gebeurd zijn als je gewoon nog de transactie had en niet de OM-afdoening? Dan was die maatschappelijke opvatting ook geland, dus ook in de transactie' (resp. CJIB02).*

5.4.2 Wensen die leven bij ambtshalve betrokken personen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk (onderzoeksvragen 9 en 10)

Respondenten is uitdrukkelijk gevraagd naar mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening en naar mogelijke neveneffecten van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld in verhouding tot andere regelgeving.

5.4.2.1 Automatisering

Een knelpunt dat genoemd wordt door medewerkers CJIB betreft de automatiseringsprocessen, *i.e.* dat de verschillende ketenpartners hun eigen ICT-ondersteuning hebben en dat die processen niet allemaal synchroon lopen waardoor niet alle modaliteiten die de wet mogelijk maakt in de praktijk tijdig uitgevoerd konden worden.

> *'Het tempo van de een is niet het tempo van de ander, want dat hebben we allemaal meegemaakt in de uitrol van OM-afdoening' (resp. CJIB02).*

> *'En je hebt het over grote aantallen, dus je wilt ook niet teveel handmatig doen. Want dat is foutgevoelig. En je wilt het inderdaad goed generiek inrichten, dus dat maakt het wel lastig' (resp. CJIB01).*

5.4.2.2 Proces-verbaalvergoeding bestuurlijke strafbeschikking

Volgens de respondenten zou een negatieve stimulans voor het gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking ten opzichte van de bestuurlijke boete gelegen zijn in de afschaffing van de proces-verbaal vergoeding. Medewerkers CJIB constateren dat gemeenten zich afwenden van de strafbeschikking en overstappen op sanctioneren door middel van de bestuurlijke boete. Hoewel de respondenten niet over bewijs beschikken dat de afschaffing van de vergoeding ten grondslag ligt aan die ontwikkeling, is dat wel hun indruk.

> *'Je weet niet of de prikkel pv-vergoeding [de oorzaak] is of überhaupt bezuinigingen. Ook bij de politie zag je afgelopen jaren een terugtrekkende beweging: minder staande houdingen; dus wat is daar de oorzaak van? Dat zien wij niet altijd. Bijvoorbeeld ook een verlaagde instroom van staande houdingen door de politie bij de politiestakingen' (resp. CJIB01).*

Maar de respondenten geven aan er in hun ogen wel degelijk een correlatie lijkt te bestaan tussen afschaffing van de vergoeding en terugloop in aantallen uitgevaardigde bestuurlijke strafbeschikkingen.

5.4.3 Beleidstheorie: doelmatigheid, rechtmatigheid en capaciteit

In deze paragraaf worden de uitkomsten van interviews vergeleken met de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening. Slechts die aspecten en instrumenten van de beleidstheorie zullen aan bod komen die in de resultaten van de interviews tot uitdrukking komen.

5.4.3.1 Versterken doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Uit de interviews komt naar voren dat de medewerkers CJIB niet van mening zijn dat het executieproces van de strafbeschikking doelmatiger is dan dat bij de transactie. Daarbij plaatsen de respondenten onmiddellijk de kanttekening dat de ontwikkelingen die een complexere vorm van afdoening hebben veroorzaakt zich ook zouden hebben kunnen voordoen indien niet voor de strafbeschikking zou zijn gekozen, maar in plaats daarvan nog primair met de transactie zou worden gewerkt. Desalniettemin menen respondenten dat sprake is van een langer durend executietraject en een verplaatsing van de aandacht van de strafvoltrekker naar 'de voorkant' van de afdoening om meer maatwerk te kunnen leveren.

De Officier van Justitie of andere uitvaardigende instantie kan niet in de strafbeschikking vervangende hechtenis opleggen voor het geval aan de verplichting neergelegd in de strafbeschikking niet wordt voldaan. Gijzeling is mogelijk in die gevallen waarin de verdachte de opgelegde geldboete niet betaalt, waarbij de officier van justitie een vordering tot gijzeling dient in te stellen bij de kantonrechter (art. 587b Sv). Respondenten wijzen echter op een daling van het gebruik van gijzeling als instrument om betaling af te dwingen:

> *'Daar zie je de ontwikkeling van de afgelopen jaren [ten aanzien van] de gijzeling in de Mulderzaken (…) van dat maatschappelijk verantwoord incasseren en berichtgeving in de krant. Rechters wezen toen massaal die gijzelingen af bij verkeersboetes. En dat straalde [af] op de OM-afdoening, want dat werd een te geautomatiseerd proces. Toen is met het OM een hele ontwikkeling in gang gezet om opnieuw naar die gijzeling te kijken en te kijken hoe dat beter en anders kan. Dus de juiste zaken voorleggen aan het OM: daardoor zie je wel een hele daling in het aantal gijzelingen' (resp. CJIB01).*

De ontwikkeling naar maatschappelijk verantwoord incasseren en de vraag om meer maatwerk leidt er ook toe dat in bepaalde gevallen niet naar dat instrument wordt gegrepen.

> *'Je hebt ook een categorie mensen, echt de schrijnende gevallen, die zie je ook bij de verkeersboetes, de bijstand, de anderen die wel heel veel boetes hebben, schuldenproblematiek vaak ook niet alleen bij het CJIB maar breder, dat is ook echt maatwerk (…) Ja dat is ook weer een ontwikkeling die samenhangt met dat maatschappelijk verantwoord incasseren, dan mogen wij ook eigenlijk niet doorgaan. Of nou ja mogen, dat is eigenlijk meer een afspraak die we hebben, een rechter zal zo'n vordering gijzeling ook nooit toekennen dus dan gaan we die ook niet indienen. We werken veel samen met NVVK, bewindvoerders, gemeentes. Dat hele sociale domein is ook in*

ontwikkeling en dat raakt alle vorderingen van het CJIB, onder andere OM-afdoening. En daarom is het ook weer zo van belang dat je aan de voorkant kijkt of de OM-afdoening een effectieve interventie is. Dan ga je aan de voorkant al de goede kant op met zo iemand' (resp. CJIB01).

De vraag om aandacht voor maatwerk en individualisering in het werkproces wordt door de geïnterviewde medewerkers van het CJIB uitdrukkelijk in het kader van de doelmatigheid geplaatst. Het sleutelbegrip hier is 'maatschappelijk verantwoord incasseren' dat inhoudt dat zaken persoonsgericht worden benaderd. Een ontwikkeling is waarneembaar van de beginfase van de Wet OM-afdoening – toen het hele werkproces louter was ingesteld op executeren – naar de tegenwoordige meer persoonsgerichte werkwijze (met volledige instemming en medewerking van het OM).

'Je ziet duidelijk (…) dat het allemaal een ander accent heeft gekregen de afgelopen jaren. Je hebt bijvoorbeeld mensen die continu een strafbeschikking krijgen, (en) je [kijkt] op een andere manier naar dat werk [zo] van 'wat is hier nu aan de hand?' Dus iemand die steeds op hetzelfde traject in de trein een boete opgelegd krijgt, wat speelt daar nu? Dus dat persoonsgericht kijken(…) is dus wat we willen' (resp. CJIB02).

'Wij krijgen een strafrechtelijke titel, dus daarmee heb je een titel en een rechtmatigheid van handelen, alleen de vraag is hoe geef je invulling aan dat handelen? En wat betekent dat handelen? En zit je ook in het juiste traject voor dat handelen, want is het handig dat (…) het CJIB [probeert] te incasseren bij iemand die niets heeft? Dus zit hij dan wel in het juiste traject?' (resp. CJIB01).

'Waar het voorheen alleen ging om de uitvoering van de wet- en regelgeving, kijken we nu of dit wel doelmatig is voor een specifiek geval. Dus ik denk dat we juist nu meer de doelmatigheid nastreven' (resp. CJIB02).

'[Daarbij wordt] gekeken hoe je iemand het beste [kunt] adresseren als CJIB (…): de burger die wel wil en kan betalen faciliteren we veel meer. Je ziet ook de ontwikkeling van het digitaal portaal: mensen kunnen via iDeal betalen. Als de burger wel wil betalen maar niet meteen kan betalen moet je kijken naar betalingsregelingen: wat is daar mogelijk? Daar zitten we ook in een ontwikkeling, waarbij het van een heel streng beleid gaat naar ruimte aan de voorkant. Dus faciliteer mensen. Dat voorkomt ook dat ze later in de executie in problemen komen, en met hoge kosten voor de keten en politie, mislukte executies en dergelijke. Dus daar zitten we ook in een overgang naar ruimere mogelijkheden (…) Zo is afgelopen jaar bijvoorbeeld ook [wat betreft] de strafbeschikking [bepaald dat] betalingsregelingen [mogelijk zijn], maar dan moet diegene wel contact opnemen met ons. Wij kunnen natuurlijk de mogelijkheden aanbieden, en bij het verdeelstation aan de achterkant wordt ook wel actief contact

gezocht met mensen. Met name als nog een klein bedrag openstaat. Maar wij kunnen het niet bevoelen op voorhand' (resp. CJIB01).

'De beoordeling die je dan eigenlijk aan de voorkant wil [is de vraag of de strafbeschikking wel een geschikte interventie is]. Stel je hebt de zwartrijder die iedere week bekeurd wordt, die wil je eigenlijk niet in het traject strafbeschikking hebben want dat lost helemaal niets op. Dus daar moet iets anders mee worden gedaan, maar dat is niet aan ons, dat het is aan het OM. En dat is dan ook weer dat persoonsgerichte (…) Dus dat is een ontwikkeling die eigenlijk met het OM in gang is gezet. Die schuldvaststelling is natuurlijk al in gang gezet maar om die ook uit te breiden naar een integrale beoordeling aan de voorkant, waarbij je in de toekomst bijvoorbeeld wilt kijken naar 'hij heeft al zo vaak zijn geldboete niet betaald, moeten we niet voor een taakstraf gaan?' Zo ver zijn we nog niet, maar daar willen we heen' (resp. CJIB01).

'En je houdt natuurlijk altijd mensen die niet willen betalen en wel kunnen betalen, maar daar moet je dan maar hard op inzetten, met gijzelingen bijvoorbeeld. En je hebt mensen die willen niet betalen en die kunnen niet betalen, dan moet je ook met persoonsgerichte aanpakken kijken wat mogelijk is. Je hebt ook een categorie mensen, echt de schrijnende gevallen, die zie je ook bij de verkeersboetes, de bijstand, de anderen die wel heel veel boetes hebben, schuldenproblematiek – vaak ook niet alleen bij het CJIB maar breder –, dat is ook echt maatwerk. En daar kan OM-afdoening ook deel vanuit maken' (resp. CJIB01).

Binnen het individualiseringsstreven is sprake van een continue spanning tussen het nastreven van de doelstelling van doelmatigheidsvergroting (vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening) en capaciteitsversterking (ontlasten van de zittende magistratuur voor het kunnen afdoen van zwaardere zaken door relatief lichtere feiten te laten afdoen door middel van de strafbeschikking).

'Ook ontwikkelingen als verkeersveelplegers, de hufteraanpak [vallen hierbinnen]. Dan probeer je in zo'n feitgecodeerde stroom de nuance aan te brengen en de vraag is of daar het proces op is ingericht. Want deels is het een geautomatiseerd proces, waarbij je wel maatwerk wilt inrichten voor mensen die daar niet in thuishoren, maar het maatwerk moet ook niet de hoofdstroom worden, want dan loop je helemaal de doelstelling van die wet mis' (resp. CJIB01).

De respondenten erkennen dat het uiteraard bij uitstek de zitting is waar echt maatwerk kan worden geleverd, terwijl een teveel aan maatwerk in CJIB-processen tot minder efficiëntie kan leiden.

'Je moet alleen de eigenlijke zaken voorleggen aan de rechter, maar je [moet ook] niet vergeten dat rechters de persoon voor hun neus zien staan, en dat maakt dat dan terplekke alsnog betalingsregeling et cetera kan worden geregeld. En dat be-

kruipt me nu ook: je probeert dus in de uitvoering van deze wet zoveel mogelijk persoonsgericht te zijn, maar je doet dat wel binnen die systematiek van hoe je het allemaal bedacht had. Dat is (…) uiteindelijk nooit zo persoonsgericht als dat je die persoon inderdaad voor je neus ziet. Maar daar zit weer die efficiencykant: je had een proces strak ingericht, geautomatiseerd ondersteunen om maar zoveel mogelijk zaken af te doen, zodat die zaken niet zomaar voor de rechter hoeven te komen' (resp. CJIB02).

Ook kan het leveren van teveel maatwerk op een gegeven moment niet langer doelmatig zijn:

'Haal de zaken die daar niet thuishoren weg bij de rechter, een beetje de vermuldering, maar houdt dat wel simpel en zuiver en ga daar ook niet teveel complexiteit in stoppen. En dat is wat we natuurlijk de afgelopen jaren ook wel hebben gedaan met dat maatwerk. En dat was natuurlijk ook niet helemaal de bedoeling. Maar we hebben het met z'n allen wel heel ingewikkeld gemaakt en daardoor misschien ook minder efficiënt' (resp. CJIB01).

5.4.3.2 Versterken rechtmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Een andere doelstelling die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening is het versterken van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening.

De verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht zouden verkleind worden, waardoor de kwaliteit van het recht verbeterd zou worden. Respondent CJIB02 nuanceert dit verkleinen van de verschillen (althans in praktische uitvoering) sterk door te stellen dat de grote aantallen mulderzaken een gelijksoortige aanpak als bij de strafbeschikking die gericht is op het bereiken van doelmatigheid 'aan de voorkant' niet toelaten.

'Doordat je dus zo dat samenwerkingsverband hebt met het OM en zo vroeg mogelijk [ernaar kijkt] en wat het betekent voor de persoon zelf kun je het ook zo doen, maar als je bijvoorbeeld naar de mulders kijkt dan zou dat helemaal niet kunnen natuurlijk. Het gaat dan om zulke grote aantallen waar ook dit soort gevallen tussen zitten. Dus dan kan dat niet. Maar binnen deze wet en het samenwerkingsverband hebben we de mogelijkheid om het zo te doen' (resp. CJIB02).

Het is niet louter de massaliteit die een dergelijke persoons(en op doelmatigheid)gerichte aanpak bij mulderzaken niet toestaat. Respondent CJIB01 wijst erop dat het om een andere 'doelgroep' van betrokken burgers gaat.

'Die 9 miljoen verkeersovertredingen, dat zijn met name snelheidsovertredingen; [het] betalingspercentage ligt vrij hoog; dat is de gemiddelde burger. Dus deels een andere doelgroep' (resp. CJIB01).

Ook zou het strafrechtelijk karakter van de strafbeschikking wel degelijk een andere insteek vergen:

> *'Straf [stelt] andere kwaliteitseisen dan een mulderproces dat heel erg geautomatiseerd is en ook veel meer geautomatiseerd kan. Straf vraagt die inhoudelijke beoordeling en daar zit wel verschil tussen. En dat zie je voor ons dan met name bij die verkeersboetes versus bijvoorbeeld OM-afdoening of andere strafrechtelijke boetes' (resp. CJIB01).*

Respondenten geven aan dat bij de politie- en bestuurlijke strafbeschikking toezicht deels vorm krijgt door geautomatiseerde processen en 'harde codes aan de voorkant', waardoor het bijvoorbeeld niet voorkomt dat strafbare feiten die zich niet lenen voor afdoening door middel van een strafbeschikking bij het CJIB binnen die stromen worden aangeleverd (resp. CJIB02). De kwaliteit van processen-verbaal wordt genoemd als een voortdurend punt van aandacht.

> *'De kwaliteit van pv's is een doorlopend thema, dat was al zo (…) bij transacties en dat is nu nog steeds zo. Het is wel echt beter geworden. Maar kwaliteit aan de voorkant, dat geldt voor de hele executie, dat is wel gewoon een aandachtspunt. Maar zo schokkend als het vroeger was is het niet meer. Er zijn nu geautomatiseerde vangnetten dus dat helpt ook' (resp. CJIB02).*

5.4.3.3 Vergroten capaciteit zittende magistratuur

Eén van de doelen van deze wet was het ontlasten van de zittende magistratuur door het Openbaar Ministerie en aangewezen andere instanties de mogelijkheid te geven om (onder toezicht van het OM) eenvoudige feiten zelfstandig af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Ten aanzien van zaken die met een boete worden afgedaan, maar ook waar het de rijontzegging en de taakstraf betreft werden capaciteitseffecten verwacht. Schaarse zittingscapaciteit zou daardoor kunnen worden ingezet voor zaken die dat gezien de aard van het feit of de passende strafrechtelijke reactie ook daadwerkelijk vergen.

De geïnterviewde medewerkers van het CJIB herkennen de doelstelling van het vergroten van de capaciteit van de zittende magistratuur en menen dat die door de strafbeschikkingspraktijk gediend wordt. De ontwikkeling waarin steeds meer gevraagd wordt om maatwerk kan er wel toe leiden dat sommige zaken juist wel voor de rechter dienen te worden gebracht.

> *Ik denk dat een van de doelen, efficiency in de keten, dus geen taken bij de rechter brengen als ze daar niet thuishoren, dat dat nog wel steeds overeind is met OM-afdoening. Ik denk alleen dat dat traject nog verbeterd kan worden door zaken die niet in dat traject thuishoren, eruit te filteren, maar dat zal een klein percentage zijn neem ik aan, en die wel om te buigen naar de rechter bij wijze van spreken of naar hoe het OM dat ook wil aanpakken. Maar dat je dan die executie nog zuiverder hebt.*

En uiteindelijk zal je met dat maatwerk ook nog steeds die doelstelling moeten halen van de capaciteit' (resp. CJIB01).

5.5 Zittende Magistratuur

In het kader van dit onderzoek zijn vier rechters geïnterviewd met als doel om hun ervaringen met de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking in kaart te brengen. Citaten uit interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een code (resp. ZM01, ZM02 enzovoorts).

Deze paragraaf heeft voornamelijk relevantie voor de OM- en politiestrafbeschikking. Respondenten geven aan niet met de bestuurlijke strafbeschikking te maken te krijgen.

5.5.1 Organisatie en rolverdeling tussen betrokken partijen (onderzoeksvragen 4, 6 en 8)

De respondenten zijn niet principieel tegen de strafbeschikking en menen dat die in positieve zin tot een efficiënte afdoening kan leiden.

'Wat misschien wel prettig is aan zo'n strafbeschikking, maar datzelfde geldt voor een transactie, is dat mensen op een bepaalde manier al weten waar ze aan toe zijn. Die strafbeschikkingen geven al vaak een richting of een orde van grootte aan hoe ze moeten wegen wat de consequentie zou zijn van hun gedrag als ze het er niet mee eens zijn en naar de rechter gaan om hun verhaal daar te vertellen' (resp. ZM02).

De zittende magistratuur krijgt voornamelijk met de strafbeschikking te maken in geval van verzet tegen een strafbeschikking of in geval van dagvaarding na mislukte executie. Verzet tegen de OM-strafbeschikking wordt op politierechterzittingen (of mulderzittingen) behandeld; verzet tegen politiestrafbeschikkingen wordt op kantonzittingen behandeld. Soms betreft het zittingen waarbij alle zaken uit verzetszaken bestaan, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Daarnaast houden rechters rekening met eerder uitgevaardigde, onherroepelijke strafbeschikkingen die aangetekend zijn in de justitiële documentatie van verdachten.

'Wij als strafrechters zien de strafbeschikking denk ik het meest in de verzetszaken inderdaad. Daarnaast is het natuurlijk zo dat een strafbeschikking wel een dusdanige beslissing is dat deze ook meegewogen moet worden bij het beoordelen van andere strafzaken. De strafbeschikking op de documentatie, daar kijken we natuurlijk naar, dat levert in veel gevallen ook recidive op. De wet noemt de strafbeschikking ook op sommige plaatsen, waar gezegd wordt: het gaat om een veroordeling van een strafrechter, of een tegen iemand uitgevaardigde strafbeschikking die oplevert dat je recidiveert' (resp. ZM04).

'Ik doe behoorlijk veel politierechterzittingen en dan zie je zowel de niet geïnde strafbeschikkingen als de verzetten' (resp. ZM02).

In algemene zin kan gesteld worden dat de zittende magistratuur zich minder bezighoudt met de strafbeschikking zelf. Zaken naar aanleiding van verzet of mislukte executie worden behandeld als elke andere strafzaak.

> *'Wij hebben een dossier en wij beoordelen het dossier. Er ligt al een boete of een taakstraf en nou ja, dat weet je. Op zitting vraag je dan aan een verdachte: hoe zit dat. Maar dat geldt voor een transactie evenzo. Als iemand een TOM-zitting heeft gehad en die is er wel of niet geweest, is dat ook van belang. Dat is niet nieuw of anders' (resp. ZM02).*

> *'We behandelen ze gewoon op de politierechterzitting en het zijn [geen] andere zittingen. We behandelen ze gewoon als iedere andere zaak op de politierechterzitting' (resp. ZM03).*

> *'Wij krijgen een proces-verbaal van politie, in plaats van een dagvaarding een oproeping met tenlastelegging, een uittreksel uit documentatieregister. Het kan ook zijn dat er nog iets anders over de persoonlijke omstandigheden van de verdachte inzit en we krijgen nog een setje stukken die zien op het verzet, de strafbeschikking zelf, het stuk waarmee verzet wordt ingesteld en de akte die naar aanleiding daarvan wordt opgemaakt. Verdere stukken die betrekking hebben op de totstandkoming van die strafbeschikking krijgen we niet' (resp. ZM04).*

Zeker als het relatief lichte feiten betreft zien respondenten in beginsel geen kwaad in afdoening buiten de rechter om.

> *'Zo'n flora- en faunawet; de milieufeiten, de hinderfeiten, dat soort dingen. Dat kan wel buiten de rechter om, tot op zekere hoogte' (resp. ZM03).*

> *'Ik weet dat er natuurlijk veel vragen zijn over wat een officier mag doen en of het sanctioneren niet aan een rechter moet worden overgelaten in het strafrecht. Ik heb er niet zoveel problemen mee. Ik vind het wel efficiënt. (…) we [kunnen] natuurlijk wel heel gewichtig gaan doen over dat een rechter over de schuld moet gaan nadenken en vaststellen, maar dat kan in een heleboel gevallen ook door iemand anders gedaan worden. Heel veel van die gevallen zijn ook helemaal niet problematisch, eigenlijk' (resp. ZM04).*

Wat betreft het type verdachten dat in verzet gaat, wordt gesteld dat het vaak first offenders betreft.

> *'Je ziet wel dat het vaak verdachten zijn die voor het eerst met justitie in aanraking komen. Als het recidivisten zijn, krijgen ze vaak geen strafbeschikking meer. Je ziet ze vaak voor het eerst voor een strafzaak in de rechtbank' (resp. ZM03).*

Waar het dergelijke first offenders betreft, geven sommige rechters er dan ook de voorkeur aan dat die in beginsel wel door hen worden berecht, ook waar het een feit als winkeldiefstal betreft.

> *'Ik zou die first offender winkeldiefstallen juist wel voor de rechter willen zien. Dan wil je even met zo iemand praten, van hoe en wat, juist een deel voorwaardelijk bijvoorbeeld. Dan wil je echt passend maatwerk leveren' (resp. ZM03).*

> *'Recidive is ook een contra-indicatie (…), dat is dan weer het lastige. Ik vind het lastig om er in algemeenheden over te praten. Dat zijn we natuurlijk als rechter ook niet gewend. (…) Misschien moet je zeggen dat op het moment dat de politie in het verhoor al opmerkt dat er iets met deze verdachte aan de hand is, dan is dat een contra-indicatie. Als het een standaardzaak is, geen grote financiële problemen, geen psychische problemen, dan kan je ook bij zo'n first offender winkeldiefstal goed een strafbeschikking opleggen. Zodra de politie in het verhoor merkt dat de verdachte psychische problemen heeft, en dat is heel vaak, of enorme financiële problemen, ja dan wil je hem liever voor de rechter. De politie moet dan uitschiften of het een apart geval is of niet, 'Moet hier wat mee?', dat ze het op die manier doen, maar dan ga je ook wel naar de inhoud kijken (resp. ZM03).*

> *'Ik denk niet dat je in zijn algemeenheid kan zeggen: alle first offenders moeten naar de rechter. Ik denk dat er een hele groep is, waarbij je prima een strafbeschikking kan opleggen. Die hebben dat dan een keer, die zijn geschrokken, die hebben de politie gesproken en denken: 'oeps, dit had ik niet moeten doen. Ik kom er nu af met een strafbeschikking en het is nu klaar'. Ik denk wel dat er een groep first offenders is, en hoe je daar dan de scheiding in moet maken is de volgende vraag, die je op een zitting met een officier en rechter die ze duidelijk toespreekt beter bereikt' (resp. ZM02).*

Respondenten geven aan dat de reden voor verzet kan verschillen, maar dat die vaak gelegen is in de hoogte van de strafbeschikking (*i.e*. van de boete).

> *'Vaak is het de hoogte van de boete, ja, 90% schat ik even zal gaan om de hoogte van de boete' (resp. ZM03).*

> *'Er zijn mensen die zeggen: "ik heb volstrekt ten onrechte een strafbeschikking gekregen. Ik heb het feit niet gepleegd". Dat zijn mensen die voor de vrijspraak komen, maar er zijn ook mensen die moeite hebben met de hoogte van de sanctie. Het gaat meestal toch om geldboetes. Een voorbeeld daarvan kan ik noemen; dat zijn mensen die strafbeschikkingen krijgen bij het aantreffen van verdovende middelen op festivals. (…) Die mensen krijgen een paar honderd euro opgelegd en dat vinden ze dan toch fors, voor die paar pillen. Dat is dan het verhaal. Dan komen ze niet zeuren over die pillen, dat klopt dan wel, maar het bedrag is dan te hoog. Die komen voor een andere sanctie' (resp. ZM04)*

'Ze zeggen soms ook eerlijk 'Ik weet ook wel dat ik het niet goed heb gedaan, maar ik wil wel vertellen waarom het is gebeurd, waardoor om die reden misschien de boete lager kan worden'' (resp. ZM02).

Op de vraag of dat verzet ook wordt ingesteld op niet inhoudelijke gronden, maar om bijvoorbeeld uitstel van executie te bewerkstelligen wordt ontkennend geantwoord, in ieder geval waar het verdachten betreft die op zitting verschijnen.

'Ze menen oprecht dat de boete veel te hoog is voor het vergrijp wat ze hebben gedaan en soms ook wel dat ze het überhaupt niet met een straf eens zijn, dat ze dus menen dat ze onschuldig zijn' (resp. ZM03).

Eén respondent legt een verband tussen het niet horen van een verdachte en de kans op het instellen van verzet.

'We doen natuurlijk ook Schiphol, daar zijn veel Flora- en faunawet zaken. Mensen die van vakantie komen en dingen mee hebben die niet mogen. [Schildpadden] of Chinese medicijnen met een beschermde plantensoort. Dat komt heel veel voor en dan zijn ze ook nog niet gehoord vaak en krijgen ze, naar hun eigen idee, een relatief hoge boete en dan tekenen ze verzet aan' (resp. ZM03).

Wat betreft de rolverdeling tussen rechter en Openbaar Ministerie waar laatstgenoemde verzetten beoordeelt voordat die naar zitting gaan, stelt één respondent te menen dat veelal geen sprake is van een negatieve ambtshalve beoordeling, althans dat hij veel zaken voor zich krijgt waarvan zowel de zittingsofficier als de rechter onmiddellijk zien dat een gang naar de rechter niet nodig was.

'Wat je veel ziet bij die strafbeschikkingen, volgens mij is het beleid van het OM, dat als er verzet wordt ingesteld het eigenlijk nooit leidt tot een ambtshalve beoordeling. Er wordt niet inhoudelijk naar gekeken, het wordt gewoon op de zitting gezet. Ik weet niet of dat niet iets is waar iets aan gedaan kan worden. Er zitten soms gewoon echt zaken tussen waarvan je denkt: ja, ze hebben gewoon een punt. Dat het OM ook op zitting zegt: u heeft een punt. Dan had je die gang naar de rechter gewoon kunnen besparen' (resp. ZM02).[304]

5.5.2 Wensen die leven bij ambtshalve betrokken personen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk (onderzoeksvragen 9 en 10)

Respondenten is uitdrukkelijk gevraagd naar mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening en naar mogelijke neveneffecten van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld in verhouding tot andere regelgeving

[304] Respondent 02 geeft zelf onmiddellijk aan het niet te kunnen waarnemen indien die ambtshalve beoordeling en een intrekking van de strafbeschikking wèl plaatsvindt, omdat de strafrechter die zaken niet ziet.

5.5.2.1 Voorwaardelijke sanctiemodaliteit en betaling in termijnen

De respondenten geven aan het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit als een knelpunt van de OM-afdoeningswetgeving te beschouwen.

> *'[Het ontbreken ervan] vind ik eerlijk gezegd wel jammer. Dat gemis kunnen wij dan goedmaken, maar ik vind nog steeds dat een voorwaardelijk deel heel nuttig kan zijn. Zeker bij min of meer first offenders, jonge gasten die voor het eerst met strafrecht in aanraking komen. Zelfs een geheel voorwaardelijke straf kan soms heel goed zijn, met name voor jonge mensen die ook heel bang zijn omtrent een VOG. Daar maakt het heel wat uit of je een (on)voorwaardelijke straf krijgt. Dat kan echt aan het krijgen van zo'n verklaring in de weg staan, zeker als het Opiumwet is. Of geweld' (resp. ZM01).*

Het mogelijk maken van het opleggen middels de strafbeschikking van een (deels) voorwaardelijke sanctie zou ook beter aansluiten bij de LOVS-oriëntatiepunten.

> *'Wat het punt natuurlijk is: de mensen die een strafbeschikking krijgen zijn vaak first offenders. Als wij naar onze LOVS kijken, maar ook sowieso, ga je niet gelijk bij een eerste keer grote geldboetes opleggen. Dan doe je vaak een deel voorwaardelijk, als stok achter de deur, als waarschuwing. Op die manier probeer je het bij een eerste en enige keer te laten en dat kan nu niet. Dat gebeurt heel vaak. Het is [daardoor] bijna nooit dat de strafbeschikking over wordt genomen als einduitspraak' (resp. ZM03).*

Ook door de geïnterviewde strafrechters wordt heel specifiek de rijontzegging genoemd als een straf die in voorwaardelijke vorm opgelegd moet kunnen worden, mits dit niet betekent dat de bestaande maximumstraf van 6 maanden rijontzegging verhoogd wordt.

> *'Ik vind zo'n ontneming van de rijbevoegdheid (…) op zich ook best vergaand. De consequenties zijn vaak best groot. Als je vindt dat dat moet, doe dan die voorwaardelijke. Je moet dan wel zorgen dat je het goed inkadert, dat dat niet opeens betekent dat ze twaalf waarvan zes voorwaardelijk mogen opleggen. Dan wordt het natuurlijk opeens wel heel fors zonder dat dat in de openbaarheid getoetst is door een rechter en iedereen daar nog zijn zegje over heeft kunnen doen' (resp. ZM02).*

Respondenten noemen ook het niet in een strafbeschikking kunnen bepalen dat een geldboete in termijnen betaald kan worden als een gemis.[305]

5.5.2.2 Uiteenlopen LOVS-oriëntatiepunten en richtlijnen strafvordering

Geïnterviewde strafrechters geven aan aansluiting te zoeken bij de LOVS-oriëntatiepunten, ook waar die afwijken van de eis ter zitting en in het bijzonder van de richtlijnen strafvordering van het Openbaar Ministerie.

[305] Zie echter art. 24a Sr en art. 561 lid 3 Sv.

'Als onze oriëntatiepunten veel lager zijn dan de richtlijnen van het OM, ga ik niet de verhoging van de strafbeschikking opleggen, [als wij] normaal gesproken zonder strafbeschikking een lagere straf zouden hebben opgelegd. Andersom ook bij een hogere. Daar zit in die zin toch ook wel echt een eigen afweging in. Laatst had iemand een strafbeschikking van 150 euro gekregen, vond ik totaal niet passend, ja dan ga ik toch omhoog. Daarom zit je bij de strafrechter. Dat is het risico dat je neemt door niet te betalen of verzet in te stellen' (resp. ZM02).

Eén respondent vindt de strafbeschikking voor de feiten waarvoor geldt dat de richtlijnen en de oriëntatiepunten uiteenlopen geen goede afdoeningsmodaliteit.

'In de zaken die ik zie vind ik het niet altijd een goede afdoeningsmodaliteit. Dat komt ook voor een groot deel, omdat wij als rechters voor veelvoorkomende delicten de LOVS oriëntatiepunten gebruiken en die liggen vaak wat lager dan die van het OM en als ze strafbeschikkingen uitdelen, kijkt het OM naar de eigen richtlijnen. Dan komt de zaak daarna bij ons op zitting en kijken wij in de LOVS en dan komen wij gewoon op een lagere boete uit. Dus daar wringt het' (resp. ZM03).

5.5.2.3 Doorlooptijden en executieproblematiek

Uit de interviews met strafrechters komt naar voren dat het bij verzetszaken en zaken betreffende mislukte executie vaak om behoorlijk oude zaken gaat.

'Wat je vaak ziet, ook bij de verzetten, dat het soms wel echt oude zaken zijn. Dan denk ik: misschien had dat wel wat sneller gekund. Bij die niet geïnde zijn ze natuurlijk sowieso vaak ouder, maar dat is inherent aan het feit dat ze niet inbaar zijn en het CJIB daar dan hard aan gewerkt heeft' (resp. ZM02).

Volgens dezelfde respondent maakt dit het ook ingewikkeld om op zitting een hogere straf op te leggen dan in de strafbeschikking is opgelegd.

'Hierbij is het wel altijd een lastige afweging, ook voor officieren, juist omdat de strafbeschikkingen vaak zo oud zijn, om dan hoger te gaan zitten. Ik had gisteren een verzetszaak uit 2013, het is inmiddels 2017, dan zou het best merkwaardig zijn als je als officier dan nog die verhoging vraagt. Je moet dan rekening houden met het tijdsverloop na instellen van verzet' (resp. ZM02).

Behalve doorlooptijden, wordt gesteld dat in geval van mislukte executie te gemakkelijk wordt gekozen voor een gang naar de rechter in plaats van andere manieren van executeren te betrachten.

'Wat mij wel opvalt is dat als die strafbeschikking niet betaald wordt, dat 'ie dan automatisch weer op zitting komt. Ik vraag me af waarom dat zo is. Er zijn heel veel mogelijkheden om te executeren; daar heb je geen rechterlijk vonnis voor nodig. Als het om efficiency gaat, denk ik: ga dat op een andere manier proberen te executeren,

en zet die zaken niet automatisch op de politierechterzitting. (…) Ze kunnen de beslaglegging zelf; een deurwaarder inschakelen; dat kan allemaal bij het CJIB. Als het over efficiency gaat, zou ik zeggen: ga daar nog eens naar kijken, of dat niet anders kan, want nu komen ze automatisch bij onze PR-zittingen. Dan hebben ze een bepaalde termijn niet betaald en dan houdt het kennelijk op met die strafbeschikking. Ik begrijp niet helemaal waarom, eigenlijk' (resp. ZM03).

5.5.2.4 Toezending strafbeschikking

Een ander knelpunt dat genoemd wordt door één respondent is dat hij vaak meemaakt dat strafbeschikkingen de verdachte nooit bereikt hebben.

'Heel vaak heeft de strafbeschikking de verdachte nooit bereikt, en dan komt zo'n zaak via een dagvaarding toch op zitting. Ik weet dan niet eens zeker of er een strafbeschikking is geweest, maar ik zie in de zittingslijst vaak staan 'strafbeschikking', met, ik noem maar wat, 250 euro. Maar dan zie ik de strafbeschikking niet in het dossier. Soms is er ook geen verdachte, en dan weet ik ook helemaal niet hoe dat voortraject gegaan is, dus dan behandel ik gewoon een zaak op dagvaarding. Maar soms, of meestal eigenlijk, is er wel een verdachte, aan wie ik dan meestal als eerste vraag 'waarom heeft u de strafbeschikking niet betaald?' en die dan zegt dat hij niets weet van een strafbeschikking. Als je nou zo'n zitting hebt van tien [komt het] altijd wel één keer voor. Maar het is ook weer niet zó gek, als je nagaat dat ongelofelijk veel mensen geen kennis nemen van strafzaken als ze geen vast adres hebben. Want het wordt gewoon verzonden, per brief, het wordt niet uitgereikt via de normale dagvaardingsvoorschriften. Volgens mij gaat het er per brief uit; als je dan geen adres hebt houdt het op. Ik hoor ook wel eens van een officier van justitie dat hij zegt 'de bedoeling was een strafbeschikking in een zaak als [deze], net zoals die zes anderen van vandaag die op eenzelfde strafbaar feit betrekking hebben, alleen toen we dat wilden had deze meneer geen adres, dus hebben we het achterwege gelaten want we dachten daar komt dan toch niets uit'. Als ze zeker weten dat een strafbeschikking toch niet aankomt of niet wordt betaald, dan laten we hem ook niet uitgaan en dan gaat hij via het normale andere circuit. Waarbij iets meer voorschriften gelden. Niet heel veel meer; dan wordt het betekening via de griffier en die bereikt de verdachte ook niet. Dus in dat geval is de verdachte er ook niet. Maar goed, daar zijn dan iets zwaardere betekeningsvoorschriften, dat is ook wel terecht, denk ik. Ik denk ook wel dat je een iets zwaardere inzet moet hebben wil iemand uiteindelijk veroordeeld worden, waarvan je kunt vaststellen dat hij niet weet dat hij berecht wordt. Want van de meeste mensen die niet verschijnen in zo'n PR-zaak, die geen vast adres hebben, durf ik wel te zeggen dat ze ook niet weten dat ze terechtstaan' (resp. ZM01).

5.5.3 Beleidstheorie: doelmatigheid, rechtmatigheid en capaciteit

In deze paragraaf worden de uitkomsten van interviews vergeleken met de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening. Slechts die aspecten en instrumenten van

de beleidstheorie zullen aan bod komen die in de resultaten van de interviews tot uitdrukking komen.

5.5.3.1 Versterken doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Ter versterking van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening werd het primaat van consensualiteit binnen de buitengerechtelijke afdoening verlaten; gekozen werd daarmee voor een buitengerechtelijke afdoening die ook zonder de instemming van de verdachte mogelijk is. Belangrijke voordelen werden daardoor verwacht, met name in bulkzaken. Geldboetes konden nu opgelegd worden die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden. Dit zou tot inning leiden, en niet – althans minder vaak dan bij de transactie – tot dagvaarding. Slechts het primaat van consensualiteit werd verlaten; consensuele aspecten zijn wel degelijk ingebouwd in de OM-regelgeving, deels om de kans dat een verdachte verzet instelt te verkleinen en de regeling daarmee doelmatiger te maken. Dit geldt voor de hoorplicht ex art. 257c ingeval de officier van justitie voornemens is een taakstraf, rijontzegging of gedragsaanwijzing op te leggen en de in dat artikel neergelegde eis dat de verdachte zich bereid verklaart de straf te voldoen dan wel zich aan de gedragsaanwijzing te houden. Respondent ZM04 relativeert in dit verband het onderscheid tussen transactie en strafbeschikking op basis van zijn eigen ervaring met transacties:

> *'Die transacties waren toch, wat ik uit de praktijk van het OM weet bij de toepassing van de transactie, vaak een eenzijdige aangelegenheid. Je keek naar het dossier en bekeek of er bewijs was. Gaan we die zaak aan de rechter voorleggen of gaan we transigeren? Dan deed je een transactievoorstel en dan merkte je wel of dat geaccepteerd werd. Zo niet, dan was de zaak aan de rechter. Ik kan me niet heugen dat daar dan vreselijk werd onderhandeld, want dat suggereert het een beetje. Dat kan ik me niet herinneren en dat geldt voor zowel kleine, als grote zaken' (resp. ZM04).*

> *'Juridisch zie ik het verschil natuurlijk wel, ook in de hele opzet. (…) Maar of ik nou zoveel verschil zie? Kijk, de verdachte moet zich realiseren dat het echt een vervolging is en het is one way or another: of hij krijgt een strafbeschikking of hij komt voor. En hij heeft niets te kiezen over die vervolging. Hij wordt vervolgd. En hij krijgt in beginsel die boete, of via de strafbeschikking of later van de rechter, tenzij de rechter er anders over denkt. Die transactie kon je natuurlijk zelf bewerkstelligen, daar kon je op uit zijn. Net zoals een sepot. Dan kon je initiatief tonen; dan kon je zeggen 'ik voel me helemaal niet schuldig of iets dergelijks, maar ik wil gewoon geen zitting. Biedt mij nou een transactie aan.' (…) Maar [tussen het aangeboden krijgen van] een transactie (…) dus niet op initiatief van verdachte, en [door] het OM of politie [opgelegd krijgen van een] strafbeschikking, daar zie ik niet zoveel verschil in. Want als je hem niet betaalde kwam je ook voor, dus uiteindelijk is dat toch hetzelfde systeem? Want de transactie was natuurlijk ook zichtbaar in je documentatie.' (resp. ZM01).*

Net als bij eerdere categorieën respondenten, klinkt ook bij de geïnterviewde rechters de roep om aandacht voor maatwerk of individualisering bij het afdoen door middel van de

strafbeschikking. Daarnaast hebben de rechters begrip voor het feit dat het voor hen op zitting beter mogelijk is om maatwerk te leveren dan voor de uitvaardigende instantie die met veel grotere aantallen zaken te maken heeft.

> *'Ik denk dat maatwerk leveren een goed en mooi streven is, maar dat dat in een hele grote hoeveelheid zaken die nu worden afgedaan met een strafbeschikking wel heel ingewikkeld is. Ook omdat je vaak hele beperkte dossiertjes hebt en in het geval van CVOM-zaken en veel kantonzaken helemaal niet naar persoonlijke omstandigheden wordt gevraagd. Dus dan heb je in het dossier niks en op basis van het dossier dat je hebt ga je dan als OM een strafbeschikking uitvaardigen, terwijl je geen flauw idee hebt wie die persoon eigenlijk is behalve dan het strafblad. Dat maakt maatwerk denk ik enorm ingewikkeld. Maatwerk is natuurlijk toch al ingewikkeld gezien de enorme hoeveelheid zaken waarmee we te maken hebben. Ik denk dat [dat] in die stroom van strafbeschikkingen snel een ondergeschoven kindje wordt' (resp. ZM02).*
>
> *'Daarvoor is dat verzet dan goed; [dat werkt beter dan] dat diegene die de strafbeschikking uitvaardigt nog eens een keer zegt 'nou dan moeten we het helemaal op maat doen'. Nee. Diegene heeft gewoon een tabel. Met zes pillen is 375 euro. Terwijl die rechter zegt van 'nou het is wel 375 euro maar ik zie dat jij dat echt niet kunt betalen, dus we gaan het of in termijnen doen, waardoor het misschien nog wel te betalen is, of ik maak er 200 euro van. Want dat vind ik in dit geval voor jou net zo'n zware straf als voor iemand anders 375 euro'. En daar is die rechter, die maar tíen zaakjes krijgt – dat moet je je natuurlijk wel realiseren, dat zijn maar tien zaakjes, kost hem niet veel energie, is niet moeilijk – is het makkelijker om te zeggen 'ok, ik luister wel even naar u. Ok, dit is uw inkomen; ik zie nog dat u schulden heeft; ik zie ook in uw strafblad nog drie boetes staan, die moet u allemaal nog betalen?' [En rechters kunnen ook een voorwaardelijke straf opleggen] Je kunt [daardoor] gemakkelijker op maat straffen, en het kan ook gemakkelijker omdat je niet in zo'n stream zit waarin zo'n strafbeschikker misschien op een avond zit, van ik krijg er wel 40. Dus wij kunnen iets gemakkelijker en mooier op maat straffen. Er is ook weinig behoefte aan hoger beroep in zo'n zaak. Dat wil je helemaal niet, dat wil niemand. (…) En de verdachte gaat naar huis met het gevoel van 'ok, er is naar me geluisterd. Ik ben fout geweest, ik krijg ook wel straf, maar er is toch naar me geluisterd', dus dat bevredigt ook nog een beetje het rechtsgevoel. En het is de vraag of dat wel gebeurt bij die strafbeschikking' (resp. ZM01).*
>
> *'Maar als [verdachten] [in tegenstelling tot in verstekzaken] wel komen en ze hebben wat te melden en je denkt dat je daar wat mee moet en mee kan en mee wil vooral, dan gebeurt dat en dan kijk je op maat. En als dat in een voortraject al kan, dan zou ik zeggen: dat is eigenlijk toch alleen maar winst? Want ik denk dat een verdachte die daar al zegt van 'ja, ik ben wel fout geweest, maar een boete van 500 euro, ik heb een huur van 800 euro en ik heb bijstand, kan dat niet wat omlaag?', dan zou ik als*

officier ook zeggen misschien wel. Maar kijk het is altijd link als je zegt er moet ruimte zijn voor onderhandelingen, omdat je dan ook rechtsongelijkheid kunt krijgen. Wie kan het beste onderhandelen, wie heeft de grootste mond, wie is het mooiste meisje? Dat kan dan allemaal gaan meespelen ineens. Maar dat is eigenlijk altijd zo. Bij die rechter is dat ook zo. Als daar een heel vriendelijke verdachte zit die een ontzettende charmeur is… De een is daar gevoelig voor, de ander niet. That's life, denk ik. Maar mijn uitgangspunt zou zijn dat er wel ruimte moet zijn voor nuance en voor enige onderhandeling' (resp. ZM01).

Veelal wordt verzet ingesteld om in plaats van een geldboete een taakstraf opgelegd te krijgen, omdat verdachten de opgelegde geldboete niet kunnen betalen. Maatwerk houdt dan in dat dat verzoek op zitting wordt ingewilligd, tenzij met de aangedragen omstandigheid reeds eerder rekening is gehouden.

'Je hebt gewoon een categorie die zegt 'ik kan het niet betalen, ik heb niets. Dus dan maar liever de taakstraf'. En over het algemeen als dat wordt gezegd door een verdachte, 'ik heb liever een taakstraf want ik kan het niet betalen', dan wordt het in negen van de tien keer ook gehonoreerd. Dan wordt door een officier gezegd 'oké dan eis ik een taakstraf'. En dan zoekt hij in de tabel want een beetje het equivalent is van de boete' (resp. ZM01).

'Ik krijg juist een heel aantal mensen die het niet kunnen betalen of het in termijnen willen betalen en dat kan niet met de strafbeschikking' (resp. ZM03).[306]

'Een officier van justitie [kan] uitleggen waarom die tot een bepaalde strafbeschikking gekomen is. Ik heb dat zeer onlangs nog een keer gehad; dan geeft de officier ter zitting uitleg. In dit geval dan dat bij de uitvaardiging van de strafbeschikking al met bepaalde omstandigheden rekening is gehouden die de verdachte dan aanvoert voor matiging. Als de officier zegt: 'we hebben een richtlijn en die zegt boete van 1.000 euro, maar toen is al aan de orde gekomen dat u heel krap zit, dus we hebben er 500 van gemaakt'. Als nu hetzelfde wordt aangevoerd, dan is dat geen reden om van die 500 nog wat af te halen, want er was al rekening gehouden met de precaire financiele omstandigheden' (resp. ZM04).

Een enkeling noemt in dit verband de mogelijkheid om rekening te houden met het mogelijk effect van een aantekening in de justitiële documentatie voor het krijgen van een verklaring omtrent gedrag.

'Ik denk wel dat de straf doorslaggevend kan zijn voor de verdere effecten van een VOG. En mensen hebben een VOG steeds vaker nodig en krijgen hem steeds moeilijker als ze veroordeeld zijn. En daar zijn ze heel bang voor. Dat zie je nu ook vaker terug in pleidooien van advocaten. Dat ze altijd aan het eind vragen of ik iets wil zeg-

[306] Zie echter art. 24a Sr en art. 561 lid 3 Sv.

gen in het vonnis over het probleem dat mijn cliënt kan krijgen met de VOG. En daar zijn wij nog niet uit, als rechters. Of we dat wel of niet doen. Want je kunt ook zeggen 'dat is mijn probleem niet, dat is uw probleem. Het strafrecht houdt zich niet bezig met die verklaringen, dat zit niet in mijn sanctieapparaat. Dat is gewoon een bestuursrechtelijk iets. En dan hoop ik voor jou dat je hem krijgt, maar ik veroordeel je gewoon en je krijgt gewoon die straf'. Maar je merkt dat wij stilzwijgend toch wel eens zeggen van nou… Zeker als je zeker weet dat het een probleem is, bijvoorbeeld iemand die (taxi)chauffeur is, dan kun je nog steeds die forse veroordeling geven maar een deel voorwaardelijk. Of een andere soort straf, in plaats van een gevangenisstraf dan toch maar wel een taakstraf. Dat kan in een procedure, als hij die verklaring niet krijgt, wellicht toch een rol spelen. Wij weten ook nooit precies hoe dat afloopt hoor, want daar hebben we dan weer geen zicht op. Maar je merkt wel steeds vaker dat advocaten daar een beroep op doen. En daar kunnen wij dus rekening mee houden, maar die strafbeschikker kan dat niet. En ik ga niet ontzettend pleiten dat dat wel zou moeten maar je kunt er wel over na denken' (resp. ZM01).

Het instellen van verzet zou ontmoedigd worden (in het kader van de doelmatigheid van de afdoening) door het vorderen van een hogere straf ter zitting dan de straf neergelegd in de strafbeschikking. De interviews laten zien dat rechters dit beeld niet herkennen (zie hierna).

Zoals ook bleek uit interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie, kunnen ook de verzetstermijnen een dergelijk effect niet of nauwelijks sorteren, omdat ze niet strikt worden nageleefd (noch door het OM, noch door de ZM). Juist het strikt handhaven van verzetstermijnen zou ondoelmatig zijn. Veelal zijn rechters niet streng ten aanzien van de naleving van verzetstermijnen en stellen een termijnoverschrijding niet eens ambtshalve aan de orde, omdat ze er waarde aan hechten dat de verdachte die verzet heeft ingesteld ook wordt gehoord en omdat ze direct horen op zitting efficiënt vinden om eventuele mislukking van executie te voorkomen.

'Ik moet eerlijk zeggen dat ik het ambtshalve ook niet aan de orde stel. Dan wacht ik af of een officier het aan de orde stelt, dus of hij het te laat vindt. En dat gebeurt weleens, maar niet veel. Terwijl er ook wel zaken zijn dat ik denk van 'nou, je had het hier wel kunnen doen, dan had ik daar toch een beslissing over moeten nemen'. Maar of ze zien het niet, dus ze kijken er gewoon niet naar, dat kan wegens tijdsgebrek, of dat ze iets hebben van het zal wel, of ze denken hetzelfde als ik: ik kan toch niet bewijzen dat hij het eerder heeft gehad dus laat maar. We zijn nu hier, laten we de zaak dan maar gewoon netjes afdoen. Inhoudelijk. En niet op formele gronden zeggen dat het niet goed is. Dus het komt zelden voor dat ik verzet niet-ontvankelijk verklaar. Ik heb het wel eens gedaan, maar toen was het zo obvious, dat was té helder. Daar schreef hij geloof ik ook zelf in zijn verzetschrift dat hij het al vier weken had en dat hij er nog eens goed over had nagedacht, en nog eens met zijn vrienden had overlegd; dan kunnen we er ook niet onderuit. (…). Maar ik denk niet dat het recht altijd heel zuiver

wordt toegepast in dit soort zaken, maar dat is niet erg omdat het niet in het nadeel van de verdachte is. En dan vind ik het zelf als rechter geen probleem. Dus als je dingen niet helemaal volgens de wet doet maar het schendt niet de belangen van de verdachte, integendeel, je komt dan op voor de verdachte, en de officier doet daar niet moeilijk over, dan denk ik oké, dan moet je die wet ook niet al te star toepassen' (resp. ZM01).

Waar een enkele rechter dit wel ambtshalve doet, of waar een officier termijnoverschrijding aanvoert, liggen er dikwijls moeilijkheden ten aanzien van de vaststelling ervan.

'Dat betekent ook dat ik niet gauw meega met een officier die zegt 'ik verklaar het verzet ongegrond want hij is te laat'. Kijk als het keihard zo is, dus als de verdachte er is en die zegt 'ja na een week of vier sprak ik eens een vriendje en die zei hee je kunt beter verzet aantekenen'. Maar verdachten zijn meestal wel slim genoeg om dat niet zo te zeggen. Dus dan zeg ik toch tegen het OM van 'laat mij maar zien dat hij hem eerder had. Als deze verdachte hier ter zitting zegt dat hij het echt binnen twee weken heeft gedaan nadat het bij hem door de bus kwam, dan houdt het bij mij op'' (resp. ZM01).

'Er staat in de wet "na kennisneming van de strafbeschikking". Dat is altijd een vraagpunt: wanneer heeft nou iemand kennis genomen van die strafbeschikking? Je kunt niet zeggen dat hij kennisgenomen heeft op de dag dat dat ding gedateerd is. Je kunt ook niet zeggen dat je er alleen maar een dag bij op mag tellen. Je moet af en toe wel bekijken hoe dat zit. Als je er niet helemaal uitkomt, dan geef je vaak de verdachte het voordeel van de twijfel. Als hij zegt: 'ik ben wel op tijd; twee weken nadat ik dat ding gekregen heb, heb ik verzet ingediend', dat is dan misschien een week later dan de uitvaardiging van de strafbeschikking, maar dat zou best kunnen als hij daar een verhaal bij heeft; als het naar een adres is gegaan, waar hij of zij dan een tijdje niet is geweest. Dat moet je beslissen aan de hand van de aangedragen feiten en omstandigheden. Dat betekent dat je niet heel strikt daarin kunt zijn, ook als het niet helemaal gestaafd kan worden door iemand die verzet heeft ingediend; het kan ook dat hij op tijd is geweest en na het ontvangen van dat ding toch tijdig gereageerd heeft. Er zijn ook gevallen waarin heel evident is dat iemand dat op een bepaald moment gekregen heeft en dat weken heeft laten liggen en dan nog een brief schrijft… tja dan is het voorbij' (resp. ZM04).

'De termijn wordt nog wel eens overschreden. (…) Die strafbeschikkingen worden over het algemeen niet betekend dus dat betekent dat het ingewikkeld is om vast te stellen wanneer de verdachte de strafbeschikking daadwerkelijk heeft ontvangen. Op een gegeven moment ben je dan formeel gezien niet ontvankelijk. Ik vind dat een praktisch ingewikkeld concept, zeker als ze wel verzet hebben ingesteld en het te laat is en er dan een jaar of langer niets mee gebeurt. Dan komt het op zitting en dan is het te laat, dan zou de consequentie zijn: niet ontvankelijk in het verzet. Dan moet

het CJIB gaan incasseren, dat lukt dan niet en dan kom je alsnog bij de rechter. Je heel erg vastpinnen aan dat formele puntje levert eigenlijk alleen maar een extra stap op, terwijl het iemand betreft die het er niet mee eens is en zijn verhaal kwijt wil. Anders kom diegene een jaar later alsnog om dat verhaal te vertellen en dat wordt dan wel serieus meegenomen in alle afwegingen. Om heel formeel om te gaan met dat kleine puntje, ben ik zelf niet zo voor' (resp. ZM02).

5.5.3.2 Versterken rechtmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Een andere doelstelling die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening is het versterken van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening.

Belangrijk in dit verband is dat de strafbeschikking gebaseerd is op een schuldvaststelling. Eén respondent merkt hierover op niet op grote misstanden te stuiten in de verzetspraktijk.

'Er is even gedoe geweest: daar waar te weinig bewijs is, gaat er toch een strafbeschikking de deur uit. Dat zal best een keer voorkomen en het komt ook voor dat naar aanleiding van een verzet een vrijspraak volgt, maar dat zelfs wil nog niet eens zeggen dat de officier zijn werk niet goed heeft gedaan. Zoals u weet kunnen verschillende instanties anders tegen hetzelfde bewijs aankijken. Er zijn zaken waar een rechtbank tot een veroordeling komt op basis van hetzelfde dossier waarin een hof tot een vrijspraak komt. Heeft de rechtbank het werk dan verkeerd gedaan? Dat weet ik niet. Die heeft wel bewijs gevonden en dat allemaal opgeschreven. Het is anders gewaardeerd. Dat geldt ook voor de officier, dat deze het bewijs anders waardeert, dat die misschien heeft gedacht: nou daar zit bewijs in. Als er dan vrijspraak volgt, betekent dat niet dat dat fout is gedaan. Ik denk wel dat omdat het niet rechterlijk is, je extra voorzichtig moet zijn. (…) Ik heb zelf ook lang bij het OM gewerkt en daar veel van het middel transactie gebruik gemaakt, maar wij hadden toch wel een hele duidelijke afspraak dat je dat ook alleen maar doet in zaken waarvan je denkt: als ik daarmee naar de rechter ga, krijg ik ook een veroordeling'. (resp. ZM04).

Een andere strafrechter is negatiever in zijn oordeel over schuldvaststelling in strafbeschikkingen:

'Dus als ik zeg bij één van die tien [is er onvoldoende bewijs], dan kan ik dat niet hardmaken, maar zeker een paar op de honderd. Dat weet ik wel zeker: die worden vrijgesproken. En daar zitten ook vrijspraken bij van mensen die niet verschijnen. Dus zelfs zonder verhaal van verdachte wordt hij vrijgesproken. En dan denk ik dus echt van hoe heeft in godsnaam iemand die strafbeschikking uitgevaardigd? Die heeft daar helemaal niet over nagedacht, die heeft dat maar gewoon gedaan, daar is helemaal geen bewijs voor. Kijk, je kunt ook zeggen: als iemand bekent, als iemand iets toegeeft, dan is het eigenlijk wel een harde zaak, voor een strafbeschikking. Alleen als ik op zitting niet meer heb dan een bekentenis moet ik ook vrijspreken. Nou is dat niet een voorbeeld dat frequent voorkomt, want bij een bekennende verklaring heb je bij-

na altijd ook iets anders, de pillen op zak – de mensen die door de wasstraat gaan op een evenement hebben pillen bij zich en zijn gecontroleerd, dus dan heb je voldoende. Maar stel nou dat je geen controle hebt van de pillen, dan moet ik vrijspreken. (…) Niet altijd hoor, het ligt genuanceerder dan ik nu zeg. Kijk, als hij zegt ik heb de XTC ook daadwerkelijk gebruikt en het voldeed prima (maakt gebaar van grote pupillen), dan gaat hij wel voor de bijl. Dat geldt ook voor cocaïne en dat soort dingen. Maar als hij zegt 'ik heb het gekocht maar ik heb het nog niet uitgeprobeerd, ik weet dus ook niet of ik cocaïne bij me had; voor hetzelfde geld is het gewoon poeder', en dat komt nog weleens voor op de feesten, dus dat er gewoon nep wordt verkocht, dan kan ik niet veroordelen als ik geen medische onderbouwing heb. En geen laboratoriumrapport of wat dan ook. En dan wordt hij dus vrijgesproken, terwijl hij wel keurig een strafbeschikking krijgt. En meestal die ook wil betalen, zeker bij de feesten. Dus er komt weleens een vrijspraak voor!' (resp. ZM01).

Verder zou de hogere strafeis ter zitting slechts bedoeld zijn om te ontmoedigen dat verzet wordt ingesteld louter om de executie te vertragen. Daarbij is de wetgever er vanuit gegaan dat de rechter zou meegaan in die hogere strafeis. Zoals gesteld wordt ter zitting door officieren veelal geen hogere straf gevorderd en indien dat toch gebeurt, dan wordt die vordering door rechters veelal niet toegewezen. Het is derhalve onwaarschijnlijk dat een hogere strafeis ter zitting het instellen van verzet ontmoedigt.

Ten aanzien van het opleggen van sommige sancties geldt de eis van het horen van de betrokkene en bijstand door een raadsman. Kritiek is er in dit verband op de beperking van de hoorplicht bij opgelegde betalingsverplichtingen (zoals geldboete(s)) tot een bedrag van hoger dan 2.000 euro (art. 257c lid 2 Sv).

'Ja, die hoge boetes zien we niet eens zo heel vaak hoor denk ik. Die zie je bij de economische zaken iets vaker. Daar worden ze dan sowieso vaak gehoord, ook als de bedragen iets lager zijn. Ik vind wel bij veel van dat soort hogere bedragen, ik bedoel 1.500 euro is voor mensen, zeker de mensen die bij ons langs komen, enorm veel geld; 150 euro is al veel geld, dus zo'n grens van 2.000 euro voelt een beetje arbitrair. Ook daarvoor geldt: het hangt heel erg van zo'n zaak af en wat er bij de politie dan al is verklaard. Ik denk ook dat als je als maatschappij of wetgever hebt bedacht om het zo in te steken, dan is het dus echt de verantwoordelijkheid van het OM om daar heel goed naar te kijken. Wat is er bij de politie allemaal al gezegd? Zodra daar onduidelijkheid over is, als je denkt: daar moet ik meer over weten, dan zal je toch iemand moeten horen. Ook al leg je misschien maar een boete van 200 euro op' (resp. ZM02).

'Ze moeten nu gehoord worden als het geldbedrag boven de 2.000 euro ligt. Dat vind ik hoog. Die geldboetes: daar zit het hem vaak in. Dat is hartstikke veel geld als jij een bijstandsuitkering hebt. Dat zou wel naar beneden kunnen denk ik; en ik denk dat je daar al best veel mee zou opvangen, qua mensen die nu niet betalen. Ik zou hem echt

een stuk lager leggen, bij 750 euro ofzo. Het zijn echt hoge bedragen voor heel veel mensen' (resp. ZM03).

Het belang van het horen wordt door de respondenten onderstreept; niet alleen om doelmatiger buitengerechtelijk af te doen, maar ook om de rechtmatigheid van de afdoening te waarborgen. Waar niet door de uitvaardigende instantie wordt gehoord, heeft horen op zitting meerwaarde om alle omstandigheden boven tafel te krijgen en op basis daarvan passend te sanctioneren.

'Het soms ingewikkelde aan strafbeschikkingen vind ik – ik denk dat dat ook te maken heeft met de hoeveelheid [zaken] waar het over gaat – dat het verhaal van de verdachte op zitting, (…), best wel belangrijk is. Het wordt dan best wel eens anders dan als iemand er niet is. Door zo'n strafbeschikking heb je nog wel eens dat die omstandigheden niet worden meegewogen, omdat ze niet bekend zijn, met als gevolg dat strafbeschikkingen soms wat onredelijk hoog uit kunnen pakken. Dat is een punt wat ik soms ingewikkeld vind. Ik denk dat de hoorplicht naar beneden brengen wel belangrijk is. Als je [beweert] 'de bedoeling is maatwerk': je kunt alleen maatwerk leveren als je iemand ook daadwerkelijk gesproken hebt' (resp. ZM02).

'Wij zien ook wel zaken, [waarin] de mensen waarschijnlijk ook niet [zijn] gehoord, waarin wij überhaupt geen straf zouden opleggen. Niet omdat het tot een vrijspraak moet komen, maar omdat er omstandigheden zijn, iets van overmacht of noodweer – strafuitsluitingsgronden – of persoonlijke omstandigheden, waardoor je tot schuldvaststelling zonder oplegging van straf of maatregel kan komen. Dat komt wel voor, dat je op zitting alsnog een hele andere beslissing neemt' (resp. ZM03).

'Het is zo belangrijk voor een verdachte dat hij na afloop denkt 'oké, dit is goed zo'. En dan vind ik het ook goed. Dan maakt het me niet eens uit wat de afloop is, als die verdachte denkt 'ik krijg nu toch een sanctie, maar die accepteer ik want ze hebben ook even naar me geluisterd en ik vind het goed zo'' (resp. ZM01).

Dat horen (in het voortraject) zou dan wel vanwege hun ruime zittingservaring moeten plaatshebben door officieren zelf:

'Het voordeel om het de officier van justitie te laten doen is dat juist omdat ze zoveel zittingen doen een hele andere ervaring hebben dan parketsecretarissen; ze kunnen dan ook wat makkelijker loskomen van een dossier en van de richtlijnen. Dit doen ze op de zitting natuurlijk ook veel vaker en hebben ook meer een gevoel bij hoe rechters omgaan met zulke zaken. Dat zien beoordelaars en parketsecretarissen minder. (…) Bovendien vind ik het ook echt een taak en verantwoordelijkheid van officieren van justitie zelf; die moeten die verantwoordelijkheid ook nemen' (resp. ZM02).

De eis van bijstand van een raadsman geldt voor strafbeschikkingen inhoudende betalingsverplichtingen die meer dan 2.000 euro bedragen (art. 257c lid 2 Sv). Daarnaast geldt ex art.

257c lid 1 Sv dat bij de oplegging van een strafbeschikking die een rijontzegging, taakstraf of gedragsaanwijzing inhoudt de verdachte recht heeft op toevoeging van een raadsman (en daarop uiterlijk bij aanvang van het voorgeschreven horen daarop moet worden gewezen). Strafrechters zien in de praktijk echter regelmatig dat het vaak de raadsman is die een verzetschrift verzorgt of dat iemand op de zitting door een raadsman wordt bijgestaan, ook waar het lagere boetes betreft. Kritiek wordt geuit op de omstandigheid dat bijstand door een raadsman tijdens het horen niet is *voorgeschreven* waar het de oplegging van een taakstraf betreft (resp. ZM02). Een andere respondent acht de aanwezigheid van de raadsman bij de uitvaardiging van de strafbeschikking van belang voor controle en informatievoorziening aan burgers:

> *'Ik weet niet hoe goed mensen erop gewezen worden wat een strafbeschikking nou echt betekent en dat het dus gewoon een strafblad oplevert als je daar ja op zegt. Dat zal heus wel gebeuren, maar als er geen controle is van een onafhankelijk iets, dat is eigenlijk dan toch de raadsman, dan zit je bij die lage beschikkingen met een zeker risico. Dat mensen zich niet al te goed realiseren waarvoor ze tekenen. Ik ga er toch vanuit dat ze over het algemeen zeggen 'die pillen heb ik nou eenmaal, daar kom ik niet onderuit, ik ben gewoon schuldig. Dus vertel me maar wat de schade is, ik betaal en dan kan ik door feesten'' (resp. ZM01).*

5.5.3.3 Vergroten capaciteit zittende magistratuur

Eén van de doelen van de wet was het ontlasten van de zittende magistratuur, door aan het Openbaar Ministerie en aangewezen andere instanties de mogelijkheid te geven om (onder toezicht van het OM) eenvoudige feiten zelfstandig af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Die capaciteitswinst wordt door de respondenten herkend.

> *'Ik ben ook niet tegen de strafbeschikking of tegen de buitengerechtelijke afdoening. Met al die aantallen die we hebben is het volgens mij ook niet meer mogelijk om het op een andere manier te doen. Als je die allemaal voorlegt aan een rechter… Dat halen we niet in dit land. Met onze huidige bezetting. En ook niet met een dubbele bezetting' (resp. ZM01).*

Ten aanzien van zaken die met een boete worden afgedaan, maar ook waar het de rijontzegging en de taakstraf betreft, werden door de wetgever capaciteitseffecten verwacht. Schaarse zittingscapaciteit zou daardoor kunnen worden ingezet voor zaken die dat gezien de aard van het feit of de passende strafrechtelijke reactie ook daadwerkelijk vergen. De geïnterviewde strafrechters bevestigen dat het aantal zaken waarin een niet geslaagde poging tot buitengerechtelijke afdoening aan vooraf is gegaan, is gedaald ten opzichte van de transactiepraktijk. Ze krijgen minder van dit soort zaken op zitting. Tegelijkertijd merken de respondenten op dat de zittingen tegenwoordig meer om het lijf hebben. De meeste verdachten die verzet aantekenen komen ook opdagen en hebben een verhaal.

'Zo'n hele [PR]zitting [met verzet tegen strafbeschikkingen], dan moet u denken aan zo'n tien zaken. Tien tot twaalf. Veel meer zijn het er niet. Vroeger was dat iets meer, bij transactiezittingen, dan had je er 40/50 op één dag en dan ging je er ook vanuit dat de meeste mensen niet kwamen. Maar bij de strafbeschikkingen, als verzet wordt ingesteld dan komen ze over het algemeen ook. En als ze komen wordt er meer tijd voor uit getrokken. Dus is er ook maar ruimte voor 10/12 zaken op een ochtend of middag' (resp. ZM01).

'Ik zie ook om mij heen dat wij gewoon minder van dit soort zittingen hebben. Ze zijn er nog steeds, en ook wel met regelmaat, maar minder dan vroeger. (…) Vroeger had je transactiezittingen met 60/70/80 zaken op een zitting. Dat bestaat allemaal niet meer. Zijn allemaal teruggebracht tot een strafbeschikkingszitting van tien, en die is er denk ik wel elke week, en misschien wel elke week een paar. Dat zou best kunnen. Maar elke week een paar, dan heb je het over 20/30 zaken. Vroeger had je elke week een paar transactiezittingen van 60/70/80. Dus dat geeft wel aan dat de aantallen enorm zijn afgenomen. En er worden natuurlijk meer strafbeschikkingen wel betaald dan dat er verzet wordt ingediend. Ik heb de cijfers niet, maar dat zal wel. Wij zien natuurlijk alleen maar de verzetten en dat is minder dan 50 procent. Dus alles wat wij niet zien wordt nu afgedaan. En dat betekent dat wij eigenlijk alleen nog de zwaardere zaken op zitting krijgen. Buiten dan die strafbeschikkingszittingen. Dus we doen ook veel meer MK' (resp. ZM01).

'Ik heb wel de indruk dat de zaken op de PR zwaarder zijn geworden – dat je zittingen [hebt] waarbij je een heleboel zaken hebt waar allemaal advocaten komen, ten opzichte van de zaken waar je binnen tien minuten klaar bent die komen naar mijn gevoel minder voor' (resp. ZM02).

'Wij zien wel dat er zwaardere zaken ook nu bij de politierechter voorkomen. Ik zit niet enorm in de cijfers, maar sinds die invoering zien we wel meer zwaardere zaken op zitting, minder zo'n hele rij met bulkzaken' (resp. ZM03).

'Verzetszaken, daar moet je wel op rekenen dat daar een hoge opkomst is. Die mensen zijn juist in actie gekomen tegen een bepaalde beslissing. Ze hebben een strafbeschikking gekregen; ze zijn het er niet mee eens om één of meer redenen en die willen graag hun verhaal doen bij de rechter om ervoor te zorgen dat de strafbeschikking van tafel gaat en er iets voor in de plaats komt wat meer in hun beeld past' (resp. ZM04).

'[Tegenwoordig doen we] 12 of 15 politierechterzaken per zitting (…). Paar jaar geleden hadden we dan een gemengd tableau met wat eenvoudige zaken die nu misschien met een strafbeschikking worden afgedaan, maar ook met wat zwaardere zaken, geweldszaken. Daar is wel wat verschuiving in geweest. Als je naar de reguliere PR-zittingen kijkt, zie je wel dat die wat verzwaard zijn. Daar hebben we ook wel pro-

blemen mee gehad, want daar liepen we ook in vast. Als het diezelfde twaalf zaken, 6 van een half uur en 6 van een kwartier, loopt het goed, maar als je er twaalf van een half uur hebt loopt het fout. (…). Dat is nu beter gepointeerd. Dat is wat minder nu. Dat betekent wel dat we wat minder zaken op een reguliere PR-zitting behandelen' (resp. ZM04).

De zittende magistratuur, zo bleek uit de beleidstheorie, mede worden ontlast doordat het beleid ten aanzien van het verhogen van de eis ter zitting werd voortgezet. Dit processuele risico zou ertoe leiden dat verzet niet lichtvaardig wordt ingesteld. Geïnterviewde strafrechters herkennen dit niet. Officieren van Justitie zouden vrijwel nooit op zitting een hogere straf eisen dan opgelegd in de strafbeschikking (respondenten ZM01; ZM03; ZM04), en rechters zouden ook niet zomaar geneigd zijn om mee te gaan in een hogere strafeis.

'De strafmaat (…) is eigenlijk altijd lager. Ik ga nooit hoger. Dat is niet helemaal waar; je hebt natuurlijk wel strafbeschikkingen, en eisen van de officier die op zitting gewoon zegt 'u heeft de kans gehad voor 250 euro, u laat het nu tot een proces komen; er komt tien procent bij'. Maar ik zie eigenlijk de meeste officieren, ook vooral de laatste tijd, dat ook niet meer doen. [Officieren blijven dus bij de hoogte van de strafbeschikking] of gaan lager. Maar gaan dus niet hoger, zoals ze vroeger standaard deden. Echt als uitgangspunt. Was het eerst 250 euro? Dan wordt het nu 280 euro, ik verzin even iets. En daar ging de rechter ook wel in mee. Dus ja 'u wordt gewoon veroordeeld, u heeft geen goed verhaal waardoor ik lager ga, dan krijgt u een hogere trede. Zo werkt het systeem'. En dat zie ik eigenlijk de laatste tijd niet meer. Ook in gevallen waarin mensen niet komen: ik zie de officieren steeds op hetzelfde bedrag blijven' (resp. ZM01).

Respondenten geven aan dat officieren in hun eis dikwijls zelfs lager gaan zitten dan de hoogte van de strafbeschikking. Als reden voor een lagere eis noemt één van hen:

'Dat ze dan op zitting toch iets horen, waarvan ze denken: als ik dat geweten had, had ik een deel voorwaardelijk gewild. Dat is het heel vaak, maar dat kan natuurlijk niet bij een strafbeschikking en dat leggen wij dan ook vaak op' (resp. ZM03).

Een andere rechter zegt de hogere eis op zitting wel tegen te komen, maar herkent hierin geen duidelijk beleid bij het Openbaar Ministerie, behalve dat juist in verstekzaken vaak hoger wordt geëist.

'Ja, het gebeurt wel, maar ik weet niet of daar een enorm duidelijke lijn in is. De ene officier is daar, althans heb ik de indruk, ook wel strenger in dan de ander. Heel vaak als [verdachten] eenmaal op zitting zijn hebben ze wel een verhaal. Je ziet veel meer bij verstekzaken dat [officieren in hun eis] omhoog gaan; dat ligt denk ik ook voor de hand om het dan te doen, in ieder geval als officier. Hierbij is het wel altijd een lastige afweging, ook voor officieren, juist omdat de strafbeschikkingen vaak zo oud zijn, om

dan hoger te gaan zitten. Ik had gister een verzetszaak uit 2013, het is inmiddels 2017, dan zou het best merkwaardig zijn als je als officier dan nog die verhoging vraagt. Je moet dan rekening houden met het tijdsverloop na instellen van verzet' (resp. ZM02).

Juist in verstekzaken ligt het volgens dezelfde respondent meer voor de hand dat de rechter meegaat in de verhoogde strafeis, omdat de verdachte geen omstandigheden heeft aangevoerd om van die eis af te wijken. Respondent ZM04 geeft in algemene zin aan geen voorstander te zijn van het verhogen van de eis vanwege de proceshouding van verdachten:

'Of je nou een andere sanctie moet voorstellen op basis van de proceshouding vraag ik me af. Er gebeurt ook vaak het één en ander tussentijds. Daar kan best een paar maanden tussen zitten en dan kan een verdachte met andere omstandigheden te maken krijgen. Er kan dit of dat gebeurd zijn, of er komt nog meer aan de orde op zitting dan bij de voorbereiding op de strafbeschikking, bijvoorbeeld wat voor een persoon het is. Ook kan er iets aan de documentatie veranderd zijn. Dat kan je dan, ook als officier, laten meewegen in je standpunt op zitting' (resp. ZM04).

Respondent ZM02 geeft ook aan niet mee te gaan in een hogere eis daar waar de LOVS-oriëntatiepunten afwijken. Respondent ZM01 wijst nog op art. 63 Sr waarmee de uitvaardigende instantie geen rekening houdt, maar de rechter wel, waardoor hij op een lagere sanctie uit kan komen. Op de vraag hoe strafrechters aankijken tegen het in beginsel aansluiting zoeken door het Openbaar Ministerie wat de strafeis betreft bij de hoogte van de strafbeschikking antwoordt respondent ZM01:

'Ik vind het wel sympathiek, want je geeft iemand een makkelijke manier om van een zaak af te komen, zoals vroeger de transactie, maar met het verschil dat het bij een strafbeschikking nu wel echt is van 'je bent schuldig'. Dat moet je je wel realiseren. Als jij daar kennelijk tegen op wil komen dan wil je alleen maar je zegje doen bij de rechter. En het moet ook niet zo zijn dat je daar extra voor moet betalen. Er is ook wel wat voor te zeggen om dat wel te doen, want je zit in een duurder systeem. Maar ik vind het wel sympathiek dat het niet gebeurt. Maar of daar een beleid achter zit? (…) ik ken ook wel een officier die het wel doet. En dan denk ik: 'God, waarom doe jij dat nou steeds wel, terwijl ik de laatste vier zittingen een collega van je had die dat niet deed?' Maar goed, het zijn wel magistraten die per zaak weer kijken hoe ze er tegenaan kijken. Niet een soort 'ik doe het nou eenmaal zo, en zo doe ik het altijd'. Want daar ben ik wel allergisch voor. Je moet gewoon elke keer weer kijken van 'waarom vind ik nou dat deze meer moet krijgen dan hem aanvankelijk voorgezet is?' En als je dat dan vindt, en je beargumenteert het goed, nou oké. Maar als dat verder niet zo is vind ik het wel sympathiek om te zeggen 'in dit geval laat ik het bij mijn eis bij het bedrag van de strafbeschikking'. Of eventueel een taakstraf. Maar ze gaan er eerder onder, dan er boven. Dat is mijn ervaring, en ik ga daar zeker in mee. Ik ga bij strafbeschikkingen eigenlijk zelden of nooit boven de eis. Terwijl dat in zijn alge-

meenheid in het andere strafrecht eigenlijk helemaal niet zo is. Daar ga je ook niet vaak boven de eis uit, maar daar doe ik het wel. En bij zo'n strafbeschikking zie ik daar eigenlijk de zin niet van in. Het is een relatieve bagatelzaak, het is nooit heel ernstig, anders geef je geen strafbeschikking. Dus dan denk ik: waarom zou ik dan boven de eis uit gaan? Het kan, maar ik kan mij ook niet herinneren dat ik dat doe. Al zal het ongetwijfeld wel een keer gebeurd zijn. In een van de duizend ofzo. Maar niet regelmatig' (resp. ZM01).

5.6 Strafadvocatuur

In het kader van dit onderzoek zijn drie strafadvocaten geïnterviewd, met het doel om hun ervaringen met de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking in kaart te brengen. Citaten uit interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een code (respondenten ADV01, ADV02 en ADV03).

5.6.1 Organisatie (algemeen en verzet), communicatie ketenpartners en informatievoorziening aan betrokken burgers (onderzoeksvragen 4, 6 en 8)

De respondenten komen regelmatig met strafbeschikkingen in aanraking in hun praktijk van strafadvocatuur. Respondenten schatten het aantal strafbeschikkingen waarbij zij jaarlijks betrokken zijn in op 40 (resp. ADV01), 20 (resp. ADV02) en 15-20 (resp. ADV03). Doorgaans gaat het om in een strafbeschikking opgelegde geldboete of taakstraf. Taakstraffen worden vooral opgelegd bij jeugdigen en op verzoek (resp. ADV02); andere sanctiesoorten komen (veel) minder voor.

5.6.1.1 Organisatie algemeen

Regelmatig komen strafadvocaten in aanraking met een strafbeschikking nadat bij hen een piketmelding is binnengekomen van een aangehouden verdachte bij wie de ZSM-werkwijze wordt toegepast. Op dat moment is nog niet duidelijk wat het vervolg van de zaak zal zijn.

'Daar ben je dan al bij betrokken vanaf het begin. Dus dan heb je iemand in piket. Vaak zie je hem al aankomen, bijvoorbeeld een eenvoudige vernieling. Dus dan weet je dit gaat zoveel opleveren, dus dan stuur je daar vaak zelf ook al op [aan] bij ZSM. Bijvoorbeeld van 'als je dit nou afdoet met 250 euro dan kunnen we er een streep onder zetten en dan kan iedereen naar huis'. En als ze dan bijvoorbeeld te lang zitten ga je onderhandelen, bijvoorbeeld een boete van 150 euro in plaats van 250 euro' (resp. ADV02).

Advocaten onderhouden regelmatig contact met de betreffende verdachte om van de wijze van afdoening op de hoogte te geraken, ook na heenzending.

'Dat kan een dagvaarding zijn, of een strafbeschikking of een sepot. Als die cliënt het niet weet, zorg ik ervoor dat ik er zelf achter kom door contact op te nemen met ZSM, met de Officier van Justitie' (resp. ADV01).

Een tweede belangrijke wijze waarop advocaten met strafbeschikkingen te maken krijgen, is doordat cliënten die een strafbeschikking opgelegd hebben gekregen zich bij hen melden met een hulpvraag.

Ook komt het regelmatig voor dat advocaten cliënten bijstaan die een oproeping hebben ontvangen voor een TOM-zitting en dat daar een strafbeschikking wordt opgelegd (resp. ADV02; ADV03) die dan veelal bestaat uit een taakstraf (omdat verdachten een geldboete niet kunnen betalen (resp. ADV03)).[307]

5.6.1.2 Organisatie verzet

In sommige gevallen hebben verdachten reeds zelf verzet aangetekend; in andere gevallen doet de advocaat dat namens hen.

'In sommige gevallen komt een cliënt zonder dat ik hem heb bezocht op het politiebureau bij mij met een strafbeschikking. Dan kan het zijn dat, omdat die verzetstermijn relatief kort is, er zelf al verzet is aangetekend op een vrij abstracte manier, op een manier zoals een advocaat het niet zou doen. Dan pak ik het daarna verder op, dan komt er een aanvullend verzetschrift. Soms komen ze net op tijd bij mij en dan moet ik haastig een verzetschrift opstellen' (resp. ADV01).

Afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie over de zaak, is een verzetschrift gericht op het bewijs en/of op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

'Het is in ieder geval altijd een pro forma verzet, omdat je natuurlijk niet weet op basis van welke stukken de beslissing is genomen. Heel vaak heeft cliënt verhalen en probeer je aan de hand van dat persoonlijke verhaal een beeld te vormen over hoe het ongeveer zal zijn gegaan. Als ik dat verhaal vertrouw, probeer ik het al gemotiveerd aan te geven. Dan zet ik in mijn verzetschrift: ik wil deze gronden van verzet graag aanvullen, nadat ik de stukken heb mogen ontvangen van het Openbaar Ministerie. Soms krijg ik wel snel stukken, in sommige gevallen – niet veel gevallen- maar dan kan ik ook gemotiveerd aangeven dat ik het niet eens ben met de beslissing. Als het bewijstechnisch rond is – dat is ook een situatie waarin ik verzet instel – dan is het verzet met name gericht op allerlei persoonlijke omstandigheden waardoor die strafbeschikking gewoon te hoog is; dan is men te zwaar gestraft' (resp. ADV01).

[307] Onderzoekers merken op dat in sommige arrondissementen tijdens TOM-zittingen alleen transacties worden opgelegd, terwijl in andere arrondissementen tijdens TOM-zittingen ook strafbeschikkingen kunnen worden opgelegd.

En:

> *'Het scheelt een extra brief aan het Openbaar Ministerie. Op het moment dat iemand met een strafbeschikking bij mij aankomt weet ik, of ik geïnformeerd ben of niet over de stukken, dat ik binnen twee weken verzet moet aantekenen. Heb ik geen stukken, doe ik dat pro forma en zeg ik dat ik het later wil aanvullen. Heb ik stukken, dan kan ik het gelijk gemotiveerd doen. In het eerste geval moet er dus een tweede brief overheen met de gronden van verzet' (resp. ADV01).*

Respondent ADV01 stelt dat hij geen situaties heeft meegemaakt waarin een strafbeschikking was opgelegd waarin geen verzet werd aangetekend.

Volgens respondent ADV01 loont verzet instellen altijd. In ieder geval stelt hij nooit te hebben meegemaakt dat een verdachte op zitting een hogere straf kreeg opgelegd dan in de oorspronkelijke strafbeschikking was opgelegd.

> *'Die boete is vrij hard natuurlijk, 200 euro. Ik weet ook – dat is mijn ervaring – dat als ik verzet doe en ik naar de politierechter ga, waar ik een tijdje later op zitting kom, dat als diegene zich netjes heeft gehouden het bijna altijd een voorwaardelijke geldboete wordt. Soms deels voorwaardelijk en soms zelfs een rechterlijk pardon. Zelfs bij zo'n winkeldiefstal' (resp. ADV01).*

Op de vraag of snellere doorlooptijden zouden leiden tot hogere straffen op zitting, antwoordt resp. ADV01:

> *'Dat wordt nu een beetje gedacht, ook bij het OM. 'Als we die zaken maar snel genoeg op zitting inplannen, die verzetschriften, dan blijft het wel hetzelfde óf kan ik nog meer eisen dan ik met die strafbeschikking heb gedaan'. Maar mijn ervaring leert juist dat als ik zo'n dossier voor mijn neus krijg en kijk wat er allemaal speelt, juist door de persoonlijke omstandigheden een lagere straf mogelijk kan zijn. Soms is het bewijstechnisch helemaal niet rond en wordt het zelfs een vrijspraak' (resp. ADV01).*

Een belangrijke reden waarom verzet volgens respondent ADV01 loont, is dat op zitting meer maatwerk mogelijk is. Op de vraag of bij ZSM dan geen maatwerk wordt geleverd, antwoordt hij:

> *'Bij ZSM draait het om snelheid. Er wordt natuurlijk gezegd 'we leveren maatwerk', maar ik ben een beetje sceptisch over de gedachte dat als je 70 zaken bij de ZSM-tafel moet beoordelen, dat je dan maatwerk kan leveren. Het is maatwerk omdat er wordt gezegd: 'dit is het feit, dit is de dader en dit zegt de richtlijn: strafbeschikking 200 euro'. Dat is gewoon een invulactie, terwijl je juist zou moeten kijken: goh, wat is er nou met deze persoon aan de hand, waarom pleegt hij die winkeldiefstal van 4 euro bij de C&A? Wat is de leeftijd van diegene? Wat is de persoonlijke situatie: is hij jong? Is hij verslaafd? Dat wordt heel vaak niet meegenomen bij ZSM' (resp. ADV01).*

'Ze kunnen sowieso die strafbeschikking niet betalen. Dat hangt samen met persoonlijke omstandigheden in de zin van: ik heb geen werk, of ik heb al heel veel schulden en ik kan het niet betalen' (resp. ADV01).

Op de vraag of een oplossing om tot meer maatwerk te komen gelegen zou zijn in het verplicht horen bij oplegging van strafbeschikkingen (ten aanzien van alle sancties), antwoordt dezelfde respondent:

'Daar zit een valkuil in natuurlijk, omdat die cliënt al gehoord is door de politie en waarschijnlijk een strafbaar feit heeft bekend. Het is afhankelijk van hoe de politie het heeft opgeschreven. Zo'n persoon krijgt te horen bij de politie dat hij een geldboete krijgt en denkt: goh, ik mag naar huis, laat ik er maar akkoord mee gaan, ik vind het wel prima. Ik zie niet een oplossing in het horen van die verdachte, ik zie een oplossing in dat een officier na die eventuele strafbeschikkingsbeslissing aan die ZSM-tafel nog eens even goed kijkt naar alle informatie en dan later bepaalt wat hij doet met die strafbeschikking. Ze zitten er gewoon te dicht op' (resp. ADV01).

'Ik vind ook dat de politieverhoren waar geen advocaat bij is eigenlijk al vrij snel worden afgeraffeld door [niet] echt in te gaan op de persoon en diens omstandigheden. Het proces-verbaal van verhoor is dus vaak niet volledig en ik vraag me af of er überhaupt echt wat wordt gedaan met die omstandigheden, als ze in het proces-verbaal van verhoor van verdachte staan' (resp. ADV01).

Ook respondent ADV03 staat kritisch ten opzichte van de huidige praktijk van het horen van verdachten in het kader van de strafbeschikking, vooral omdat er weinig gelegenheid zou zijn voor overleg of voor inbreng door de advocaat; hier zou wel sprake zijn van lokale verschillen.

'Ook vind ik het niet goed, maar dat geldt vooral in Amsterdam want in Haarlem doen ze dat al veel beter, dat voor een gesprek met een officier of parketsecretaris maar heel weinig tijd wordt gereserveerd. In tien minuten is het alweer klaar; de advocaat wordt niets gevraagd; het dossier wordt niet of amper besproken. Bijvoorbeeld vragen om een taakstraf in plaats van een geldboete kan al teveel zijn. De advocaat mag eigenlijk niets zeggen; dat is raar; dat komt ook gek over naar mijn cliënt want die wil wel dat ik erbij ben, maar ik kan niet echt iets toevoegen aan het gesprek. Zeker omdat er soms echt iets te zeggen is voor een andere straf of bijvoorbeeld [om]dat het dossier niet volledig is. Maar dat geldt ook voor een zitting: ook daar is het belangrijk dat de bezwaren van een cliënt wel echt worden meegenomen. De rechter mag natuurlijk iets anders beslissen maar het is belangrijk dat de cliënt zich wel echt gehoord voelt. Dat gaat bij een gesprek met officier of parketsecretaris vaak mis. Ook motiveren ze niet waarom het dossier voldoende bewijs [bevat] of waarom een bepaalde straf wordt opgelegd, dus dan gaan we maar door naar de politierechter. Maar zoals gezegd gaat dit in Haarlem veel beter: daar is meer ruimte in

het gesprek voor de cliënt en advocaat. In Amsterdam gaat het heel snel. Van de wet moet een officier of parketsecretaris in gesprek met een cliënt voordat hij de straf oplegt maar zoals ze het in Amsterdam doen is denk ik niet hoe de wet het bedoeld heeft, dan kunnen ze de strafbeschikking net zo goed per post opsturen' (resp. ADV03).

5.6.1.3 Contact met ketenpartners

Respondenten geven aan dat sommige advocaten, met name binnen de ZSM-werkwijze, actief contact zoeken met het Openbaar Ministerie.

'Ik moet je eerlijk zeggen – maar dat komt ook door mijn interesse – dat ik heel vaak contact zoek met ZSM voor allerlei aangelegenheden. Ik realiseer me wel dat ik een van de weinige advocaten ben die dat doet. Advocaten bellen niet, het gebeurt gewoon allemaal, maar ik heb al heel snel contact met ZSM. Dat contact gaat goed, dan krijg je ook wel echt te horen wat er dan ligt en dan neem ik dat mee in mijn bespreking met cliënt en kan ik daar rekening mee houden. Achteraf heb ik nog contact met ZSM over de afdoeningsmodaliteit' (resp. ADV01).

'Hangt er heel erg van af wie er zit. Ik vind persoonlijk dat persoonlijk [contact] heel erg goed werkt. Sommige officieren daar kun je het bloed van drinken, en andersom. En anderen kun je op hun privé bellen om 11 uur 's avonds. Ik heb ook wel eens een klacht ingediend tegen een officier die niet verder kwam dan 'hoe komt u aan dit nummer' en ik heb ook wel eens een officier gehad die vroeg of ik zaterdag gezellig kwam barbecueën. En alles ertussenin' (resp. ADV02).

Respondent ADV01 zegt dat het in dit verband wenselijk zou zijn als het Openbaar Ministerie meer actief contact zoekt met de verdediging, en dat het zoeken van contact niet volledig aan de verdediging zou moeten worden overgelaten.

'Wat je ook zou kunnen doen en zou mogen verwachten is dat het OM meer contact zoekt met de advocaat om de inhoud van de strafbeschikking te bespreken. Het gaat twee kanten op. Ik vind dat de advocaat dat ook moet doen, alleen die is wel afhankelijk van het OM of zijn cliënt om te horen dat er een strafbeschikking is uitgevaardigd. Ik zou het goed vinden in het kader van maatwerk als er meer overleg wordt gevoerd met de verdediging, waarbij wordt gemotiveerd waarom een strafbeschikking is uitgevaardigd, om zo de acceptatie ook te vergroten en te voorkomen dat er klakkeloos wordt uitgevaardigd. Dan staat de weg naar verzet natuurlijk heel erg open' (resp. ADV01).

Respondent ADV03 stelt weinig contact te hebben met het Openbaar Ministerie waar het strafbeschikkingen betreft en dat zij degene is die contact moet opnemen. Zij is echter van mening dat contact slechts in uitzonderingsgevallen nodig is.

'Het contact over een strafbeschikking is in ieder geval niet uitgebreid. Telefonisch contact is niet te doen; je krijgt bijna nooit een officier aan de lijn. Bellen doe ik dus niet meer, maar ik doe nu alles per mail en dat gaat prima. Dan krijg ik gewoon een reactie. Bijvoorbeeld sepotverzoeken, dat gaat dus allemaal per mail. Maar ik vind het een beetje lastig om echt iets te zeggen over het contact; het gaat namelijk ook niet om grote hoeveelheden waarin het nodig is. Van de zeg 15 strafbeschikkingen die ik per jaar doe gaat het misschien in drie of vier gevallen om een sepot' (resp. ADV03).

5.6.1.4 Informatievoorziening aan burger

Respondent ADV03 meent dat winst te behalen valt wat betreft de informatievoorziening aan de verdachte. Dat betreft ook de uitnodiging voor een TOM-zitting:

'Dus dan krijgen ze een brief in de bus, maar die is vaak heel onduidelijk. Het is niet altijd duidelijk of nou sprake is van een strafbeschikking; soms gaat het toch ineens om een transactie. Je moet die brieven echt heel goed lezen voor je weet hoe het zit, dus voor cliënten is dat al helemaal onduidelijk' (resp. ADV03).

Maar ook is het volgens haar belangrijk om de informatievoorziening aan de burger te waarborgen waar het de rechten, gevolgen en proceduremededelingen betreft.

'Het is verder belangrijk om op zijn minst uit te leggen hoe het allemaal zit wanneer een strafbeschikking wordt opgelegd, dus wat de gevolgen zijn voor de cliënt. Wanneer dit op het bureau gebeurt, krijgen ze het vaak niet allemaal helemaal mee. (…) Je merkt vaak dat sommige cliënten de gevolgen van een strafbeschikking echt niet snappen, bijvoorbeeld dat je meteen een strafblad hebt' (resp. ADV03).

5.6.2 Wensen die leven bij ambtshalve betrokken personen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk (onderzoeksvragen 9 en 10)

Respondenten is uitdrukkelijk gevraagd naar mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening en naar mogelijke neveneffecten van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld in verhouding tot andere regelgeving.

5.6.2.1 Snelheid en maatwerk

Terwijl andere categorieën respondenten de snelheid van de afdoening vaak noemen als positief aspect van de strafbeschikkingspraktijk, staan de geïnterviewde strafadvocaten daar minder positief tegenover. Waar het ZSM betreft, stelt respondent ADV01 dat de snelheid van het proces aan het leveren van maatwerk in de weg staat, waardoor met persoonlijke omstandigheden van verdachten regelmatig geen of onvoldoende rekening wordt gehouden. Dergelijke omstandigheden worden echter wel meegenomen door de rechter in diens beslissing op verzet, wat maakt dat verzet instellen loont.

'Ik denk dat het gaat om heel veel relatief lichte feiten, wat een enorme belasting vormt voor het politieapparaat. ZSM faciliteert dat een zaak snel kan worden afge-

daan, waardoor je misschien eerder denkt: ik ben er wel, met mijn pv. Als er camerabeelden zijn en een aanhouding op heterdaad, ja, dan heb je wel een afgeronde zaak. Dan denkt iedereen toch wel vrij snel bij zichzelf, die zaak is wel rond, waarom moet ik die verdachte nog horen. Dat terwijl daar wel informatie is, die je kunt gebruiken bij je strafmodaliteiten en de hoogte van de straf' (resp. ADV01).

'De strafbeschikking lijkt qua product nog het meest op een veroordeling van de rechter, omdat het gaat om een vaststelling van schuld. Die status heeft het ook. Als die status hetzelfde is, waarom zou je dan niet op een later moment, aan de hand van een schriftelijk dossier, laten beoordelen wat het beste is door iemand die daar de tijd voor heeft en door iemand die begrip heeft voor de kant van de verdachte' (resp. ADV01).

'Het enige wat ik in dat (…) contact [met ZSM] wel merk is dat die beslissing ten aanzien van de strafbeschikking heel snel lijkt te zijn genomen. Ik had laatst een situatie waarin precies die persoonlijke omstandigheden van cliënt zo doorslaggevend [waren] om misschien zelfs voorwaardelijk te seponeren. Hij was nog maar 19, had een klein dingetje gestolen, had geen strafblad, had werk, sport, carrière en school: een ideaal iemand. Die ga je niet zomaar een strafbeschikking opleggen. Ik had bij het verhoor gezeten en had al die omstandigheden laten opnemen in het proces-verbaal van verhoor, al die dingen die positief over die jongen waren. En voordat ZSM ook maar kennis had kunnen nemen van dat proces-verbaal van verhoor, kreeg ik al te horen dat er een strafbeschikking was uitgevaardigd. Ik liep naar buiten, dacht 'ik bel ze even', en toen was de beslissing al genomen. Toen dacht ik wel: je hebt dat hele verhoor nog niet gezien (…) Ik denk niet dat het met drukte te maken had op dat moment, maar gewoon het gewend raken aan die snelle manier van beslissen en wel denken te weten hoe dingen zitten. Dan staat men niet open voor de andere kant van het verhaal' (resp. ADV01).

'Ik zou ten aanzien van het Openbaar Ministerie goed vinden als er daadwerkelijk maatwerk wordt geleverd, ook bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Dat er meer gekeken wordt naar de persoon van de verdachte en dat je ook gebruik maakt van voorwaardelijke sepots, die vaak meer effect sorteren dan strafbeschikkingen. Als je bij de winkeldiefstal van zo'n jong iemand zegt: 'nou luister, we seponeren de zaak met een proeftijd van 2 jaar', dan maakt dat bij wijze van spreken nog meer indruk dan het moeten betalen van een geldboete' (resp. ADV01).

'Je gevoel voor rechtvaardigheid wordt hier wel een beetje buitenspel gezet. Mensen slikken de strafbeschikking soms omdat ze geen advocaat kunnen betalen en het dus lastig is om er tegenin te gaan. (…) De kant van het verhaal van je cliënt ontbreekt wel eens bij de strafbeschikking. Een politierechter gaat daar anders mee om, die luistert meer ook naar de cliënt' (resp. ADV03).

Respondent ADV02 bevestigt dat maatwerk mogelijk is bij ZSM, maar dat daar door de advocaat om gevraagd moet worden.

> *'Vaak als je een cliënt hebt die voor de zoveelste keer dronken is op straat of in het openbaar heeft gedronken, dus geldboete van 300-350 euro, doe dan een paar dagen taakstraf omdat hij geen geld heeft. Dan willen ze het nog wel doen maar je moet er meer om vragen dan dat het andersom gaat' (resp. ADV02).*

> *'Ze maken er alleen een zitting van op het moment dat ze ook iets willen met een taakstraf, met iets meer dan alleen een geldboete. Maar je ziet ook dat op het moment dat je de strafbeschikking binnenkrijgt en dan belt met het OM 'zo en zo is het verhaal, cliënt heeft geen geld, is het mogelijk om de strafbeschikking om te zetten naar een werkstraf?' dan krijg je de ene keer dat je in verzet moet gaan en het maar moet uitleggen aan de rechter en de andere keer zeggen ze dat ze de zaak dan nog even bekijken en word je een uur later opgebeld dat het goed is. Dan doen ze net alsof de oude niet bestaan heeft' (resp. ADV02).*

5.6.2.2 Justitiële documentatie

Respondenten noemen verder als nadeel van de strafbeschikking dat deze wordt opgenomen in de justitiële documentatie.

> *'Daarnaast is het vervelend dat de cliënt automatisch een strafblad heeft na oplegging van een strafbeschikking. Dit kan voor bepaalde banen immers echt problemen opleveren, en dan bedoel ik niet eens alleen banen waar je hoogopgeleid voor moet zijn, maar ook bijvoorbeeld voor een taxichauffeur' (resp. ADV03).*

Respondent ADV01 geeft om die reden de voorkeur aan de transactie boven de strafbeschikking:

> *'Bij een transactie kan je altijd zeggen: ik heb mijn vervolging afgekocht. Het staat anders op je documentatie' (resp. ADV01).*

5.6.2.3 Financiële vergoeding rechtsbijstand

Respondenten noemen als knelpunt dat het recht op toevoeging afhankelijk is gesteld van de hoogte van de opgelegde geldboete.

> *'Als je verzet instelt tegen een strafbeschikking, [kun] je dat alleen op toevoeging doen als die strafbeschikking zelf een geldbedrag van 500 euro of hoger betreft. Dus onder de 500 euro kan je niet eens een toevoeging aanvragen. Dan moet je iemand betalend bijstaan en heel veel cliënten kunnen dat niet. Vraag je een toevoeging aan, [dan] moeten ze sowieso een eigen bijdrage betalen en de laagste eigen bijdrage is 143 euro. Dan heb je een boete van 500 euro, waarvan je wel verwacht dat het wat minder wordt en dan moeten ze zelf 143 euro aan een advocaat betalen. Dat is dan echt lastig. (…) Het is iets anders wanneer hij wordt doorgeleid naar de politierechter, dat het een zitting wordt. Dan wordt het als het ware gewoon een PR en dan kan je*

wel weer een toevoeging aanvragen. (…) Ik vind het eigenlijk een verkeerde beslissing om het afgeven van een toevoeging afhankelijk te stellen van de hoogte van het boetebedrag in de strafbeschikking. Als er een taakstraf wordt opgelegd ga je naar een TOM-zitting, want dan moet die verdachte wel gehoord worden. Dan krijg je wel gewoon een toevoeging, maar wel een beperktere vergoeding dan voor een PR. Ik denk dat je dan iets van 4 punten krijgt in plaats van 6. Als het enkel gaat om een geldboete, zit je met die 500 euro grens' (resp. ADV01)

'Verzet instellen doen we alleen als mensen de strafbeschikking thuisgestuurd krijgen en zeggen dat ze het niet willen betalen. Maar hierbij moet je je wel afvragen hoeveel last je als cliënt hebt van het accepteren en hoeveel zo iemand wil betalen. Vaak is geen sprake van een toevoeging, dus dan kunnen de kosten behoorlijk oplopen. Het kan goed zijn dat je 400 euro als geldboete aan justitie moet betalen maar dat als je het hier niet mee eens bent en je neemt een advocaat je 500 euro aan je advocaat moet betalen. Het gaat hierbij dus vaak om een economische keuze. (…) Als je wel een toevoeging kunt krijgen is het prima, je moet namelijk wel bedenken dat een strafbeschikking veel tijd kan kosten als advocaat. Het gaat namelijk vaak om lastige cliënten, die begrijpen het niet, moet je zaken vaak uitleggen' (resp. ADV03).

'Bovendien heb je in het voortraject van de strafbeschikking geen toevoeging. Dat kan wel eens lastig zijn: als je dan bijvoorbeeld naar een sepot toepraat wordt de rekening van de advocaat dus niet vergoed, dus dan moet de cliënt dat wel zelf kunnen betalen' (resp. ADV03).

'Voor een strafbeschikking krijg je als advocaat vijf punten. Dit komt wel redelijk overeen met het aantal uren dat je erin stopt, dus dat is prima. Maar zodra je cliënt niet akkoord gaat en het dus wordt doorgezet naar de politierechter krijg je daarvoor maar één punt. Het is begrijpelijk dat je niet de volle mep krijgt, maar het kan zomaar zijn dat er een jaar overheen gaat voor je bij de politierechter komt. Dan weet jij niet meer precies het verhaal en het dossier; je cliënt weet niet meer hoe het ook alweer allemaal zit; dus je moet dan eigenlijk alles weer opnieuw doen. En dat kan dus zomaar een aanleiding zijn voor een advocaat om je cliënt in de richting te duwen van 'ga er maar niet mee door, accepteer dit voorstel', zeker als je weet dat de zaak bij de politierechter geen kans maakt en je cliënt toch wel een straf opgelegd gaat krijgen. Dus dat is wel een belangrijk punt. Je hebt natuurlijk een eed gezworen, maar het kan wellicht een aanleiding zijn voor een advocaat om daar toch op die manier mee om te gaan' (resp. ADV03).

5.6.2.4 Overige knelpunten

Respondenten noemen nog als nadelen van de strafbeschikkingspraktijk dat 'de boete vaak niet in verhouding staat met het feit dat is gepleegd' (resp. ADV01). Respondent ADV01 wijst in dit verband ook op de verschillen tussen de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten:

'Ik zou ten aanzien van het Openbaar Ministerie goed vinden als (…) niet de richtlijnen van het OM worden gehanteerd, maar de LOVS van de rechter. Die zijn altijd lager, dan die van de OvJ' (resp. ADV01).

Een ander knelpunt is, volgens respondent ADV02, dat geen schadevergoeding wordt toegekend bij vrijspraak op verzet na gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de strafbeschikking.

'Een (…) cliënt [krijgt] op een OM-zitting veertig uur taakstraf en de verplichting om aan het slachtoffer zijn schade te betalen [opgelegd]. Hij voert netjes de taakstraf uit, maar hij heeft het geld niet, dus op een gegeven moment wordt hij vervolgd. Hij komt naar mij toe en zegt 'hoe kan dat nou? Ik heb die taakstraf uitgevoerd.' Dus ik vraag waarom hij akkoord is gegaan met dat aanbod, want het is een onzinverhaal en het valt helemaal niet te bewijzen. Dus die jongen wordt vrijgesproken. Maar dan? Dus ik dien art 89 Sv in met als argument dat ze de uren taakstraf moeten omrekenen naar dagen zitten en dat dat de vergoeding is waar hij recht op heeft. Dat vindt de [rechtbank] niet, maar hij staat binnenkort bij het hof. Dus ik ben benieuwd wat het hof ervan gaat vinden. (…) Op het moment dat je het in voorlopige hechtenis doorbrengt en je wordt vrijgesproken wel, en nu omdat het via de TOM gaat is er helemaal niets geregeld. Dan heb je die taakstraf uitgevoerd, word je vervolgd en vervolgens vrijgesproken. Dan heb je toch ook recht op iets?' (resp. ADV02).

Respondent ADV03 noemt als knelpunt de lange doorlooptijden, met name nadat verzet is ingesteld.

'Bovendien stel je meestal verzet pro forma in en dan gaat de zaak anderhalf tot twee jaar later ineens verder. Je cliënt is er dan niet meer mee bezig, getuigen zijn vergeten wat ze precies gezien of gehoord hebben, de zaak kan lastig te bewijzen zijn' (resp. ADV03).

Een laatste knelpunt dat respondent ADV03 noemt, is het gemis van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit in de regeling van de strafbeschikking.

'Er zit sowieso een gebrek aan de strafbeschikking en dat is de onmogelijkheid om voorwaardelijke straffen op te leggen. Dat is heel onhandig. Vooral omdat het vaak om zaken gaat waarvan ik denk dat wanneer ze bij de politierechter zouden komen ze wel een voorwaardelijke straf opgelegd zouden krijgen. Daar kun je tegenin brengen dat de straffen die vanuit een strafbeschikking worden opgelegd misschien wel lager zijn, maar dan nog is een voorwaardelijke straf fijner' (resp. ADV03).

5.6.3 Beleidstheorie: doelmatigheid, rechtmatigheid en capaciteit

In deze paragraaf worden de uitkomsten van interviews vergeleken met de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening. Slechts die aspecten en instrumenten van de beleidstheorie zullen aan bod komen die in de resultaten van de interviews tot uitdrukking komen.

5.6.3.1 Versterken doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Respondenten denken verschillend over de strafbeschikking. Respondent ADV01 ziet in het geheel niets positiefs aan het instrument en prefereert de transactie (zie hiervoor). Respondent ADV02 ziet wel degelijk voordelen:

> *'Al die kleine flutzaakjes, vroeger ging dat allemaal naar de politierechter of de kantonrechter, mensen waren er dagen aan kwijt, politierechter kostte de samenleving miljoenen aan advocaten. En wat werd er dan geëist? Een taakstraf van twintig uur of een boete van 500 euro, en dan werd er een rekening van 1.000 euro van de advocaat bij de Staat neergelegd. Ik snap dat we dat wat praktischer aanpakken. Op het moment dat mensen het er echt niet mee eens zijn weten ze de weg naar de advocaat wel. Op het moment dat er dan zo'n beschikking binnenkomt lopen ze wel naar de advocaat. En vaak zijn ze dan te laat maar ik zie dat er helemaal niet zo moeilijk wordt gedaan over die verzettermijn. Zaken die acht maanden later eens in verzet gaan, dan wordt in het algemeen vrij gemakkelijk door de rechter gepasseerd of het verzet wel of niet-ontvankelijk is. Dat is anders op het moment dat mensen vastzitten en [niet] heel hard te bewijzen is dat ze het in de handen gedrukt hebben gekregen, maar als dat niet het geval is ligt de bewijslast van het in handen hebben gekregen volledig bij het OM. En die doen er over het algemeen niet al te veel moeite voor, dus ben je eigenlijk altijd wel ontvankelijk in het verzet, tenzij er echt een betekening of iets dergelijks is. Het gaat niet om heel zware zaken, dus als er een keer iets misgaat, is het niet meteen zo dat er doden vallen. Er is een fatsoenlijk rechtsmiddel; dat is ook een heel eenvoudig rechtsmiddel. We hebben zo'n ding op onze site staat, die kun je zo downloaden, invullen en opsturen. Het OM trouwens ook; dat hoef je ook niet te motiveren; dat wordt dan gewoon een PR. Dat vinden we allemaal voldoende rechtsbescherming. Ja waarom niet? Ik heb er niet zoveel moeite mee. Het kost me geld, maar dat is puur eigenbelang' (resp. ADV02).*

Respondent ADV03 noemt als voordeel dat het opgelegd krijgen van een strafbeschikking voor verdachten minder 'eng' is dan te moeten verschijnen voor de rechter:

> *'Voor verdachten is dit veel minder indrukwekkend. Bij een PR-zitting zit je tegenover drie personen, allemaal in toga, dat kan toch behoorlijk eng zijn. Nu zit je tegenover een man of vrouw, misschien wat netjes gekleed, maar toch, in een klein kamertje, het is een stuk informeler. Dus cliënten hebben daardoor veel minder last van zenuwen, misschien soms alleen als er ook een eventuele ontneming in de lucht hangt' (resp. ADV03).*

Een ander voordeel van de strafbeschikking dat dezelfde respondent noemt, is de snelheid van de afdoening:

> *'Daarnaast gaat het snel, al gaan sommige PR-zittingen ook heel snel, dus dat is niet alleen bij de strafbeschikking. Het is gewoon fijn om snel duidelijkheid te hebben. Al*

liggen ook een hoop dossiers een tijd stil, in geval van verzet, dus ook niet alles van de strafbeschikking gaat even snel' (resp. ADV03).

Ter versterking van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening werd het primaat van consensualiteit binnen de buitengerechtelijke afdoening verlaten; gekozen werd daarmee voor een buitengerechtelijke afdoening die ook zonder de instemming van de verdachte mogelijk is. Belangrijke voordelen werden daardoor verwacht, met name in bulkzaken. We zagen hierboven dat respondent ADV01 echter juist pleit voor meer contact tussen verdediging en Openbaar Ministerie om de inhoud van de strafbeschikking te bespreken. Juist het gebrek aan overleg zou volgens hem debet zijn aan de grote aantallen verzetszaken, omdat verzet nu eenmaal 'altijd loont' aangezien de rechter wèl rekening houdt met allerlei persoonlijke omstandigheden en met de verdachte in gesprek gaat, terwijl bij ZSM volgens hem te weinig naar persoonlijke omstandigheden gekeken wordt. Meer overleg zou de acceptatie van de strafbeschikking vergroten en 'voorkomen dat er klakkeloos wordt uitgevaardigd' waarbij 'de weg naar verzet natuurlijk heel erg open[staat]'. Respondent ADV03 nuanceert overigens het beweerdelijk ontbreken van consensualiteit; vaak is volgens haar toch enige vorm van overleg mogelijk en is in de loop der jaren meer ruimte ontstaan voor overleg, met name waar de zaak wordt behandeld op TOM-zittingen.

'Soms kun je als advocaat hierbij zelf iets inbrengen voor de straf, bijvoorbeeld dat je liever een taakstraf hebt dan een geldboete, maar dit lukt niet altijd. Ligt aan wie je tegenover je hebt. Eerst was dit gesprek sowieso meer in de vorm van een mededeling, dus stond de straf al op voorhand vast en kon je daar niets aan veranderen. Nu heb je al wel wat meer speling hierin. Hetzelfde geldt voor sepot in plaats van strafoplegging, of bijvoorbeeld het afdwingen van een getuigenverhoor of ander extra onderzoek omdat het dossier onvolledig is. Het is nu ook makkelijker om de omstandigheden van de cliënt te laten meewegen, dus zo kun je ook zorgen voor wat speling in de strafzwaarte. Wederom hangt het er hier wel van af wie je tegenover je hebt. Bovendien is het dan belangrijk om je goed voor te bereiden, dus zorgen voor een goed onderbouwd verhaal, bijvoorbeeld bewijzen meenemen dat je cliënt in de schuldsanering zit en dat daarom een taakstraf beter passend is dan een geldboete. Als je het op die manier aanpakt kun je wel wat speling creëren' (resp. ADV03).

De officier van justitie of andere instantie kan niet in de strafbeschikking vervangende hechtenis opleggen voor het geval aan de verplichting neergelegd in de strafbeschikking niet wordt voldaan. Gijzeling is wettelijk mogelijk in die gevallen waarin de verdachte de opgelegde geldboete niet betaalt, waarbij de officier van justitie een vordering tot gijzeling dient in te stellen bij de kantonrechter (art. 578b Sv). Respondenten ADV 02 en ADV03 stellen echter nog nooit gijzeling te hebben meegemaakt in het kader van een opgelegde strafbeschikking ('wèl bij mulderbeschikkingen').

'Ik heb het nog niet meegemaakt. Wel eens gehad dat er een vordering of aankondiging kwam, maar dan teken je onmiddellijk verzet aan. En op het moment dat je dat

doet is het even een kort belletje van 'wacht even met de executie tot een rechter erover geoordeeld heeft'. En dan zie je vaak dat je dan bij de rechter komt en dan kan hij niet betalen, hij heeft liever een taakstraf. En dan zegt de rechter, en het OM ook, oké dan doen we een taakstraf. In dit soort zaken zit niemand er op te wachten om mensen op te sluiten' (resp. ADV02).

De vraag om aandacht voor maatwerk, individualisering van het proces is hierboven reeds uitgebreid besproken en wordt ook door geïnterviewde strafadvocaten geplaatst in het kader van doelmatigheid. Respondenten staan kritisch ten opzichte van het niet leveren van (voldoende) maatwerk, met name waar het de ZSM afdoening betreft. Dit zou verzet in de hand werken.

Het instellen van verzet zou ontmoedigd worden (doelmatigheid) door het vorderen van een hogere straf ter zitting dan neergelegd in de strafbeschikking. Zoals hierboven echter is gebleken wordt volgens respondent ADV01 op zitting na verzet nooit een straf opgelegd die hoger is dan die in de oorspronkelijke strafbeschikking.

5.6.3.2 Versterken rechtmatigheid buitengerechtelijke afdoening

Een andere doelstelling die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening is het versterken van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening.

Belangrijk in dit verband is dat de strafbeschikking gebaseerd is op een schuldvaststelling. Respondent ADV02 is hierover echter behoorlijk kritisch, meer in het bijzonder waar het de politiestrafbeschikking betreft. Bij ZSM zouden er minder problemen zijn in dit verband vanwege de betrokkenheid van advocaten in die werkwijze.

'Ik merk dat op het moment dat er strafbeschikkingen worden opgelegd en daar verder niemand bij betrokken is, dat ze over het algemeen worden opgelegd in zaken waarvan je denkt 'zo, hier was nooit een veroordeling uit gerold. Dit had jij nooit voor een rechter gebracht.' Volledig stelselmatig. Politiestrafbeschikkingen die ik voorbij zie komen, dan moet ik altijd heel hard lachen, als cliënten daarmee komen. Dat zijn eigenlijk altijd dingen die ze nauwelijks durven in te sturen naar het OM. Volgens mij geeft het OM dan met één of ander slap verhaal toestemming om een strafbeschikking op te leggen of iets dergelijks, ik weet niet precies hoe dat intern gaat. Maar als je dan verzet aantekent zie je heel vaak dat je een brief krijgt van het OM dat ze hem intrekken, niet verder gaan met de vervolging. Ik vind ze over het algemeen heel slordig. Maar dat zie je dus met de ZSM-zaken veel minder, omdat er al een advocaat bij betrokken is als daar aangestuurd wordt op een transactie of OM-afdoening. Dus dan weten ze dat je oplet en gaan ze er toch wat serieuzer mee om' (resp. ADV02).

Ten aanzien van het opleggen van sommige sancties geldt de eis van het horen van de betrokkene en bijstand door een raadsman. Respondenten staan zeer kritisch tegenover de wijze waarop sommige parketten invulling geven aan deze hoorplicht. Er zou te weinig aan-

dacht zijn voor persoonlijke omstandigheden, weinig ruimte zijn om standpunten naar voren te brengen en te weinig tijd worden ingeruimd.

5.6.3.3 Vergroten capaciteit zittende magistratuur

Eén van de doelen van deze wet was het ontlasten van de zittende magistratuur door het Openbaar Ministerie en aangewezen andere instanties de mogelijkheid te geven om (onder toezicht van het OM) eenvoudige feiten zelfstandig af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Ten aanzien van zaken die met een boete worden afgedaan, maar ook waar het de rijontzegging en de taakstraf betreft, werden capaciteitseffecten verwacht. Schaarse zittingscapaciteit zou daardoor kunnen worden ingezet voor zaken die dat gezien de aard van het feit of de passende strafrechtelijke reactie ook daadwerkelijk vergen. De rechter zou onder meer worden ontlast doordat het beleid ten aanzien van het verhogen van de eis ter zitting werd voortgezet. Dit processuele risico zou ertoe leiden dat verzet niet lichtvaardig wordt ingesteld. Zoals hierboven echter is gebleken, wordt volgens respondent 01 op zitting na verzet nooit een straf opgelegd die hoger is dan die in de oorspronkelijke strafbeschikking.

5.7 Burgers

Naast professionals zijn ook burgers geïnterviewd over de Wet OM-afdoening. Doel hiervan was om inzicht te krijgen in hun keuze voor en ervaringen met het al dan niet aantekenen van verzet tegen een strafbeschikking (onderzoeksvraag 7) en met de informatievoorziening rond de Wet OM-afdoening (onderzoeksvraag 8).

Bij het selecteren van de respondenten gold als uitgangspunt dat de strafbeschikking in de 12 maanden voorafgaand aan het interview moest zijn opgelegd. Een uitzondering werd gemaakt voor respondenten bij wie dat iets langer geleden gebeurd was, maar tegen wie de zaak nog liep, c.q. op wier verzet nog niet beslist was.

In totaal werden acht burgers geïnterviewd[308], twee vrouwen en zes mannen, in de leeftijd variërend van 22 tot en met 68 jaar en woonachtig verspreid over het land. Deze burgers vormen geen representatieve steekproef, al was het maar vanwege het beperkte aantal. Wel is er variatie naar leeftijd en geslacht en in feiten waarvoor zij de strafbeschikking kregen opgelegd. Vier tekenden verzet aan, de andere vier niet.

Citaten uit interviews zijn geanonimiseerd in de tekst opgenomen en voorzien van een code (resp. BU01, BU02, enzovoorts).

[308] Om burgers te vinden voor het afnemen van de interviews zijn verschillende wegen bewandeld. Een route via de advocatuur leverde geen respondenten op. Hetzelfde gold voor een rondgang langs ondernemingen (o.a. horeca) waarvan de onderzoekers op basis van berichtgeving in de media veronderstelden dat zij of hun klanten/bezoekers mogelijk te maken hadden gehad met oplegging van een strafbeschikking. Met meer succes werden respondenten geworven door middel van oproepen op verschillende digitale fora en via het sociale netwerk van de onderzoekers.

5.7.1 Ervaringen van en informatievoorziening aan betrokken burgers (onderzoeksvragen 7 en 8)

5.7.1.1 Ervaring algemeen

Voor alle acht geïnterviewde burgers was het de eerste keer dat zij een strafbeschikking opgelegd hadden gekregen. De strafbeschikking werd opgelegd voor feiten op het gebied van verkeer (onverzekerd rijden in/op een gemotoriseerd voertuig; rijden onder invloed; snelheidsoverschrijding buiten de bebouwde kom), mishandeling, en bezit van, c.q. handel in, harddrugs.

Eén respondent werd aangehouden op een festival door een agent in burger die had gezien dat betrokkene harddrugs bij zich had. Hij werd meegenomen naar een zogenaamde 'OM-drugsstraat' ter plaatse en werd, in tegenstelling tot de andere respondenten, direct voorgeleid aan de Officier van Justitie en kreeg ook meteen de straf te horen. De overige zeven burgers werden staande gehouden door de politie en ontvingen later van het CJIB de strafbeschikking per post, doorgaans enkele weken na staandehouding.

In alle acht gevallen bestond de opgelegde straf uit een geldboete, variërend van 220 tot 1.650 euro (gemiddeld 639 euro), exclusief administratiekosten à 9 euro. Daarnaast kregen twee respondenten een rijontzegging opgelegd (respectievelijk 12 en 41 dagen).

Drie van de acht burgers werden opgeroepen om te verschijnen op een OM-zitting, waarbij zij de hoogte van hun straf te horen kregen. Eén van hen vertelt hierover:

> *'Ik ben met de auto gelaserd door een politieagent. De agent in kwestie vertelde mij dat ik moest voorkomen bij de officier van justitie die de straf zou opleggen. Die vertelde mij vervolgens waarom ik moest voorkomen, herhaalde mijn verkeersovertreding en legde mij uit wat voor straf ik zou krijgen. Vervolgens herhaalde ze mijn verklaring en stelde ze mij persoonlijke vragen zoals wat ik deed en waarom ik zo hard reed die dag. Ook had ik een klaagschrift ingediend met een verklaring mijn rijbewijs nodig te hebben voor mijn werk. Die was ondertekend door mijn werkgever. En ik vertelde dat ik nog nooit was aangehouden voor een verkeersovertreding of überhaupt een boete heb gehad. De officier van justitie antwoordde dat ik daarom "gematst" zou worden. Oorspronkelijk zou de straf 4 maanden rijontzegging plus een geldboete van 1.300 euro zijn, maar ik zou mijn rijbewijs de week daarop terugkrijgen omdat ik hem nodig heb voor mijn werk, en daarom zou ik een hogere geldboete krijgen' (resp. BU06).*

5.7.1.2 Ervaring met verzet

Vier van de acht geïnterviewde burgers tekenden verzet aan tegen de strafbeschikking. Eén van hen raadpleegde een advocaat voor hulp bij het aantekenen van verzet.

> *'Toen ik die brief kreeg heb ik wel een advocaat gebeld, maar die zei dat hij alleen vanaf 500 euro iets kon doen. Later kwam een kennis langs, die zag die brief en wilde*

het toch proberen in verzet te gaan, ook al was het anderhalf, twee weken te laat. Hij regelde een advocaat en die heeft per aangetekende post verzet aangetekend (…) Ik heb anderhalf jaar gewacht op een reactie. Toen ik eindelijk moest verschijnen voor de rechter-commissaris, kwam die vrouw die ik mishandeld zou hebben niet. En ik heb de zaak gewonnen. Het geld dat ik al had betaald is binnen twee weken terugbetaald' (resp. BU02).

De andere drie respondenten die verzet aantekenden tegen de strafbeschikking deden dit zonder advocaat. Zij achtten rechtsbijstand niet nodig en gaven aan het zelf te kunnen, mede dankzij advies en/of informatie op het internet. Op sommige websites wordt ook gesuggereerd dat het aantekenen van verzet ertoe kan leiden dat men uiteindelijk niets meer hoort – en men er derhalve zonder straf vanaf komt. Twee van deze respondenten verzetten zich tegen de hoogte van de boete en zij waren ten tijde van het onderzoek nog steeds in afwachting van een reactie.

'Ik vond de boete te hoog. Ik vond dat een waarschuwing wel genoeg was, of een lagere boete. Ik heb ze twee keuzes gegeven. Ik heb er niks meer van gehoord, tot op heden. Ik ga er eigenlijk vanuit dat het is kwijtgescholden, want het duurt nu al langer dan een jaar. Als het zo lang duurt bij het OM, dat zou echt idioot zijn' (resp. BU01).

De vierde respondent die verzet aantekende, werd in het gelijk gesteld omdat er fouten waren gemaakt bij het vaststellen van de snelheid waarmee hij had gereden. Weliswaar was er na correctie nog steeds sprake van een overtreding, maar daarvoor kon geen strafbeschikking worden opgelegd, maar wel een boete onder de Wet Mulder. Volgens de respondent werd deze boete niet opgelegd vanwege *ne bis in idem*.[309]

Van de vier respondenten die geen verzet aantekenden, hebben twee dit ook niet overwogen omdat zij het op zich wel terecht vonden dat zij een boete hadden gekregen. Respondent BU03 realiseerde zich op basis van informatie die hij vond op het internet pas achteraf dat hij verzet had kunnen aantekenen. Respondent BU04 had contact met een advocaat over de strafbeschikking. Deze respondent werd op een festival bestraft voor bezit van een paar gram amfetamine en tien ecstasypillen en kwam terecht in een 'drugsstraat', waar automatisch een advocaat wordt toegewezen. De advocaat adviseerde om niet in verzet te gaan en respondent volgde dat advies op.

'De advocaat had van tevoren gezegd dat als het een boete was tot 1.000 euro, hij adviseerde het te accepteren. De officier eiste 1.000 euro boete en dan werd de zaak geseponeerd. Wel kreeg ik dan een aantekening op mijn strafblad. Toen mocht ik weer met mijn advocaat overleggen, die raadde mij aan het te accepteren. Dus dat heb ik gedaan' (resp. BU03)

[309] Zie echter art. 2 lid 1 Wahv.

5.7.1.3 Informatievoorziening aan betrokken burgers

Wat vonden de geïnterviewde burgers van de informatie die zij kregen? De meesten gaven aan dat ze van de politie hadden begrepen dat ze een brief zouden krijgen van de Officier van Justitie. Over het algemeen leek de strafbeschikking voor de respondenten op een 'gewone' brief in 'ambtelijke taal' van de overheid, of bestond uit een boete van het CJIB.

> *'Het komt over alsof je een gewone boete krijgt. Er stond wel 'strafbeschikking' rechts bovenaan de brief, maar ik dacht dat het wel zo zou heten. Ik schrok wel van de hoogte van de boete, maar ik dacht: dit is gewoon een boete waar ik het niet mee eens ben' (resp. BU01).*

In de brief die respondenten ontvingen lazen zij dat ze zich schuldig hadden gemaakt aan een strafbaar feit (met vermelding van de feitcode) en waar en wanneer dit had plaatsgevonden. Ook stond er informatie in over hoe te betalen, dat men in verzet kon gaan tegen de beschikking, en dat dit binnen twee weken moest gebeuren. Voor één respondent was dit laatste echter helemaal niet duidelijk. Deze 68-jarige vrouw had naar eigen zeggen een buurvrouw bij een ruzie 'met een stukje hout bewerkt' en toen was de politie gekomen.

> *'De politie heeft ons gehoord en een paar dagen later kreeg ik een brief met de boete. Die buurvrouw had van alles gedaan, die terroriseerde me en dan krijg ik een boete? Ik heb de brief wel gelezen en toen weggelegd. Ik dacht: wat moet ik hiermee? Instanties zijn altijd zo bureaucratisch, het is altijd gedoe. Die politie, ze waren met z'n tweeën. Maar ze hadden me niet verteld dat het zo zou gaan, dat ik een boete zou krijgen. En dat ik daar binnen twee weken iets mee moest doen. Ze hadden me niet verteld dat het een soort veroordeling was. Dat hoorde ik pas later van een kennis die er verstand van heeft' (resp. BU02).*

Verschillende respondenten vonden het feit dat zij een boete kregen niet onterecht, maar hadden moeite met de hoogte van de boete. Voor sommige van hen was dit reden om in verzet te gaan (zie hierna). Eén respondent voelde zich onheus bejegend omdat er volgens hem 'niets klopte' van de strafbeschikking. Hij had een strafbeschikking ontvangen vanwege een verkeersovertreding waarbij zijn auto was geflitst door de politie, maar het type voertuig dat in de brief vermeld stond kwam volgens hem niet overeen met het voertuig dat hij die dag bestuurd had.

> *'Zij stellen iets vast, en er wordt op de voorkant [van de brief] een feit gesteld. En dan moet jij aantonen dat het niet zo is. Dus omgekeerde bewijslast zeg maar, best raar. En ik schrok wel van het bedrag, 500 euro. Er wordt gesteld dat je je schuldig maakt aan een strafbaar feit, maar het is niet bepaald zorgvuldig. Dit is een rare blunder van het OM! Je schrikt, want je denkt: dat kan niet' (resp. BU04).*

In hoeverre waren de geïnterviewde burgers zich ervan bewust dat de strafbeschikking berust op een schuldvaststelling? Dit bleek voor het merendeel van de respondenten (zes van

de acht) duidelijk uit de brief. Daarenboven was het voor sommigen een logische conclusie dat je door te betalen bekent schuldig te zijn.

> *'Het was me wel duidelijk dat ik schuldig was ja, er stond ook [pakt brief erbij] letterlijk: de officier van justitie heeft vastgesteld dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de navolgende misdrijf/overtreding... En ik had ook te hard gereden, dus ja dan ben je ook schuldig, toch?' (resp. BU07).*

> *'De schuldvaststelling was wel duidelijk, want als je betaalt dan beken je schuld' (resp. BU01).*

Wat voor de respondenten veel minder of niet duidelijk was, was de (mogelijke) aantekening in de justitiële documentatie. Vijf respondenten gaven aan dat zij niet goed hadden begrepen dat de strafbeschikking een aantekening op hun justitiële documentatie (een strafblad) kon inhouden.

> *'Wat ik niet zo duidelijk vond, dat vertelde een maat van me pas later, is dat die boete heeft geleid tot een strafblad. Ik heb toen die brief er nog eens bij gepakt en toen zag ik wel iets staan over een aantekening in je documentatie. Maar die link had ik dus niet gelegd, dat dat gewoon een strafblad is' (resp. BU08).*

Anderen hadden het wel begrepen, maar dat was omdat zij er door het raadplegen van websites op het internet achter kwamen.

> *'In die brief stond eigenlijk niet zo heel duidelijk uitgelegd dat je een strafblad kon krijgen. Er stond wel iets in de officiële termen, justitiële documentatie, maar als ik niks had geweten had ik daar gewoon overheen gelezen denk ik, of dat weet ik eigenlijk wel zeker. Ik had op een verkeersforum al informatie opgezocht over de hoogte van het bedrag en daar vond ik ook wat meer informatie over die strafbeschikking. Justitiële documentatie klinkt meer als een dossier wat je bij justitie hebt ofzo. Ik had het niet gekoppeld aan strafblad. Dus dat had echt wel duidelijker erin mogen staan vind ik' (resp. BU05).*

Een van de respondenten, iemand die zelf dankzij raadpleging van internetbronnen wel had begrepen dat je met een strafbeschikking 'een strafblad kunt krijgen', opperde dat hier duidelijker op zou mogen worden gewezen.

> *'Er staat niet duidelijk in de brief dat je een strafblad kan krijgen. Wel dat je een aantekening kan krijgen op je justitiële documentatie. Maar dat is misschien niet voor iedereen even duidelijk. Op flitsforum was het bijvoorbeeld wel heel duidelijk. Voor mij was het prima, maar ik kan me voorstellen dat het voor lager opgeleiden lastiger te snappen is. Dat je al schrikt van zo'n brief en denkt: ik betaal maar. En dat je dan een strafblad krijgt' (resp. BU07).*

5.8 Tussenconclusie

Deze tussenconclusie bevat geen samenvatting van de bevindingen op alle onderzoeksvragen die in het onderhavig hoofdstuk aan bod zijn gekomen; de descriptieve onderzoeksvragen naar de werkprocessen en omgang in de praktijk met de strafbeschikking (onderzoeksvragen 4, 6, 7 en 8) laten zich immers moeilijk samenvatten. Die beschrijvingen zijn in het onderhavig hoofdstuk terug te vinden in de eerste subparagrafen bij de weergave van de resultaten van de interviews met de onderscheiden categorieën respondenten. In deze tussenconclusie zal de nadruk derhalve liggen op een bespreking van de knelpunten zoals die door de respondenten in de uitvoeringspraktijk worden ervaren (onderzoeksvragen 9 en 10) en van de vraag hoe de resultaten van de interviews zich verhouden tot de beleidstheorie zoals die opgetekend is in hoofdstuk 2 (onderzoeksvraag 5). Veelal betreffen ervaren knelpunten echter op onderdelen antwoorden op de onderzoeksvragen 4, 6, 7 en 8.

5.8.1 Algemene waardering van de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit

In algemene zin kan gesteld worden dat vrijwel alle respondenten in beginsel positief staan tegenover het instrument van de strafbeschikking. Veelal vindt men het een efficiënt afdoeningsinstrument. Dat geldt met name voor de politieagent en de BOA ‘op straat’. Voor hen is het een snelle manier van afdoening die niet goed gemist kan worden.

Geïnterviewde medewerkers van het Openbaar Ministerie waarderen de strafbeschikking veelal omdat daarmee snel gereageerd kan worden op een strafbaar feit, maar ook omdat als het ware een dienst geleverd wordt aan de justitiabele doordat die niet een dagdeel naar een (TOM)zitting hoeft te komen. Ook alle respondenten van politie staan in beginsel positief tegenover afdoening door middel van de politiestrafbeschikking vanwege de snelheid ervan. Medewerkers van de bestuursorganen waarderen behalve de snelheid waarmee de BOA op straat het instrument kan hanteren, ook de omstandigheid dat het CJIB de executie verzorgt (en men er dus geen eigen executieapparaat op na hoeft te houden), de snelheid waarmee de burger duidelijkheid krijgt over de wijze van afdoening van diens zaak (daaronder begrepen de snelheid van de strafrechtelijke reactie (als ‘lik op stuk’)) en de omstandigheid dat in sommige zaken een strafrechtelijke reactie meer passend is (en tot betere naleving zou dwingen) dan een bestuursrechtelijke reactie. De ZM-respondenten zijn niet principieel tegen de strafbeschikking en menen dat die tot een efficiënte afdoening kan leiden. Zeker als het relatief lichte feiten betreft zien zij in beginsel geen kwaad in afdoening buiten de rechter om.

Wel wijzen respondenten op de hieronder te bespreken knelpunten en wijzen zij erop dat alternatieve vormen van afdoening niet gemist kunnen worden en dat derhalve de strafbeschikking slechts waarde heeft als aanvulling op andere afdoeningsmodaliteiten. Complexere zaken lenen zich slechts voor verwerking in een uitgebreider proces-verbaal (interviews medewerkers bestuursorganen), terwijl de strafbeschikking zich minder goed zou lenen voor

de zogenaamde ‘superinterventie’: daar waar sprake is van bijzondere persoonlijke omstandigheden, of waar sprake is van benadeelde partijen die zich wellicht willen voegen, kan beter voor een andere vorm van afdoening worden gekozen. Om onder meer de laatstgenoemde redenen zou volgens OM-respondenten de transactie niet gemist kunnen worden.

Terwijl andere categorieën respondenten de snelheid van de afdoening vaak noemen als positief aspect van de strafbeschikkingspraktijk, staan de geïnterviewde strafadvocaten daar minder positief tegenover. Waar het ZSM betreft wordt gesteld dat de snelheid van het proces aan het leveren van maatwerk in de weg staat, waardoor met persoonlijke omstandigheden van verdachten regelmatig geen of onvoldoende rekening wordt gehouden. Dergelijke omstandigheden worden echter wel meegenomen door de rechter in diens beslissing op verzet, wat maakt dat verzet doen loont. Wel noemt één advocaat als positief aspect van de strafbeschikking de omstandigheid dat dat het opgelegd krijgen van een strafbeschikking voor verdachten minder ‘eng’ is dan te moeten verschijnen voor de rechter; ook waardeert deze respondent de snelheid van de afdoening, al plaatst ze bij die snelheid de kanttekening dat veel verzetsdossiers lang blijven liggen.

Ondanks de tevredenheid, ook onder medewerkers van bestuursorganen, met de strafbeschikking blijven de aantallen uitgevaardigde bestuurlijke strafbeschikkingen achter bij de verwachtingen. Respondenten is nadrukkelijk gevraagd wat hiervan de redenen (zouden kunnen) zijn. Een aantal geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen wijst in dit verband nadrukkelijk op het strafrechtelijk karakter van de strafbeschikking en de omstandigheid dat bestuursorganen met strafrechtelijk optreden niet vertrouwd zijn en het daardoor als een ingrijpend instrument beschouwen. Ook wordt genoemd de ‘angst om strafrecht toe te passen’ en wordt gesteld dat toezichthouders te vaak een waarschuwing geven. Ook zouden de oorspronkelijke inschattingen te hoog zijn en zouden voorschriften gewoon goed worden nageleefd. Bovendien zou het niet vaak voorkomen dat een overtreding op heterdaad wordt geconstateerd en zou vaak sprake zijn van contra-indicaties waardoor geen strafbeschikking mag worden uitgevaardigd. Ook wordt gewezen op nadelen van de strafbeschikking: dat niet gedifferentieerd kan worden naar de ernst van het feit bij het vaststellen van de hoogte van de geldboete, en dat de CJIB-module weinig gebruiksvriendelijk zou zijn (invulvelden zouden zich vaak niet lenen voor het opnemen van specifieke omstandigheden). Ook zou een gebrek aan kennis bij BOA’s problemen opleveren. Meerdere respondenten wijten het bij de verwachtingen achterblijvend gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking aan de hoogte van de boetebedragen (vaak te hoog en soms ook te laag). Verder wordt nog gewezen op de mogelijkheid om een zogenaamd SAM-pv op te leggen in milieuzaken en wordt gesteld dat deze concurreert met de bestuurlijke strafbeschikking. Verder zou voor het toekomstig gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking relevant zijn of bestuursorganen subsidie krijgen (per strafbeschikking of per schrijvende BOA). Geïnterviewde medewerkers van het CJIB zien in de afschaffing van de proces-verbaalvergoeding de belangrijkste reden voor het bij de verwachtingen achterblijvend gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking. (CV)OM respondenten zien een reden gelegen in de omstandigheid dat de ontwikkelfase

van de bestuurlijke strafbeschikking veel langer duurt dan voorzien. Bestuursorganen zouden momenteel vaak nog niet scherp hebben wat ze 'willen en kunnen' ten aanzien van de bestuurlijke strafbeschikking.

5.8.2 Samenwerking ketenpartners (onderzoeksvraag 6)

Over het algemeen zijn respondenten tevreden over de samenwerking met ketenpartners. Noemenswaardig is dat binnen de werkwijze ZSM ketenpartners (politie, slachtofferhulp, de reclassering) uitdrukkelijk invloed hebben op afdoening door middel van een strafbeschikking door het Openbaar Ministerie.

Bij het CJIB heeft intensieve samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en het CJIB geleid tot inrichting van een verdeelstation, waarbij leden van het Openbaar Ministerie op de CJIB-locatie inhoudelijk bepalen of een zaak na mislukte executie wel geschikt is voor afdoening door middel van een strafbeschikking vóórdat de zaak verzonden wordt naar de CVOM. Het doel daarvan is om te komen tot een doelmatiger en persoonsgerichter optreden.

Een probleem zou volgens geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen gelegen zijn in de inhoudelijke terugkoppeling door de CVOM aan hen. Onder andere de verzetspercentages kunnen niet duidelijk teruggekoppeld worden. Die terugkoppeling zou volgens CJIB-respondenten ingewikkeld zijn als gevolg van de veelheid en verscheidenheid aan ketenpartners (meer dan 600 BOA-partijen). Geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen geven aan niet te horen te krijgen welke boete uiteindelijk wordt opgelegd voor een bepaald strafbaar feit. Meerdere respondenten zijn ronduit positief over de samenwerking met het CJIB en wijzen op de administratieve voordelen die executie door het CJIB heeft. Een aantal respondenten geeft aan ook tevreden te zijn over het contact met het Functioneel Parket. Het gevoelde gemis aan terugkoppeling zou primair de CVOM betreffen waar het de uitkomst van verzet betreft na de aanlevering van het aanvullend proces-verbaal. Een enkele respondent verklaart het gebrek aan terugkoppeling aan de hand van grote achterstanden bij de CVOM wat betreft de afhandeling van verzetten.

Geïnterviewde strafadvocaten pleiten voor meer contact tussen Openbaar Ministerie en verdediging om draagvlak te creëren en maatwerk te leveren bij de uitvaardiging van strafbeschikkingen.

5.8.3 Informatievoorziening aan burgers en hun ervaring met de strafbeschikkingspraktijk (onderzoeksvragen 7 en 8)

Betrokken burgers maken veelal uit de aan hen gezonden brief waarin de strafbeschikking wordt medegedeeld op dat men in verzet kan gaan tegen de beschikking, en dat dit binnen twee weken moet gebeuren.

Uit interviews met medewerkers van politie blijkt dat burgers niet altijd een 'geeltje' ontvangen bij aanzegging van een politiestrafbeschikking. Dit betekent dat betrokken burgers bij aanzegging van de strafbeschikking door de medewerker van politie afhankelijk zijn van

de mondelinge informatie zoals die door de betreffende opsporingsambtenaar wordt verstrekt, en dat zij verder moeten wachten totdat schriftelijk informatie wordt verstrekt door het CJIB met uitleg over de procedure en over de rechten van de verdachte. Uit de interviews kan niet worden opgemaakt dat verdachten altijd op correcte wijze mondeling informatie wordt verstrekt. Verdachten lijken niet standaard mondeling gewezen te worden op de verzetsmogelijkheid en op de verzetstermijn. Het niet standaard verschaffen van een afschrift – "het geeltje" – in combinatie met het niet standaard en op correcte wijze mondeling wijzen op de verzetsmogelijkheid en verzetstermijn, kan beschouwd worden als een leemte in de informatievoorziening aan betrokken burgers. Hoewel later schriftelijk informatie wordt verstrekt door het CJIB, kan het niet onmiddellijk verschaffen van (correcte) informatie tot rechtsonzekerheid leiden bij de betrokken burgers in de tussengelegen periode.

Veel geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen geven aan dat betrokken burgers of bedrijven die als verdachte een strafbeschikking worden aangezegd, of tegen wie de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, niet onmiddellijk te horen krijgen welke boete wordt opgelegd. Dit wordt pas later door het CJIB aan de betrokkene gecommuniceerd.

Wat voor de meerderheid van de geïnterviewde burgers niet duidelijk werd uit de door het CJIB aan hen verstrekte informatie, was dat de strafbeschikking (mogelijk) resulteerde in een aantekening in de justitiële documentatie. Respondenten gaven aan dat zij niet goed hadden begrepen dat de strafbeschikking een aantekening op hun justitiële documentatie (een strafblad) kon inhouden. De term justitiële documentatie was voor velen onduidelijk. Zij die dit wel hadden begrepen, hadden dat niet begrepen uit de informatie die hen door het CJIB was verstrekt, maar door internet te raadplegen of door anderen te consulteren.

5.8.4 Knelpunten en wensen (onderzoeksvragen 9 en 10)

Respondenten zijn uitdrukkelijk gevraagd naar mogelijke door hen ervaren knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening en naar mogelijke neveneffecten van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld in verhouding tot andere regelgeving.

5.8.4.1 Automatisering

Het is volgens meerdere OM-respondenten, met name vanwege de nieuwe automatisering die nodig was, niet direct vanaf de invoering van de Wet OM-afdoening mogelijk geweest om alle sanctiemodaliteiten toe te passen die de wet mogelijk maakte.

Ook medewerkers CJIB zien een knelpunt gelegen in de automatiseringsprocessen, *i.e.* dat de verschillende ketenpartners hun eigen ICT-ondersteuning hebben en dat die processen niet allemaal synchroon lopen waardoor niet alle modaliteiten die de wet mogelijk maakt in de praktijk tijdig uitgevoerd konden worden.

5.8.4.2 Direct betalen

Sommige OM-respondenten merken op dat het niet direct vrijwillig mogen voldoen (betalen) van een strafbeschikking zonder bijstand van een advocaat[310] in de praktijk als een gemis wordt ervaren en minder doelmatig is, zeker waar het om vreemdelingen gaat die een overtreding hebben begaan.

5.8.4.3 Doorlooptijden en executie

Een knelpunt zou volgens OM-respondenten gelegen zijn in lange doorlooptijden bij de CVOM om zaken op zitting te krijgen. De doorlooptijd wordt volgens CVOM-respondenten nadelig beïnvloed door het gebrek aan zittingscapaciteit bij de zittende magistratuur, zeker waar het economische politierechterzittingen betreft. OM-respondenten geven aan dat bestuursorganen moeite hebben met deze lange doorlooptijden.

Ook door geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen worden de lange doorlooptijden als knelpunt genoemd (zaken die een paar jaar bij de CVOM 'op de plank zouden blijven liggen' zouden leiden tot grote frustratie bij de bestuursorganen).

Uit de interviews met strafrechters komt naar voren dat het bij verzetszaken en zaken betreffende mislukte executie vaak om behoorlijk oude zaken gaat. (Dit zou het ook ingewikkeld maken om op zitting een hogere straf op te leggen dan in de strafbeschikking is opgelegd.)

Ook een strafadvocaat noemt de lange doorlooptijden in verzetszaken als een knelpunt.

Uit interviews met burgers blijkt dat sommigen van hen uit de lange doorlooptijden afleiden dat het aantekenen van verzet ertoe kan leiden dat men uiteindelijk niets meer hoort – en men er derhalve zonder straf vanaf komt.

5.8.4.4 Feitenboekjes

Meerdere geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen geven aan tegen problemen aan te lopen waar het de feitenboekjes betreft: de wijziging van deze boekjes naar aanleiding van nieuwe wetgeving zou regelmatig te laat plaatsvinden waardoor gedurende lange tijd geen strafbeschikkingen kunnen worden opgelegd. Ook zou regelmatig uit de feitomschrijvingen en contra-indicaties in de feitenboekjes niet duidelijk worden hoe die toegepast moeten worden op specifieke omstandigheden.

5.8.4.5 Financiële vergoeding rechtsbijstand

Strafadvocaten noemen als knelpunt dat het recht op toevoeging afhankelijk is gesteld van de hoogte van de opgelegde geldboete. Toevoeging is slechts mogelijk vanaf een geldboete van 500 euro.[311] In geval van een lagere boete moet de verdachte de advocaat zelf betalen.

---

310 Zie Aanwijzing OM-strafbeschikking Stcrt. 2017, 42314.

311 Zie https://kenniswijzer.rvr.org/wet-en-regelgeving/besluit-rechtsbijstand--en-toevoegcriteria/artikel-4-brt.html.

5.8.4.6 Hoogte boetebedragen en mogelijkheid tot het leveren van maatwerk

Meerdere geïnterviewde medewerkers van politie geven aan het keurslijf van de vaststaande boetebedragen als te strak te ervaren. Veelal vindt men de boetebedragen 'niet goed werkbaar'. Op die wijze kan onvoldoende maatwerk geleverd worden en kan onvoldoende 'betekenisvol' worden afgedaan door de politie. Respondenten noemen als voorbeeld de beperkte draagkracht van een verdachte. Gesuggereerd wordt dat in de richtlijnen gedifferentieerd zou moeten worden naar persoonlijke omstandigheden.

Ook geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen noemen als nadeel van de strafbeschikking dat bij de vaststelling van de boetes geen rekening gehouden kan worden met persoonlijke omstandigheden. De boetes zouden regelmatig te hoog zijn, wat weer tot extra verzet zou leiden, ook omdat de rechter lager zou straffen.

ZM respondenten geven aan dat de reden voor verzet kan verschillen, maar dat die vaak gelegen is in de hoogte van de strafbeschikking (*i.e*. van de boete).

Strafadvocaten menen dat 'de boete vaak niet in verhouding staat met het feit dat is gepleegd' en wijzen op de verschillen tussen de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten.

Ook een deel van de geïnterviewde burgers geeft aan verzet te hebben gedaan vanwege de hoogte van de geldboete.

5.8.4.7 Hoorplicht bij opleggen taakstraf en afwezige verdachte of advocaat

Bij de ZSM-werkwijze kan aan de niet-vast tafel moeilijk een taakstraf worden opgelegd door middel van een strafbeschikking, omdat de verdachte dan gehoord moet worden. Maar ook het horen en daarmee het opleggen van de taakstraf stuit volgens OM-respondenten soms op praktische bezwaren aan de 'vast'-tafel omdat horen veel tijd zou kosten.

Ook de niet continue aanwezigheid van een advocaat bij ZSM wordt in het licht van de in sommige gevallen voorgeschreven bijstand van een advocaat door OM-respondenten als obstakel ervaren.

5.8.4.8 Justitiële documentatie

Strafadvocaten noemen als nadeel van de strafbeschikking dat deze wordt opgenomen in de justitiële documentatie.

5.8.4.9 Ontbreken voorwaardelijke sanctiemodaliteit en termijnbetaling

Uitdrukkelijk noemen alle OM-respondenten het gemis van de mogelijkheid om een (deels) voorwaardelijke sanctie op te leggen in een strafbeschikking. Ook missen zij de mogelijkheid om in de strafbeschikking – ook bij lagere bedragen – een betaling in termijnen toe te staan. Het knelpunt van het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit zou zich volgens OM-respondenten in het bijzonder doen gevoelen waar het de rijontzegging betreft: juist ten aanzien van die sanctie zou rekening gehouden moeten kunnen worden met persoonlijke omstandigheden; een voorwaardelijke modaliteit zou dat mogelijk maken. Advocaten

zouden verdachten adviseren om de zaak op zitting te laten komen omdat de rijontzegging daar dan in voorwaardelijke vorm kan worden opgelegd.

Ook ZM-respondenten geven aan het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit als een knelpunt van de OM-afdoeningswetgeving te beschouwen. Het opnemen daarvan zou ook beter aansluiten bij de LOVS-oriëntatiepunten. Ook door de geïnterviewde strafrechters wordt heel specifiek de rijontzegging genoemd als een straf die in voorwaardelijke vorm opgelegd moet kunnen worden, mits dit niet betekent dat de bestaande maximumstraf van 6 maanden rijontzegging verhoogd wordt. En ook ZM-respondenten noemen het niet in een strafbeschikking kunnen bepalen dat een geldboete in termijnen betaald kan worden als een gemis.

Ook één geïnterviewde strafadvocaat noemt het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit als een knelpunt.

De vraag blijft overigens wel hoe de wens tot het invoeren van een voorwaardelijke sanctiemogelijkheid zich verhoudt tot de volledige implementatie van de gedragsaanwijzing zoals is voorzien in de Wet OM-afdoening.

5.8.4.10 Terugkoppeling na verzet

Een ander punt waarvoor door medewerkers van bestuursorganen aandacht wordt gevraagd is terugkoppeling van wat in een zaak gebeurt nadat verzet is ingesteld. Respondenten geven aan te willen weten wat de uitkomst van de zaak is en welke sanctie de rechter uiteindelijk heeft opgelegd. De behoefte aan informatie betreft overigens niet slechts de uitkomst van een zaak, maar ook zittingsinformatie.

OM-respondenten geven aan geen zicht te hebben op de verzetspercentages in hun eigen zaken; een enkeling geeft aan die wel graag te kennen.

Ook politierespondenten geven aan geen terugkoppeling te krijgen over verzetspercentages ten aanzien van de door hen aangeleverde politiestrafbeschikkingen. Een enkeling geeft aan graag dergelijke terugkoppeling te krijgen.

5.8.4.11 Uiteenlopen LOVS-oriëntatiepunten en OM-strafvorderingsrichtlijnen

OM-respondenten noemen het uiteenlopen van de sanctietoemeting door het Openbaar Ministerie en de rechter als knelpunt, wat mede het gevolg zou zijn van het uiteenlopen van de LOVS-oriëntatiepunten en de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en het reeds genoemde ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit in de strafbeschikkingsregeling. Dit zou tevens de kans op verzet vergroten.

Ook ZM-respondenten zien een probleem gelegen in de uiteenlopende normering van sanctionering door de rechter en het Openbaar Ministerie. Geïnterviewde strafrechters geven aan aansluiting te zoeken bij de LOVS-oriëntatiepunten, ook waar die afwijken van de eis ter zitting en van de richtlijnen strafvordering van het Openbaar Ministerie.

5.8.5 Construct van een algemene regeling voor de OM-strafbeschikking naast een bestuurlijke strafbeschikking (onderzoeksvraag 12)

Meerdere geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen geven aan niet op de hoogte te zijn van het bestaan van andere typen strafbeschikkingen dan de bestuurlijke strafbeschikking. Respondenten geven aan dergelijke kennis niet te missen en ook geen moeite te hebben met het construct van een algemene regeling voor de OM-strafbeschikking naast een bestuurlijke strafbeschikking. Ook uit andere interviews blijken geen knelpunten of wensen in dit verband.

5.8.6 Beleidstheorie: doelmatigheid, rechtmatigheid en zittingscapaciteit (onderzoeksvraag 5)

In deze paragraaf worden de uitkomsten van interviews vergeleken met de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening. Slechts die aspecten en instrumenten van de beleidstheorie zullen aan bod komen die in de resultaten van de interviews tot uitdrukking komen.

5.8.6.1 Versterken doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

5.8.6.1.1 Consensualiteit

Ter versterking van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening werd het primaat van consensualiteit binnen de buitengerechtelijke afdoening verlaten; gekozen werd daarmee voor een buitengerechtelijke afdoening die ook zonder de instemming van de verdachte mogelijk is. Belangrijke voordelen werden daardoor verwacht, met name in bulkzaken. Geldboetes konden nu opgelegd worden die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden. Dit zou tot inning leiden, en niet – althans minder vaak dan bij de transactie – tot dagvaarding. Slechts het primaat van consensualiteit werd verlaten; consensuele aspecten zijn wel degelijk ingebouwd in de OM-regelgeving, deels om de kans dat een verdachte verzet instelt te verkleinen en de regeling daarmee doelmatiger te maken. Dit geldt voor de hoorplicht ex art. 257c Sv ingeval de officier van justitie voornemens is een taakstraf, rijontzegging of gedragsaanwijzing op te leggen en de in dat artikel neergelegde eis dat de verdachte zich bereid verklaart de straf te voldoen dan wel zich aan de gedragsaanwijzing te houden.

Door een enkele OM-respondent wordt het consensuele aspect van de hoorplicht gerelativeerd door te stellen dat dit geen echte onderhandeling betreft, maar een ‘formeel onderdeel van het traject’ is. Een ZM-respondent relativeert in dit verband juist het onderscheid tussen transactie en strafbeschikking en stelt dat het consensuele aspect bij de transactie toch ook veelal een ‘eenzijdige aangelegenheid’ betrof. Eén strafadvocaat, echter, pleit juist voor meer contact tussen verdediging en het Openbaar Ministerie, om de inhoud van de strafbeschikking te bespreken. Juist het gebrek aan overleg zou volgens hem debet zijn aan de grote aantallen verzetszaken, omdat verzet nu eenmaal ‘altijd loont’ aangezien de rechter wèl rekening houdt met allerlei persoonlijke omstandigheden en met de verdachte in

gesprek gaat, terwijl bij ZSM volgens hem te weinig naar persoonlijke omstandigheden gekeken wordt. Een andere respondent nuanceert het beweerdelijk ontbreken van consensualiteit; vaak is volgens haar toch enige vorm van overleg mogelijk en is in de loop der jaren meer ruimte ontstaan voor overleg, met name waar de zaak wordt behandeld op TOM-zittingen.

5.8.6.1.2 Hoorplicht

Door OM-respondenten gewezen op het belang en de doelmatigheid van telehoren. Behalve de snelheid ervan, kan de beslissing direct aan de betrokkene worden medegedeeld zodat geen onzekerheid bestaat over het moment waarop een verzetstermijn gaat lopen.

Toch bevordert binnen ZSM de verplichting tot horen niet altijd de doelmatigheid waar het afdoening aan de zogenaamde 'niet-vast tafel' betreft, aldus OM-respondenten. In die gevallen wordt regelmatig gekozen voor afdoening (door middel van een transactie) op een TOM-zitting.

Desalniettemin onderschrijven alle OM-respondenten in algemene zin de doelmatigheid van het horen; dit blijkt uit de omstandigheid dat regelmatig ook gehoord zou worden daar waar de wet dit niet voorschrijft. De indruk bestaat dat verdachten na horen minder snel verzet instellen. Het gaat het daarbij om het creëren van draagvlak. OM-respondenten komen door te horen ook persoonlijke omstandigheden op het spoor; horen helpt hen tevens in het vormen van overtuiging (van schuld of onschuld).

Strafadvocaten zijn een stuk kritischer over het horen in het kader van ZSM en zijn niet zomaar bereid te geloven dat horen leidt tot meer maatwerk. Gepleit wordt voor een minder snelle afdoening en voor meer overleg met en ruimte voor inbreng door de advocaat.

5.8.6.1.3 Executie en doelmatigheid

Er zijn, ondanks het doelmatigheidsstreven, problemen bij de executie van in een strafbeschikking opgelegde straffen, met name bij geldboeten; verdachten kunnen of willen niet betalen. Sommige verdachten vinden de tarieven te hoog. Anderen lopen aan tegen kosten van de deurwaarder voor verhaal. Volgens één OM-respondent heeft dat minder met de strafbeschikking te maken en zouden die problemen zich bij de transactie net zo voordoen. Desalniettemin was juist de strafbeschikking bedoeld om 'door te kunnen pakken', terwijl dat in de praktijk dikwijls moeilijk blijkt. Medewerkers CVOM geven aan dat in een vrij grote stroom zaken de executie mislukt.

Medewerkers van het CJIB zijn *niet* van mening dat het executieproces van de strafbeschikking doelmatiger is dan dat van de transactie. Daarbij plaatsen de respondenten onmiddellijk de kanttekening dat de ontwikkelingen die een complexere vorm van afdoening hebben veroorzaakt zich ook zouden hebben kunnen voordoen indien niet voor de strafbeschikking zou zijn gekozen, maar in plaats daarvan nog primair met de transactie zou worden gewerkt. Desalniettemin menen respondenten dat sprake is van een langer durend executietraject en een verplaatsing van de aandacht van de strafvoltrekker naar 'de voorkant' van de afdoe-

ning om meer maatwerk te kunnen leveren. De medewerkers CJIB geven aan dat het aantal transacties nog relatief groot is, in ieder geval groter dan voorzien bij invoering van de wet. De respondenten geven aan niet te weten waarom nog steeds veelvuldig voor de transactie wordt gekozen. Een mogelijke reden die door de respondenten wordt genoemd is de latere implementatie van de mogelijkheid tot oplegging van de taakstraf en de schadevergoedingsmaatregel, en de gewenning aan afdoening van die modaliteiten door middel van de transactie, alsook een mogelijk gemakkelijkere verwerking in de betreffende automatiseringssystemen. Een andere mogelijke reden die wordt genoemd is dat de strafbeschikking niet wordt opgelegd aan niet-ingezetenen omdat direct betalen zonder bijstand van een raadsman niet mogelijk is, en dat in plaats daarvan bij die categorie verdachten door het Openbaar Ministerie gekozen kan worden voor de transactie.

Hoewel het de insteek van de regeling van de strafbeschikking was om meer doelmatigheid te bereiken, is daarbij volgens de medewerkers CJIB eigenlijk verhoudingsgewijs sprake van een complexere vorm van executie. Het trachten te leveren van meer maatwerk en de verplaatsing van aandacht naar 'de voorkant' van het afdoeningstraject compliceren volgens de respondenten de afdoening.

5.8.6.1.4 Gijzeling

Het is voor de uitvaardigende instantie niet mogelijk om in de strafbeschikking vervangende hechtenis op te leggen voor het geval aan de verplichting neergelegd in de strafbeschikking niet wordt voldaan.[312] Gijzeling is mogelijk (te bevelen door de kantonrechter) in die gevallen waarin de verdachte de opgelegde geldboete niet betaalt, waarbij de officier van justitie een vordering tot gijzeling dient in te stellen bij de kantonrechter (art. 578b Sv). OM-respondenten plaatsen vraagtekens bij de efficiëntie van dat instrument. CJIB-respondenten wijzen op een daling van het gebruik van gijzeling als instrument om betaling af te dwingen. De ontwikkeling van meer maatschappelijk verantwoord incasseren en de vraag om meer maatwerk leiden er volgens hen toe dat in bepaalde gevallen niet naar dat instrument wordt gegrepen. Respondenten uit de advocatuur stellen nog nooit gijzeling te hebben meegemaakt in het kader van een opgelegde strafbeschikking.

5.8.6.1.5 Maatwerk

Veel OM-respondenten hechten grote waarde aan maatwerk, aan individualisering van het proces van het opleggen van een strafbeschikking, wat door hen wordt gekoppeld aan het doelmatigheidsstreven. Met specifieke groepen verdachten zou op verschillende wijzen moeten worden omgegaan – personen met schuldenproblematiek, first offenders. Soms moet worden afgestemd op zorgtrajecten.

De vraag om aandacht voor maatwerk en individualisering in het werkproces wordt ook door de geïnterviewde medewerkers van het CJIB uitdrukkelijk in het kader van de doelma-

[312] Het betreft immers een vrijheidsstraf die slechts door de rechter mag worden opgelegd ex art. 113 Gw en art. 5 lid 1 EVRM.

tigheid geplaatst. Het sleutelbegrip hier is 'maatschappelijk verantwoord incasseren' dat inhoudt dat zaken persoonsgericht worden benaderd. Een ontwikkeling is waarneembaar van de beginfase van de Wet OM-afdoening – toen het hele werkproces louter was ingesteld op executeren- naar de tegenwoordige meer persoonsgerichte werkwijze (met volledige instemming en medewerking van het OM). Binnen het individualiseringsstreven is sprake van een continue spanning tussen het nastreven van de doelstelling van doelmatigheidsvergroting (vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening) en capaciteitsvergroting (ontlasten van de zittende magistratuur voor het kunnen afdoen van zwaardere zaken door relatief lichtere feiten te laten afdoen door middel van de strafbeschikking). Respondenten erkennen dat het bij uitstek de zitting is waar echt maatwerk kan worden geleverd, terwijl een teveel aan maatwerk in CJIB-processen tot minder efficiëntie kan leiden.

Ook in interviews met medewerkers van politie komt duidelijk de behoefte aan individualisering naar voren. De politie heeft echter minder bevoegdheden en minder discretionaire beslissingsruimte dan het Openbaar Ministerie bij het opleggen van een strafbeschikking. Dit heeft geleid tot het zoeken naar andere oplossingen en tot de keuze om de politiestrafbeschikking soms niet toe te passen. Sommige feiten die voorheen met een politiestrafbeschikking werden afgedaan worden tegenwoordig via ZSM afgedaan. Dit heeft ermee te maken dat de politie niet de vrijheid heeft om af te wijken van de boetebedragen.

Net als bij voornoemde categorieën respondenten, klinkt ook bij de geïnterviewde rechters de roep om aandacht voor maatwerk of individualisering bij het afdoen door middel van de strafbeschikking. Daarnaast hebben rechters begrip voor het feit dat het voor hen op zitting beter mogelijk is om maatwerk te leveren dan voor de uitvaardigende instantie die met veel grotere aantallen zaken te maken heeft. Veelal wordt verzet ingesteld om in plaats van een geldboete een taakstraf opgelegd te krijgen, omdat verdachten de opgelegde geldboete niet kunnen betalen. Maatwerk houdt dan in dat dat verzoek op zitting wordt ingewilligd, tenzij met de aangedragen omstandigheid reeds eerder rekening is gehouden.

De vraag om aandacht voor maatwerk wordt ook door geïnterviewde strafadvocaten geplaatst in het kader van doelmatigheid. Respondenten staan kritisch ten opzichte van het niet leveren van (voldoende) maatwerk, met name waar het de ZSM afdoening betreft. Dit zou verzet in de hand werken.

5.8.6.1.6 Vorderen hogere straf ter zitting

Het instellen van verzet zou ontmoedigd worden (in het kader van de doelmatigheid) door het vorderen van een hogere straf ter zitting dan neergelegd in de strafbeschikking. Waar OM-respondenten aangeven inderdaad een hogere straf te eisen op zitting, betreft dit volgens die respondenten specifiek zaken waarin verzet wordt ingesteld om uitstel van betaling te bewerkstelligen of in geval van een klaarblijkelijk kansloos verzet. Een OM-respondent geeft aan een hogere straf te vorderen in geval van dagvaarden na mislukte executie, maar niet bij verzet. Diezelfde respondent stelt dat de rechter in geval van dagvaarding na misluk-

te executie ook geneigd is mee te gaan in die hogere eis, maar bij verzet niet. De interviews met rechters laten zien dat zij het voornoemde uitgangspunt van de wetgever niet herkennen in de strafbeschikkingspraktijk. Strafadvocaten geven aan dat verzet instellen altijd loont.

5.8.6.1.7 Verzetstermijnen

Uit interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie en leden van de zittende magistratuur is gebleken dat ook de verzetstermijnen een dergelijk effect niet of nauwelijks kunnen sorteren, omdat ze niet strikt worden nageleefd (noch door het OM, noch door de ZM). Juist het strikt handhaven van verzetstermijnen zou ondoelmatig zijn. Veelal zijn rechters niet streng ten aanzien van de naleving van verzetstermijnen en stellen een termijnoverschrijding niet eens ambtshalve aan de orde, omdat ze er waarde aan hechten dat de verdachte die verzet heeft ingesteld ook wordt gehoord en omdat ze direct horen op zitting efficiënt vinden om eventuele mislukking van executie te voorkomen. Waar een enkele rechter dit wel ambtshalve doet, of waar een enkele officier termijnoverschrijding aanvoert, liggen er dikwijls moeilijkheden ten aanzien van de vaststelling ervan. OM-respondenten zien weinig nut in het vorderen van de niet-ontvankelijkverklaring vanwege termijnoverschrijding. Eén OM-respondent geeft aan dat dit niet betekent dat de bestaande termijn verlengd moet worden, dit om wel 'druk op de ketel te houden'.

5.8.6.2 Versterken rechtmatigheid buitengerechtelijke afdoening

5.8.6.2.1 Schuldvaststelling

Een andere doelstelling die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening, is het versterken van de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening. Belangrijk in dit verband is dat de strafbeschikking gebaseerd is op een schuldvaststelling. Politierespondenten geven aan een basiscursus te krijgen over hoe ze te werk moeten gaan, welke informatie aangeleverd moet worden en wat in het kader van de zorgvuldigheid van belang is. Geïnterviewde rechters antwoorden verschillend ten aanzien van de rechtmatigheid (in de zin van voldoende bewijs) van de strafbeschikkingen waarmee zij in aanraking komen. Een enkele strafadvocaat is hierover behoorlijk kritisch, meer in het bijzonder waar het de politiestrafbeschikking betreft.

5.8.6.2.2 Verkleining verschillen bestuursrecht en strafrecht

Ook zouden de verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht verkleind worden, waardoor de kwaliteit van het recht verbeterd zou worden. Een CJIB-respondent nuanceert dit verkleinen van de verschillen (althans de praktische uitvoering ervan) door te stellen dat de grote aantallen mulderzaken een gelijksoortige aanpak als bij de strafbeschikking – die gericht is op het bereiken van doelmatigheid 'aan de voorkant' – niet toelaten. Maar het is volgens haar niet louter de massaliteit die een dergelijke persoons- (en op doelmatigheid) gerichte aanpak bij mulderzaken niet toestaat. Juist de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafbeschikking brengt zijn betrokkenheid mee bij de afdoening ervan en maakt het instellen van het 'verdeelstation' mogelijk. Bij de mulderzaken is daar

geen sprake van. Verder wijst respondent 01 erop dat het deels om een andere 'doelgroep' van betrokken burgers gaat. Ook zou het strafrechtelijk karakter van de strafbeschikking volgens haar wel degelijk een andere insteek vergen.

5.8.6.2.3 Normering

Richtlijnen, het opportuniteitsbeginsel en beginselen van een behoorlijke procesorde zouden het uitvaardigen van strafbeschikkingen normeren en de kwaliteit ervan borgen.

De strafvorderingsrichtlijn wordt door OM-respondenten in ieder geval uitdrukkelijk als uitgangpunt genomen, al onderstreept de ene respondent meer de richtlijn als norm, terwijl de andere respondent het belang van maatwerk onderstreept.

CJIB-respondenten geven aan dat bij de politie- en bestuurlijke strafbeschikking de normering deels vorm krijgt door geautomatiseerde processen en 'harde codes aan de voorkant', waardoor het bijvoorbeeld niet voorkomt dat strafbare feiten die zich niet lenen voor afdoening door middel van een strafbeschikking bij het CJIB binnen die stromen worden aangeleverd. De kwaliteit van processen-verbaal wordt wel genoemd als een voortdurend punt van aandacht.

Artikel 257b lid 3 Sv schrijft onder meer voor dat de politiemedewerkers die een politiestrafbeschikking mogen opleggen slechts gebruik mogen maken van die bevoegdheid volgens de richtlijnen vast te stellen door het College van procureurs-generaal. Alle politierespondenten geven aan de richtlijnen voor het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking nauwkeurig te volgen. Wanneer een politiestrafbeschikking bijvoorbeeld niet ondertekend is, dan kan deze niet worden uitgevaardigd. Het systeem is namelijk dermate geautomatiseerd dat deze onvolledige of onjuist opgestelde strafbeschikkingen niet accepteert. Ook moet bij de uitvaardiging worden aangevinkt dat de verdachte op zijn rechten is gewezen. In algemene zin kan gesteld worden dat automatisering bijdraagt aan de zorgvuldigheid en de snelheid; problemen zouden zich voordoen in uitzonderingsgevallen waarvoor het systeem geen ruimte biedt.

5.8.6.2.4 Hoorplicht en bijstand van een advocaat

Ten aanzien van het opleggen van sommige sancties geldt de eis van het horen van de betrokkene en bijstand door een raadsman. Sommige OM-respondenten verkeren in de veronderstelling dat aanwezigheid van een advocaat tijdens het horen is voorgeschreven om een taakstraf te kunnen opleggen. Hoewel een dergelijke eis niet door de wet wordt gesteld, ervaren OM-respondenten deze vermeende voorwaarde als een obstakel, omdat niet snel kan worden afgedaan. In plaats van een strafbeschikking zou dan regelmatig gekozen worden voor een transactie en zou de zaak op een transactiezitting worden afgedaan. Met name bij ZSM zou – omdat OM-respondenten in deze verkeerde veronderstelling verkeren – de niet continue aanwezigheid van een advocaat problemen opleveren ten aanzien van de doelmatigheid van de afdoening door middel van een taakstraf.

Een enkele politierespondent pleit voor een grotere betrokkenheid van de advocatuur bij ZSM, niet als ketenpartner, maar om de strafbeschikking en verzet uit te leggen aan de verdachte.

ZM-respondenten uiten kritiek op de beperking van de hoorplicht bij opgelegde betalingsverplichtingen (zoals geldboete(s)) tot een bedrag van hoger dan 2.000 euro (art. 257c lid 2 Sv). Het belang van het horen wordt door de ZM-respondenten onderstreept; niet alleen om doelmatiger buitengerechtelijk af te doen, maar ook om de rechtmatigheid van de afdoening te waarborgen. Waar niet door de uitvaardigende instantie wordt gehoord, heeft horen op zitting meerwaarde om alle omstandigheden boven tafel te krijgen en op basis daarvan passend te sanctioneren.

Strafrechters zien in de praktijk regelmatig dat het vaak de raadsman is die een verzetschrift verzorgt of dat iemand op de zitting door een raadsman wordt bijgestaan, ook waar het lagere boetes betreft. Kritiek wordt geuit op de omstandigheid dat bijstand door een raadsman tijdens het horen niet is *voorgeschreven* waar het de oplegging van een taakstraf betreft. Een andere ZM-respondent acht de aanwezigheid van de raadsman bij de uitvaardiging van de strafbeschikking van belang voor controle op de strafbeschikking en informatievoorziening aan burgers.

Een geïnterviewde strafadvocaat staat zeer kritisch tegenover de wijze waarop sommige parketten invulling geven aan de hoorplicht. Er zou te weinig aandacht zijn voor persoonlijke omstandigheden, weinig ruimte zijn om standpunten naar voren te brengen en te weinig tijd worden ingeruimd.

5.8.6.2.5 Geen ingewikkelde afwegingen of ingrijpende straffen

De op te leggen straffen zouden bovendien niet dusdanig ingrijpend zijn en een ingewikkelde afweging vergen dat slechts een rechter deze kan opleggen. Volgens de politierespondenten gaat het bij politiestrafbeschikkingen inderdaad om relatief lichte feiten, zaken waarin zich geen bewijsmoeilijkheden voordoen. Bovendien is gebleken dat de richtlijn boetebedragen voorschrijft ten aanzien waarvan de politie geen eigen afweging kan maken

5.8.6.3 Vergroten capaciteit zittende magistratuur

Eén van de doelen van de wet was het ontlasten van de rechter, door het Openbaar Ministerie en aangewezen andere instanties de mogelijkheid te geven om (onder supervisie van het OM) eenvoudige feiten zelfstandig af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Ten aanzien van zaken die met een boete worden afgedaan, maar ook waar het de rijontzegging en de taakstraf betreft werden capaciteitseffecten verwacht. Schaarse zittingscapaciteit zou daardoor kunnen worden ingezet voor zaken die dat gezien de aard van het feit of de passende strafrechtelijke reactie ook daadwerkelijk vergen.

OM-respondenten bevestigen dat het instrument van de strafbeschikking ertoe leidt dat minder zaken naar de terechtzitting gaan. Op de vraag waarin het verschil in dit opzicht gelegen is met de transactie, wordt geantwoord dat de procedure van uitvaardiging van een

strafbeschikking naar zijn aard snel is, terwijl dat voor het Openbaar Ministerie niet geldt waar het de transactie betreft. De kanttekening die respondenten van het Openbaar Ministerie hier wel bij plaatsen is dat verdachten die verzet aantekenen in de regel ook verschijnen op de terechtzitting en dat dit 'capaciteit vreet', omdat dit mensen zijn 'met een verhaal' en die 'principieel in een zaak' staan. Hun inschatting is dat politierechterzittingen daardoor zwaarder zijn geworden.

De geïnterviewde medewerkers van het CJIB herkennen de doelstelling van het vergroten van de capaciteit van de zittende magistratuur en menen dat die door de strafbeschikkingspraktijk gediend wordt. De ontwikkeling waarin steeds meer gevraagd wordt om maatwerk kan er volgens hen wel toe leiden dat sommige zaken juist wel voor de rechter dienen te worden gebracht.

De geïnterviewde strafrechters bevestigen dat het aantal zaken op zitting waaraan een niet geslaagde poging tot buitengerechtelijke afdoening vooraf is gegaan is gedaald ten opzichte van de transactiepraktijk. Tegelijkertijd merken de ZM-respondenten op dat de zittingen tegenwoordig meer om het lijf hebben. De meeste verdachten die verzet aantekenen komen ook opdagen en hebben een verhaal.

5.8.6.3.1 Hogere strafeis op zitting

De rechter zou worden ontlast doordat het beleid ten aanzien van het verhogen van de eis ter zitting werd voortgezet. Dit processuele risico zou ertoe leiden dat verzet niet lichtvaardig wordt ingesteld. We hebben gezien dat OM-respondenten aangeven op zitting in verzetszaken doorgaans geen hogere straf te eisen. Dit zou slechts gebeuren in geval van kansloos verzet, of waar verzet wordt gedaan om uitstel van betaling te bewerkstelligen.

Geïnterviewde strafrechters menen dat officieren van justitie vrijwel nooit op zitting een hogere straf eisen dan opgelegd in de strafbeschikking (veelal juist lager), en dat rechters ook niet zomaar geneigd zijn om mee te gaan in een hogere strafeis. In verstekzaken zou wel regelmatig hoger worden geëist.

5.8.6.3.2 Werklast Openbaar Ministerie

Een vrees ten aanzien van het streven naar capaciteitswinst voor de zittende magistratuur was dat dit kon resulteren in een verzwaarde werklast voor het Openbaar Ministerie. Deels was deze angst ingegeven door de aan sommige sancties gekoppelde hoorplicht. Hierboven is reeds beschreven hoe efficiënt gebruik wordt gemaakt van telehoren (en hoe na het horen van verdachten direct ook de strafbeschikking kan worden uitgereikt) en hoe het horen wordt gewaardeerd vanuit een oogpunt van doelmatige afdoening. Een enkele OM-respondent meent dat de 'toegenomen behoefte en noodzaak aan zorgvuldigheid ten opzichte van de strafbeschikking' inderdaad heeft geleid tot een verzwaarde werklast.

6 Conclusie

De centrale probleemstelling van dit onderzoek is tweeledig en luidt als volgt:

- *Wat heeft de wetgever beoogd met de Wet OM-afdoening?*
- *Hoe wordt de Wet OM-afdoening in de praktijk uitgevoerd, en is dit volgens de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever?*

Het doel van het voorliggend onderzoek is om inzicht te geven in zowel de veronderstelde werking als in de daadwerkelijke uitvoering van de Wet OM-afdoening. Eveneens wordt beoogd te beoordelen in hoeverre de praktijk afwijkt van de oorspronkelijke doelstellingen en verwachtingen van de wetgever.

Om inzicht te krijgen in de veronderstelde werking van de Wet OM-afdoening is eerst de *beleidstheorie* van deze wet gereconstrueerd. Deze heeft geresulteerd in een overzicht van verwachtingen en aannames (6.1 – 6.3), hetgeen heeft gediend als normatief kader ten behoeve van de *procesevaluatie* (het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening (6.4 – 6.10)). Paragraaf 6.11 plaatst de bevindingen uit het voorliggend onderzoek in de bredere context van eerder onderzoek naar de Wet OM-afdoening. Afgesloten wordt met een aantal algemene bevindingen ten aanzien van het tweede onderdeel van de centrale vraagstelling (6.12).

Bij de analyse van de beleidstheorie en de procesevaluatie is een onderscheid gemaakt naar drie niveaus: macro, meso en micro. De analyse op *macro*niveau behelst de vraag naar de contextuele inbedding van de wet (paragraaf 2.1 en 2.2). De beleidstheoretische analyse op *meso*niveau heeft betrekking op de vraag naar de verhoudingen tussen actoren zoals door de wetgever voorzien. Bij de procesevaluatie vindt dit niveau zijn weerslag in de analyse van de communicatie en samenwerking in de uitvoeringspraktijk (antwoorden op onderzoeksvragen 4, 6 en 8). Bij de analyse op *micro*niveau ligt de focus op het operationeel niveau. Hierbij gaat het om verwachtingen en uitvoeringspraktijk ten aanzien van operationele kwesties. Terwijl de betreffende verwachtingen zijn terug te vinden in de beleidstheorie (hoofdstuk 2), komt de uitvoeringspraktijk op dit niveau vooral tot uitdrukking in de antwoorden op de onderzoeksvragen 4, 9 en 10.

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een twaalftal onderzoeksvragen, die in dit concluderende hoofdstuk zullen worden beantwoord in de verschillende (sub)paragrafen. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een combinatie van onderzoeksmethoden toegepast, te weten: bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur, interviews met (in)direct betrokkenen bij het wetgevingsproces, bij de uitvoeringspraktijk (inclusief op deze wijze bestrafte burgers), kwantitatieve analyse van justitiedata en dossieronderzoek.

In dit concluderende hoofdstuk wordt tussen haken verwezen naar de relevante vindplaats in de hoofdstukken 1 tot en met 5.

6.1 Doelstellingen van de Wet OM-afdoening

- *Onderzoeksvraag 1: Welke doelstellingen liggen ten grondslag aan de Wet OM-afdoening en hoe zijn die in de wettelijke regeling neergelegd? Zijn die doelstellingen meetbaar?*

De wetgever verwachtte dat de spanning tussen een toegenomen behoefte aan rechtshandhaving en een bij die vraag (behoefte) achterblijvende capaciteit van de justitieketen (slechts) opgelost kon worden door het aanpassen van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door middel van het uitvaardigen van strafbeschikkingen (de Wet OM-afdoening als instrument).

Bij de strafbeschikking is niet langer sprake van het voorkomen van strafvervolging door te voldoen aan door het Openbaar Ministerie gestelde voorwaarden zoals bij de transactie het geval is, maar van vervolging en bestraffing door – of onder de verantwoordelijkheid van – de officier van justitie zonder tussenkomst van de rechter.

Uit de beleidstheorie van de Wet OM-afdoening zoals die in dit onderzoek is gereconstrueerd blijkt dat die wet drie hoofddoelstellingen bevat: i) het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening (2.3.1); ii) het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening (2.3.2); en iii) het vergroten van de capaciteit bij de zittende magistratuur (2.3.3).

Ad i) Een doelmatige afdoening van strafzaken buiten de rechter om wordt van belang geacht teneinde tegemoet te komen aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving en veiligheid. Uitgangspunt daarbij is dat alleen zaken aan de rechter dienen te worden voorgelegd, indien behoefte bestaat aan het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie, de aard van het strafbare feit dit vergt, of een verschil van mening bestaat tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie. Als duidelijke breuk met de transactiepraktijk geldt dat consensualiteit niet langer wordt beschouwd als de grondslag van buitengerechtelijke afdoening. Tegelijkertijd blijven consensuele elementen aanwezig, die onmisbaar lijken te zijn voor een doelmatige buitengerechtelijke afdoening.

Ad ii) De tweede hoofddoelstelling van de Wet OM-afdoening betreft het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening. Verschillende instrumenten worden gehanteerd om deze doelstelling te behalen. Allereerst wordt het uitvaardigen van een strafbeschikking ondubbelzinnig als een daad van vervolging aangemerkt. Dit is een duidelijke breuk met de transactiepraktijk, waarbij sprake is van het voorkomen van vervolging. Nauw verbonden met het begrip vervolging is het feit dat een strafbeschikking op een eenzijdige schuldvaststelling berust en niet op overeenstemming tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie.

Ad iii) De derde hoofddoelstelling van de Wet OM-afdoening betreft het ontlasten van de zittende magistratuur. Door zaken buiten de rechter om af te doen zal de rechter immers worden ontlast.

Uit het onderzoek komt naar voren dat tussen deze doelstellingen geen uitdrukkelijke hiërarchie of rangorde bestaat. De doelstellingen kunnen als nevengeschikt aan elkaar worden beschouwd. Dat neemt niet weg dat gedurende het wetgevingstraject soms meer aandacht is gegeven aan de ene doelstelling dan aan de andere.

6.2 Verwachtingen ten aanzien van de specifieke onderdelen van de Wet OM-afdoening

- *Onderzoeksvraag 2: Welke doelstellingen en verwachtingen zijn geformuleerd ten aanzien van specifieke onderdelen van de Wet OM-afdoening?*

De mogelijkheid om geldboetes op te leggen die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden, zal in bulkzaken tot belangrijke doelmatigheidsvoordelen leiden, zo was de verwachting. De hieraan ten grondslag liggende veronderstellingen zijn dat er minder vaak gedagvaard hoeft te worden dan in de transactiepraktijk en dat in slechts een relatief gering aantal zaken verzet zal worden ingesteld. Het dwangmiddel gijzeling is bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten. De mogelijkheden om taakstraffen tot 180 uur en rijontzeggingen op te leggen, zullen ertoe moeten leiden dat ook een zwaardere categorie misdrijven buiten de rechter om afgedaan kan worden (2.3.1).

Verwacht wordt dat met de strafbeschikking de juridische grondslag zal worden versterkt (t.o.v. de transactie), omdat de strafbeschikking een daad van vervolging is en op een vaststelling van schuld berust. Het verschil met de transactie is voorts dat het rechtskarakter van de strafbeschikking meer overeenkomt met het rechtskarakter van een veroordeling door de rechter. Niet het voorkomen van de vervolging staat centraal, maar het vervolgen en bestraffen door het Openbaar Ministerie (of onder toezicht van het Openbaar Ministerie). De richtlijnen voor de strafvordering (en daarmee het toezicht door het College van procureurs-generaal) worden gezien als een belangrijk instrument om de rechtmatigheid te waarborgen. De in art. 257e Sv opgenomen (vormvrije) mogelijkheid om verzet in te stellen tegen de strafbeschikking en zo een rechter in de zaak te betrekken, zorgt er bovendien voor dat de burger toegang tot de rechter behoudt indien hij dat wenst (2.3.2).

Door zaken weg te houden bij de rechter en af te doen met een strafbeschikking zal – zo is de verwachting – meer capaciteit beschikbaar komen bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. De waarborgen die in art. 257c Sv zijn opgenomen, moeten zorgen voor een zorgvuldige oplegging van de strafbeschikkingen en bijdragen aan het zo klein mogelijk houden van het aantal verzetszaken. Daarnaast zal het doen van verzet worden ontmoedigd: indien de verdachte wel verzet aan-

tekent, maar geen redenen daartoe aandraagt, zal hij geconfronteerd worden met een hogere eis ter zitting. Verondersteld wordt dat deze hogere eis gevolgd zal worden door de rechter, en dat dit een matigend effect zal hebben op het aantal verzetszaken. Verwacht wordt dat driekwart van de strafbeschikkingen zal worden voldaan. Indien de strafbeschikking een geldboete behelst, is executie mogelijk zonder medewerking van de verdachte. De aanmaningen, verhogingen en de mogelijkheden van verhaal (met of zonder dwangbevel) en desnoods een vordering tot gijzeling zullen naar verwachting leiden tot meer geslaagde executies (2.3.3).

6.3 Veronderstellingen ten grondslag aan de doelstellingen van de Wet OM-afdoening

- *Onderzoeksvraag 3: Welke impliciete en expliciete veronderstellingen liggen ten grondslag aan de doelstellingen van de Wet OM-afdoening?*

Aan de doelmatigheidsdoelstelling ligt een aantal expliciete maar ook impliciete veronderstellingen ten grondslag. Niet-betaling leidt niet meer (automatisch) tot dagvaarding (zoals bij de niet betaalde transactie het geval is), maar tot geslaagde tenuitvoerlegging.

In vergelijking met het aantal gevallen waarin niet wordt ingegaan op een transactievoorstel, zal minder vaak verzet tegen een strafbeschikking worden ingesteld. Het dwangmiddel gijzeling zal eraan bijdragen dat de 'weigerachtige maar wel draagkrachtige verdachte van wie niet geïnd kan worden' toch betaalt (2.3.1).

Ten aanzien van de doelstelling van versterking van de juridische grondslag (van de buitengerechtelijke afdoening) wordt verondersteld dat de wet in overeenstemming is met art. 6 EVRM, specifiek ook wat betreft de mogelijkheid tot het (afstand) doen van verzet. Bovendien zal de middels een strafbeschikking opgelegde sanctie niet al te ingrijpend zijn, en evenmin het maken van moeilijke afwegingen vergen (2.3.2).

De veronderstelde capaciteitswinst wordt onder meer bereikt doordat naar verwachting in minder zaken verzet zal worden gedaan dan dat niet wordt voldaan aan een transactievoorwaarde. Het instellen van verzet vergt immers een actie van de betrokken burger en brengt bovendien het risico met zich dat een hogere straf zal worden opgelegd. Er zullen derhalve weinig gevallen zijn van mislukte executie en er zullen weinig vorderingen gijzeling (hoeven) worden ingediend bij de kantonrechter.

De veronderstelling is dat de werkbelasting zich niet zal verplaatsen naar de staande magistratuur (het OM). De positie van het slachtoffer zal – zo is de veronderstelling – geen verzwaring van de werklast van het Openbaar Ministerie opleveren: de benadeelde partij hoeft niet voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking gehoord te worden. Wel kan de benadeelde zich als rechtstreeks belanghebbende wenden tot het gerechtshof en beklag doen over de keuze van de officier van justitie om door middel van een strafbeschikking tot vervolging over te gaan (art. 12k Sv). Niet verwacht wordt dat het aantal beklagprocedures

zal toenemen nu immers deze procedure ook al openstaat in die gevallen waarbij van vervolging wordt afgezien door een transactievoorstel (2.3.3).

6.4 Praktijk van de Wet OM-afdoening

- *Onderzoeksvraag 4: Hoe wordt de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen) in de praktijk uitgevoerd (organisatie)? Welke partijen zijn daarbij betrokken en welke rol spelen zij?*

Om de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening in kaart te brengen, zijn registratiegegevens geanalyseerd die zijn aangeleverd door het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Daarnaast is er dossieronderzoek verricht.

6.4.1 Analyse registratiegegevens OM en CJIB

Aangezien de analyse van de registratiegegevens tevens betrekking heeft op het verdere vervolg in zaken waarin verzet is ingesteld, of waarin de tenuitvoerlegging is mislukt, is gekozen voor een selectie van strafbeschikkingen die zijn uitgevaardigd in het kalenderjaar 2014. Er is gekozen voor zaken uit dit peiljaar 2014 omdat werd aangenomen dat deze zaken ten tijde van het onderzoek (2017) (veelal) afgerond zouden zijn. Bovendien was de Wet OM-afdoening in 2014 reeds enige tijd in werking getreden waardoor een enigszins geconsolideerde praktijk kon worden onderzocht (de bestuurlijke strafbeschikking als laatste onderdeel werd ingevoerd in 2012). Ter vergelijking zijn eveneens gegevens verzameld van zaken uit 2008 die zijn afgedaan met een transactie.

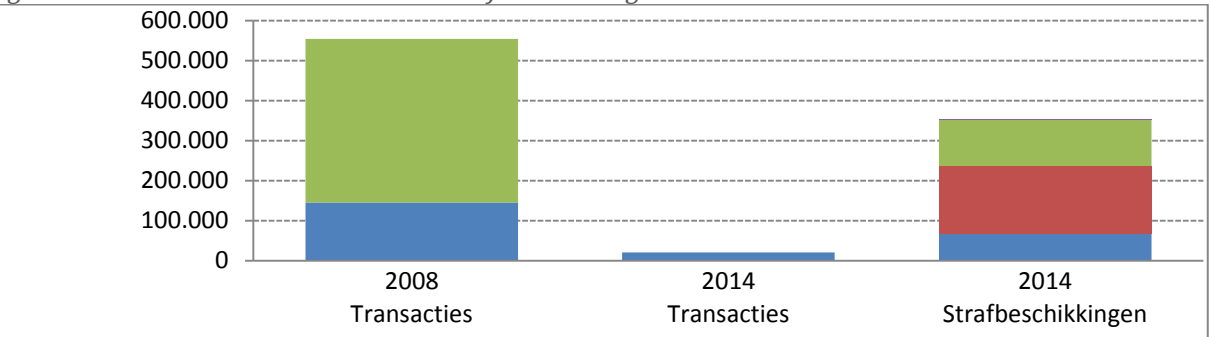
Het totaal aantal in 2008 overeengekomen transacties was aanzienlijk hoger dan het aantal strafbeschikkingen dat in 2014 werd uitgevaardigd (Figuur 6.1).[313] Uit de onderzochte periode blijkt duidelijk dat zaken die voorheen door middel van een transactie werden afgedaan, geleidelijk steeds meer werden afgedaan door middel van een strafbeschikking.

OM-strafbeschikkingen uit 2014 werden veelal uitgevaardigd voor rijden onder invloed of winkeldiefstal; feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen voor zwartrijden of verkeersovertredingen; politiestrafbeschikkingen voor wildplassen of overtreding van plaatselijk geldende verordeningen; en bestuurlijke strafbeschikkingen voor door de douane onderschepte (producten van) beschermde dieren/planten en milieufeiten als illegale vuilstort.

Bij alle feitgecodeerde strafbeschikkingen bestaat de sanctie uit een geldboete, die bij bestuurlijke strafbeschikkingen gemiddeld het hoogst ligt. OM-strafbeschikkingen kunnen naast of in plaats van een geldboete ook bestaan uit ontzegging van de rijbevoegdheid (9%), een werkstraf (3%) of andere maatregel (1%).

[313] De cijfers over transacties zijn gebaseerd op de door OM beschikbaar gestelde registratiegegevens betreffende OM-transacties uit 2008 en 2014 en gerapporteerde jaarcijfers betreffende transacties uit 2008 van het CJIB (registratiegegevens over dat jaar konden niet worden ontsloten).

Figuur 6.1 Aantal transacties en strafbeschikkingen 2008-2014



	2008 Transacties	2014 Transacties	2014 Strafbeschikkingen
Bestuurlijk			935
Politie	409.217		116.973
OM feitgecodeerd			169.389
OM	145.312	20.816	67.109

In Hoofdstuk 3 zijn de resultaten weergegeven van een uitgebreide analyse van de strafbare feiten, sancties, vervolgafdoening bij verzet of mislukte executie en vonnissen van rechtszaken rond de bestudeerde strafbeschikkingen uit 2014. Enkele kernresultaten zijn in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 6.1 Strafbeschikkingen 2014

	OM		OM (feitgecodeerd)		Politie (feitgecodeerd)		Bestuurlijk (feitgecodeerd)		TOTAAL	
TOTAAL	**67.109**		**169.389**		**116.973**		**935**		**354.406**	
Gem. sanctiehoogte	€ 384		€ 281		€ 131		€ 954			
Voldaan	**43.745**	**65%**	**95.875**	**57%**	**77.235**	**66%**	**601**	**64%**	**217.456**	**61%**
Verzet	**10.037**	**15%**	**12.730**	**8%**	**12.776**	**11%**	**272**	**29%**	**35.815**	**10%**
Sepot[314]	3.000	30%	5.040	40%	4.808	38%	48	18%	12.896	36%
w.o. onvoldoende bewijs[314]	*653*	*7%*	*2.598*	*20%*	*3.183*	*25%*	*11*	*4%*	*6.445*	*18%*
Naar zitting[314]	6.832	68%	5.907	46%	6.554	51%	182	67%	19.475	54%
Strafoplegging[314]	*3.921*	*39%*	*3.322*	*26%*	*3.272*	*26%*	*115*	*42%*	*10.630*	*30%*
Vrijspraak[314]	*1.404*	*14%*	*754*	*6%*	*1.035*	*8%*	*12*	*4%*	*3.205*	*9%*
Overig[314,315]	*1.507*	*15%*	*1.831*	*14%*	*2.247*	*18%*	*55*	*20%*	*5.640*	*16%*
Openstaand[314]	46	0%	1.364	11%	1.387	11%	39	14%	2.836	8%
Overig[314]	159	2%	419	3%	27	0%	3	1%	608	2%
Mislukt	**13.327**	**20%**	**60.784**	**36%**	**26.962**	**23%**	**62**	**7%**	**101.135**	**29%**
Sepot[316]	2.288	17%	2.232	4%	1.315	5%	13	21%	5.848	6%
w.o. oud feit[316]	*1.045*	*8%*	*703*	*1%*	*241*	*1%*	*9*	*15%*	*1.998*	*2%*
Naar zitting[316]	7.260	54%	16.362	27%	6.792	25%	24	39%	30.438	30%
Strafoplegging[316]	*5.666*	*43%*	*14.025*	*23%*	*5.016*	*19%*	*20*	*32%*	*24.727*	*24%*
Vrijspraak[316]	*467*	*4%*	*473*	*1%*	*214*	*1%*	*0*	*0%*	*1154*	*1%*
Overig[316,315]	*1.127*	*8%*	*1.864*	*3%*	*1.562*	*6%*	*4*	*6%*	*4.557*	*5%*
Openstaand[316]	3.753	28%	41.848	69%	18.834	70%	25	40%	64.460	64%
Overig[316]	26	0%	342	1%	21	0%	0	0%	389	0%

[314] Percentages van zaken waarin verzet werd gedaan tegen de strafbeschikking.

[315] Dagvaarding nietig, gevoegd, OM niet-ontvankelijk, ontslag van alle rechtsvervolging, rechtbank niet bevoegd, schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel, verzet niet-ontvankelijk, of (nog) geen vonnis.

[316] Percentages van zaken waarin executie van de strafbeschikking mislukte.

6.4.2 Wat gebeurt er na de oplegging van een strafbeschikking?

Vooropgesteld moet worden dat de meeste in 2014 uitgevaardigde strafbeschikkingen werden voldaan (61%) (Tabel 6.1). Dit percentage is lager dan de verwachte 75%, maar is vergelijkbaar met het percentage OM-transacties uit 2008 dat werd voldaan (63%, zie 3.1.5.3) en aanzienlijk hoger dan het aantal voldane politietransacties in 2008 (40%, zie 3.2.5.2).

Tegen 10% van de strafbeschikkingen uit 2014 werd verzet ingesteld, waarvan iets meer dan de helft (54%) ter zitting werd behandeld (Tabel 6.1). Bij 29% van de strafbeschikkingen mislukte de tenuitvoerlegging. Van deze mislukte strafbeschikkingen eindigde 30% op zitting. In 2008 kwamen 81% van de mislukte OM-transacties en 65% van de mislukte politietransacties op zitting (zie 3.1.7.2 en 3.2.7.2). Zaken waarin de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking mislukte, eindigden in 2014 dus veel minder vaak op zitting.

Van de strafbeschikkingen uit 2014 waarvan de executie is mislukt, liggen veel zaken stil. Veel van de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen uit 2014 die niet konden worden geïnd, staan ten tijde van dit onderzoek (in 2017) nog steeds open (respectievelijk 69% en 70%). In 6% van alle mislukte executies werd de zaak geseponeerd, vooral bij OM-strafbeschikkingen veelal op grond van 'oud feit'.

Het oproepen van verdachten naar aanleiding van verzet tegen strafbeschikkingen resulteerde in 19.475 terechtzittingen (Tabel 6.1). Ondanks het feit dat mislukte executie vaak nog geen verder vervolg kende, werd in 30.438 zaken gedagvaard. In totaal werden in 2014 dus in 49.913 zaken een zitting gehouden die aanvankelijk waren afgedaan met een strafbeschikking. Politietransacties en OM-transacties uit 2008 resulteerden tezamen in 204.381 rechtszaken.[317] Zelfs als de circa 67.000 nog openstaande zaken[318] alsnog ter terechtzitting worden behandeld, wordt het aantal zaken uit 2008 bij lange na niet gehaald.

Dit onderzoek wijst dus op een forse afname van het aantal rechtszaken die gerelateerd kunnen worden aan buitengerechtelijke afdoening sinds de invoering van de Wet OM-afdoening. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat er in 2014 circa 200.000 strafbeschikkingen *minder* werden uitgevaardigd dan transacties in 2008; een afname van meer dan 30%.[319] Dit kan bezien worden in het licht van over de breedte dalende criminaliteitscijfers: tussen 2007 en 2014 daalde het aantal geregistreerde misdrijven met 23%, het aantal geregistreerde verdachten met een derde, het aantal afgehandelde overtredingen met 35%, en gerapporteerde slachtofferschap daalde in de periode 2005-2014 met 31%.[320]

317 OM-transacties 43.928 (3.1.7.2) en politietransacties 160.453 (3.2.7.2).

318 Openstaand na verzet 2.836 en openstaand na mislukte executie 64.460 (Tabel 6.1), totaal 67.297.

319 In totaal 354.406 strafbeschikkingen uit 2014, versus (409.217 + 145.312 =) 554.529 transacties uit 2008.

320 S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.) (2015) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014*. Den Haag: CBS, WODC, Raad voor de rechtspraak.

6.4.3 Verhouding tussen vonnis en sanctie in strafbeschikking

Als verzet of mislukte executie resulteerde in een terechtzitting, dan hield het vonnis vaak een strafoplegging in. In 30% van alle zaken waarin verzet werd gedaan tegen een strafbeschikking, werd uiteindelijk een straf opgelegd (Tabel 6.1). Bij mislukte strafbeschikkingen was dat 24%.

Opvallend is dat in 9% van de verzetszaken een vrijspraak volgt (Tabel 6.1). Daarnaast werd ook wel art. 9a Sr toegepast (dit betekent dat geen straf of maatregel werd opgelegd niettegenstaande veroordeling).[321]

Rechters leggen na verzet bovendien vaker een lichtere straf op dan de sanctie die werd opgelegd in de strafbeschikking.[322] Bij verzet tegen de bestuurlijke strafbeschikking is de kans op een lagere straf het grootst. Maar liefst 38% van de zaken waarin verzet werd aangetekend, resulteerden in een lagere straflegging (in slechts 5% een hogere).

Zaken die bij de rechter werden aangebracht na een mislukte tenuitvoerlegging laten een ander beeld zien. Slechts 1% van de mislukte executies eindigde in vrijspraak (Tabel 6.1). Vooral bij feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen had de rechter de neiging om zwaarder te straffen (3.2.7.1).

6.4.4 Dossieronderzoek

Voor de dossierstudie zijn 200 politiedossiers onderzocht waarin in 2014 een politiestrafbeschikking is opgelegd. Daarnaast zijn 67 dossiers bestudeerd waarin in 2014 een bestuurlijke strafbeschikking is opgelegd door de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) en de Dienst centraal milieubeheer Rijnmond (DCMR Milieudienst Rijnmond).

Een eerste bevinding van dit dossieronderzoek is de grote mate van zorgvuldigheid die wordt betracht voordat een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Die zorgvuldigheid bij de politiestrafbeschikking wordt vooral gerealiseerd door middel van geautomatiseerde werkprocessen. Het systeem dat deze werkprocessen regelt, is dermate geautomatiseerd dat het onvolledige of onjuist opgestelde strafbeschikkingen niet accepteert. Ook in 2014 was deels al sprake van een dergelijk geautomatiseerd systeem, genaamd MEOS. In regio's waarin destijds het geautomatiseerde systeem nog niet (volledig) was ingevoerd, werd gewerkt met een Team Buitengerechtelijke Afdoening (TBA) dat de bekeuring controleerde op onregelmatigheden voordat een strafbeschikking ter executie werd overgedragen aan het CJIB.

Een tweede bevinding van dit dossieronderzoek is dat bestuurlijke strafbeschikkingen betreffende milieufeiten door de directeur van de ODNV en de DCMR Milieudienst Rijnmond slechts worden opgelegd nadat een verbalisant een combi-bon heeft uitgeschreven en twee

[321] OM-strafbeschikkingen 4% (3.1.6.1), feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen 3%, politiestrafbeschikkingen 6%, bestuurlijke strafbeschikkingen 5% (3.2.6.1).

[322] Zie par. 3.1.6.1 (OM-strafbeschikkingen) en par. 3.2.6.2 (feitgecodeerde strafbeschikkingen).

andere functionarissen hebben geadviseerd over de wenselijkheid van het uitvaardigen van een strafbeschikking. Dat advies gaat over twee kwesties: de juridische grondslag (is er voldoende bewijs; kan de schuld worden vastgesteld) en de beleidsmatige wenselijkheid (past de strafbeschikking binnen de beleidsafspraken) om een strafbeschikking op te leggen.

Een derde en laatste bevinding van dit dossieronderzoek is dat, hoewel het om kleine aantallen gaat, ook uit dit dossieronderzoek blijkt dat de meeste politiestrafbeschikkingen (68%) zonder problemen worden geëxecuteerd. Desondanks blijkt uit het dossieronderzoek, net als uit de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens dat het kan lonen om verzet aan te tekenen tegen een politiestrafbeschikking. Van de 14 zaken waarin verzet is ingesteld, zijn er zeven alsnog geseponeerd en heeft de rechter in één zaak de verdachte vrijgesproken. Ook niet betalen lijkt te lonen. Van de 51 zaken waarbij de executie is mislukt, zijn 12 zaken alsnog geseponeerd, heeft de rechter in zeven zaken een veroordelend vonnis gewezen en in een zaak vrijgesproken. De overige zaken (allemaal uit 2014) wachten nog op een juridisch vervolg. Opvallend is nog wel dat in 26 zaken (52%) gijzeling is gevorderd. In geen van deze zaken is gijzeling echter daadwerkelijk toegepast.

Het aantal dossiers dat met betrekking tot de bestuurlijke strafbeschikking is bestudeerd, is te gering om harde conclusies te kunnen trekken. Maar dit dossieronderzoek laat wel een hoog percentage verzetszaken bij bestuurlijke strafbeschikkingen zien (78% van strafbeschikkingen opgelegd door ODNV en 31% van strafbeschikkingen opgelegd door DCMR Milieudienst Rijnmond). Dit ondersteunt de conclusie die werd getrokken uit de analyse van de registratiegegevens (in 29% van alle zaken waarin een bestuurlijke strafbeschikkingen is opgelegd, wordt verzet gedaan; zie 3.2.5). Ondanks de zorgvuldige procedure die wordt gevolgd voordat een bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd, wordt veel verzet gedaan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de voorgeschreven boete die in de strafbeschikking wordt opgelegd als te hoog wordt beschouwd.

6.5 Uitvoeringspraktijk getoetst aan de beleidstheorie

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de procesevaluatie getoetst aan de beleidstheorie om antwoord te geven op het tweede deel van de probleemstelling, meer toegespitst: de vijfde onderzoeksvraag.

- *Onderzoeksvraag 5: Wordt de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen) consistent uitgevoerd?*

Gerefereerd zal dus worden aan de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever om de consistentie van de uitvoering daarmee te beoordelen.

In totaal zijn 42 interviews afgenomen met medewerkers van het Openbaar Ministerie, politie, bestuursorganen, CJIB, met leden van de zittende magistratuur, advocaten en burgers. Deze selectie vormt geen representatieve steekproef, maar biedt wel – zeker in onderling verband beschouwd – inzicht in praktijkervaringen met de strafbeschikking.

6.5.1 Versterken doelmatigheid buitengerechtelijke afdoening

6.5.1.1 Consensualiteit

Ter versterking van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening werd consensualiteit binnen de buitengerechtelijke afdoening grotendeels verlaten.

Het buitengerechtelijk afdoen van strafzaken is daarmee ook mogelijk geworden zonder de instemming van de verdachte. Vooral in bulkzaken werden belangrijke voordelen verwacht. Geldboetes zouden immers kunnen worden opgelegd en bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter worden geëxecuteerd. Dit zou vaker tot inning leiden, en niet – althans minder vaak dan bij de transactie – tot dagvaarding. Consensuele aspecten in de vorm van een hoorplicht (art. 257c Sv) blijven echter wel degelijk deel uitmaken van de regelgeving, deels om de kans dat een verdachte verzet instelt te verkleinen en de regeling daarmee doelmatiger te maken.

Het consensuele aspect moet echter niet worden overschat. Er is geen sprake van een onderhandelingssituatie, maar van een 'formeel onderdeel van het traject'. Net zoals het bij de transactie ook vaak om een 'eenzijdige aangelegenheid' ging, waarbij het initiatief bij het Openbaar Ministerie of de politie lag. Vaak is overleg mogelijk (en ook wenselijk) en er is in de loop der jaren steeds meer ruimte ontstaan voor overleg, met name waar de zaak wordt behandeld op TOM-zittingen (5.8.6.1.1). Daarin verschilt de praktijk van het opleggen van een strafbeschikking dus niet (veel) van de praktijk van het aanbieden van een transactie.

6.5.1.2 Hoorplicht

Alle OM-respondenten onderschrijven in algemene zin de doelmatigheid van het horen van de verdachte. Dit blijkt ook uit de omstandigheid dat regelmatig gehoord wordt zonder dat de wet dit voorschrijft. Men probeert zo draagvlak te creëren voor de op te leggen sanctie, waarbij de verwachting is dat verdachten die gehoord zijn, minder snel verzet zullen instellen. OM-respondenten geven aan door te horen ook persoonlijke omstandigheden op het spoor te komen. Bovendien helpt het horen bij het vormen van de overtuiging (van schuld of onschuld). De verplichting tot horen bevordert niet altijd de doelmatigheid waar het afdoening aan de zogenaamde ZSM 'niet-vast tafel' betreft, aldus OM-respondenten. In die gevallen wordt regelmatig gekozen voor afdoening (door middel van een transactie) op een TOM-zitting.

Strafadvocaten zijn een stuk kritischer over het horen in het kader van ZSM en zijn niet zomaar bereid te geloven dat horen leidt tot meer maatwerk. Gepleit wordt voor een minder snelle afdoening en voor meer overleg met en ruimte voor inbreng door de advocaat.

Wat de efficiëntie van het horen betreft, wordt door OM-respondenten gewezen op het belang en de efficiëntie van telehoren. Behalve de snelheid ervan, kan de beslissing direct aan de betrokkene worden medegedeeld zodat geen onzekerheid bestaat over het moment waarop een verzetstermijn gaat lopen (5.8.6.1.2).

6.5.1.3 Executie en doelmatigheid

Ondanks het doelmatigheidsstreven zijn er wel executieproblemen. Het betreft hier verdachten die niet kunnen of willen betalen. Deze problemen komen echter ook voor bij de transactie. Desalniettemin was juist de strafbeschikking bedoeld om 'te kunnen doorpakken', terwijl dat in de praktijk dikwijls moeilijker blijkt dan gedacht. Ook de verhaalsmogelijkheid met of zonder dwangbevel levert niet het gewenste effect op. Medewerkers van het CVOM geven aan dat in een grote stroom zaken de executie mislukt. De analyse van registratiegegevens bevestigt dat (zie 3.2.5).

Medewerkers van het CJIB zijn van mening dat het executieproces van de strafbeschikking *niet* doelmatiger is dan dat van de transactie. Daarbij plaatsen de respondenten onmiddellijk de kanttekening dat de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot het streven naar maatwerk in de afdoening zich ook zouden hebben kunnen voordoen indien nog primair met de transactie zou worden gewerkt. Desalniettemin menen respondenten dat sprake is van een langer durend executietraject en een verplaatsing naar 'de voorkant' van de afdoening om meer maatwerk te kunnen leveren. CJIB-medewerkers geven bovendien aan dat het aantal transacties nog relatief hoog is, hoger dan voorzien bij de invoering van de wet. Als mogelijke reden wordt genoemd de gefaseerde implementatie van de verschillende sanctiemodaliteiten zoals de latere invoering van de mogelijkheid tot oplegging van de taakstraf en de schadevergoedingsmaatregel. Ook de gewenning aan afdoening door middel van de transactie, en de eenvoudige verwerking in de betreffende automatiseringssystemen zouden een rol kunnen spelen. Als laatste mogelijke reden wordt genoemd dat de strafbeschikking niet wordt opgelegd aan niet-ingezetenen omdat direct betalen zonder bijstand van een raadsman niet (meer) mogelijk is. Uit sommige interviews is gebleken dat weleens om die reden (op oneigenlijke gronden) gekozen wordt voor de transactie (5.8.6.1.3).

6.5.1.4 Gijzeling

Het is voor de uitvaardigende instantie niet mogelijk om in de strafbeschikking vervangende hechtenis op te leggen voor het geval niet aan de verplichting neergelegd in de strafbeschikking wordt voldaan. Gijzeling is echter wel mogelijk in die gevallen waarin de verdachte de opgelegde geldboete niet betaalt en ook de verhaalsmogelijkheden niets hebben opgeleverd.[323] De officier van justitie moet daarvoor een vordering tot gijzeling indienen bij de kantonrechter (art. 587b Sv). OM-respondenten plaatsen vraagtekens bij de efficiëntie van dat instrument. CJIB-respondenten wijzen op een daling van het gebruik van gijzeling als instrument om betaling af te dwingen. De ontwikkeling van meer maatschappelijk verantwoord incasseren en de vraag naar meer maatwerk leiden er volgens hen toe dat in bepaalde gevallen niet naar het dwangmiddel gijzeling wordt gegrepen. Respondenten uit de advocatuur stellen nog nooit gijzeling te hebben meegemaakt in het kader van een opgelegde strafbeschikking (5.8.6.1.4). Ook uit het dossieronderzoek is bleek dat van de 26 zaken waarin gijzeling is gevorderd in geen van die zaken gijzeling daadwerkelijk is toegepast (4.2.3).

[323] Overigens blijft na toepassing van het dwangmiddel de betalingsverplichting nog bestaan.

6.5.1.5 Maatwerk

De vraag om aandacht voor maatwerk en individualisering in het werkproces wordt door de geïnterviewde medewerkers van het CJIB en het Openbaar Ministerie uitdrukkelijk in het kader van de doelmatigheid geplaatst. Het sleutelbegrip hier is 'maatschappelijk verantwoord incasseren', wat inhoudt dat zaken persoonsgericht worden benaderd. Met specifieke groepen verdachten zou op verschillende wijzen moeten worden omgegaan.

Binnen het individualiseringsstreven is er wel sprake van een continue spanning tussen het nastreven van het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening en capaciteitsvergroting. Respondenten erkennen dat het bij uitstek de zitting is waar echt maatwerk kan worden geleverd. Teveel maatwerk in CJIB-processen kan tot minder efficiëntie leiden.

Ook in interviews met medewerkers van politie komt duidelijk de behoefte aan individualisering naar voren. Politiemedewerkers hebben echter minder bevoegdheden en minder discretionaire beslissingsruimte om bijvoorbeeld van de boetebedragen af te wijken dan het Openbaar Ministerie heeft bij het opleggen van een strafbeschikking. Dit heeft geleid tot het zoeken naar andere oplossingen en tot de keuze om de politiestrafbeschikking soms niet uit te vaardigen. Sommige feiten die voorheen met een politiestrafbeschikking werden afgedaan, worden tegenwoordig via ZSM afgedaan.

Ook de geïnterviewde rechters vragen aandacht voor maatwerk of individualisering bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. Verzet wordt volgens hen vaak ingesteld om in plaats van een geldboete een taakstraf opgelegd te krijgen, omdat de verdachte de opgelegde geldboete niet kan betalen.

De vraag om aandacht voor maatwerk wordt ook door geïnterviewde strafadvocaten geplaatst in het kader van doelmatigheid. Respondenten staan kritisch ten opzichte van het niet leveren van (voldoende) maatwerk, met name waar het de ZSM afdoening betreft. Ook dit zou volgens hen verzet in de hand werken (5.8.6.1.5).

6.5.1.6 Vorderen hogere straf ter zitting

Het instellen van verzet zou ontmoedigd worden (in het kader van de doelmatigheid) door het vorderen van een hogere straf ter zitting dan neergelegd in de strafbeschikking. Waar OM-respondenten aangeven inderdaad een hogere straf te eisen op zitting, betreft dit volgens die respondenten specifiek zaken waarin verzet wordt ingesteld om uitstel van betaling te bewerkstelligen of in geval van een in hun ogen kansloos verzet. Een OM-respondent geeft aan slechts een hogere straf te eisen na een mislukte executie, maar niet bij verzet. Diezelfde respondent stelt dat de rechter in geval van dagvaarding na mislukte executie ook geneigd is mee te gaan met die hogere eis, maar bij verzet niet. De interviews met rechters laten zien dat zij het voornoemde uitgangspunt van de wetgever niet herkennen in de strafbeschikkingspraktijk (5.8.6.1.6).

6.5.1.7 Verzetstermijnen

Uit interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie en strafrechters is gebleken dat de verzetstermijnen niet altijd worden nageleefd (noch door de staande, noch door de zittende magistratuur). Rechters hechten er waarde aan dat de verdachte die verzet heeft ingesteld ook wordt gehoord en omdat ze direct horen op zitting efficiënt vinden om eventuele mislukking van executie te voorkomen. Ook liggen er dikwijls moeilijkheden ten aanzien van de vaststelling van het moment waarop de verdachte bekend werd met de strafbeschikking. OM-respondenten zien weinig nut in het vorderen van de niet-ontvankelijkverklaring van de verdachte in diens verzet vanwege termijnoverschrijding (5.8.6.1.7).

6.5.2 Versterken juridische grondslag

6.5.2.1 Schuldvaststelling

Een andere doelstelling die ten grondslag ligt aan de Wet OM-afdoening is het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening. Belangrijk in dit verband is dat de strafbeschikking gebaseerd is op een schuldvaststelling. Politierespondenten geven aan een basiscursus te krijgen hoe ze te werk moeten gaan, welke informatie aangeleverd moet worden en wat in het kader van de zorgvuldigheid van belang is (5.8.6.2.1).

6.5.2.2 Normering

Richtlijnen, het opportuniteitsbeginsel en de beginselen van een behoorlijke procesorde zouden het uitvaardigen van strafbeschikkingen normeren en de kwaliteit ervan borgen. De strafvorderingsrichtlijn wordt door OM-respondenten uitdrukkelijk als uitgangpunt genomen, al onderstreept de ene respondent meer de richtlijn als norm, terwijl de andere respondent het belang van maatwerk onderstreept.

CJIB-respondenten geven aan dat bij de politiestrafbeschikking en bestuurlijke strafbeschikking de normering deels vorm krijgt door geautomatiseerde processen en ‘harde codes aan de voorkant’, waardoor het bijvoorbeeld niet voorkomt dat strafbare feiten die zich niet lenen voor afdoening door middel van een strafbeschikking bij het CJIB worden aangeleverd. De kwaliteit van processen-verbaal wordt wel genoemd als een voortdurend punt van aandacht.

Alle politierespondenten geven aan de richtlijnen voor het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking nauwkeurig te volgen. Dat houdt bijvoorbeeld in dat als een politiestrafbeschikking niet ondertekend wordt, deze niet kan worden uitgevaardigd. Het systeem werkt aldus dat het onvolledige of onjuist opgestelde strafbeschikkingen niet accepteert. Ook moet bij de uitvaardiging worden aangevinkt dat de verdachte op zijn rechten is gewezen. In algemene zin kan gesteld worden dat automatisering bijdraagt aan de zorgvuldigheid en de snelheid. Problemen zouden zich slechts voordoen in uitzonderingsgevallen (5.8.6.2.3).

6.5.2.3 Hoorplicht en bijstand van een advocaat

Ten aanzien van het opleggen van sommige sancties geldt de eis van het horen van de verdachte en bijstand door een raadsman. Sommige OM-respondenten verkeren in de veronderstelling dat aanwezigheid van een advocaat tijdens het horen is voorgeschreven indien wordt overwogen een taakstraf op te leggen. Hoewel een dergelijke eis niet door de wet wordt gesteld, ervaren OM-respondenten deze vermeende voorwaarde als een obstakel, omdat op deze wijze niet snel zou kunnen worden afgedaan. In plaats van een strafbeschikking zou dan regelmatig gekozen worden voor een transactie en zou de zaak op een TOM-zitting worden afgedaan.

Rechters uiten kritiek op de beperking van de hoorplicht bij opgelegde betalingsverplichtingen (zoals een geldboete hoger dan €2.000 (art. 257c lid 2 Sv). Het belang van het horen wordt door hen onderstreept. Het gaat daarbij niet alleen om doelmatiger buitengerechtelijk af doen, maar ook om de rechtmatigheid van de afdoening te waarborgen. Waar niet door de uitvaardigende instantie wordt gehoord, heeft horen op zitting meerwaarde om alle omstandigheden boven tafel te krijgen en op basis daarvan passend te straffen.

Strafrechters zien in de praktijk regelmatig dat het vaak de raadsman is die een verzetschrift opstelt of dat de verdachte op de zitting door een raadsman wordt bijgestaan, ook waar het lagere boetes betreft. Kritiek wordt geuit op de omstandigheid dat bijstand door een raadsman tijdens het horen (juist) niet is voorgeschreven waar het de oplegging van een taakstraf betreft, terwijl de aanwezigheid van de raadsman bij de uitvaardiging van een dergelijke strafbeschikking juist van belang is voor de controle op de bereidheid van de verdachte om de taakstraf te voldoen en voor informatievoorziening aan burgers (5.8.6.2.4).

6.5.3 Vergroten capaciteit zittende magistratuur

Eén van de doelen van de Wet OM-afdoening was het ontlasten van de rechter, door het Openbaar Ministerie en aangewezen andere instanties de mogelijkheid te geven om (onder supervisie van het OM) eenvoudige feiten zelfstandig af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Ten aanzien van zaken die met een boete worden afgedaan, maar ook waar het de rijontzegging en de taakstraf betreft, werden capaciteitseffecten verwacht. Schaarse zittingscapaciteit zou daardoor kunnen worden ingezet voor zaken die gezien de aard van het feit of de passende strafrechtelijke reactie ook daadwerkelijk zittingen vergen.

OM-respondenten bevestigen dat het instrument van de strafbeschikking ertoe leidt dat minder zaken ter zitting worden behandeld. Maar sommigen van hen plaatsen daarbij wel de kanttekening dat verdachten die verzet aantekenen in de regel ook verschijnen op de terechtzitting, hetgeen ‘capaciteit vreet’, omdat dit mensen zijn ‘met een verhaal’ en die ‘principieel in een zaak’ staan. Hun inschatting is dat politierechterzittingen daardoor zwaarder zijn geworden.

De geïnterviewde medewerkers van het CJIB herkennen de doelstelling van het vergroten van de capaciteit van de zittende magistratuur en menen dat die door de strafbeschikkings-

praktijk gediend wordt. De ontwikkeling naar maatwerk kan er volgens hen echter toe leiden dat sommige zaken juist wel voor de rechter dienen te worden gebracht.

De geïnterviewde strafrechters bevestigen dat het aantal zaken op zitting waaraan een niet geslaagde poging tot buitengerechtelijke afdoening vooraf is gegaan, naar hun waarneming is gedaald ten opzichte van de transactiepraktijk. Tegelijkertijd merken ook zij op dat de zittingen tegenwoordig meer om het lijf hebben. De meeste verdachten die verzet aantekenen komen ook opdagen en hebben een verhaal.

6.5.3.1 Hogere strafeis op zitting

Verondersteld werd dat de rechter zou worden ontlast doordat het beleid ten aanzien van het verhogen van de strafeis ter zitting zou worden voortgezet. Dit processuele risico zou ertoe moeten leiden dat verzet niet lichtvaardig wordt gedaan. OM-respondenten geven echter aan op zitting in verzetszaken doorgaans geen hogere straf te eisen. Dit zou slechts gebeuren in geval van (in hun ogen) kansloos verzet, of waar verzet wordt gedaan om uitstel van betaling te bewerkstelligen. Geïnterviewde strafrechters geven aan dat zij ook niet zomaar geneigd zouden zijn om mee te gaan met een hogere strafeis. In verstekzaken zou wel regelmatig hoger worden geëist, wat lijkt te stroken met de beleidstheorie waarin een verhoging van de strafeis in vergelijking met de in de strafbeschikking opgelegde sanctie slechts werd beoogd ten aanzien van die gevallen waarin verzet wordt ingesteld met het kennelijke doel om de executie van de straf te vertragen (5.8.6.3.1).

6.6 Samenwerking ketenpartners

- *Onderzoeksvraag 6: Hoe verloopt de samenwerking met en de communicatie tussen de verschillende betrokken partijen?*

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de samenwerking met ketenpartners. Binnen de werkwijze ZSM geven respondenten aan dat de ketenpartners (politie, slachtofferhulp, reclassering) daadwerkelijk invloed hebben op afdoening door middel van een strafbeschikking door het Openbaar Ministerie. Bij het CJIB heeft intensieve samenwerking met het Openbaar Ministerie geleid tot inrichting van een verdeelstation, waarbij leden van het Openbaar Ministerie op de CJIB-locatie vóórdat de zaak verzonden wordt naar de CVOM inhoudelijk bepalen of een zaak (na mislukte eerdere executies van strafbeschikkingen bij dezelfde verdachte) wel geschikt is voor afdoening door middel van een strafbeschikking. Het doel daarvan is om te komen tot een doelmatiger en persoonsgerichter optreden.

Gebrekkige terugkoppeling door het CVOM en – in veel mindere mate – het CJIB wordt wel als probleem ervaren. Meerdere respondenten – met name medewerkers van bestuursorganen – geven aan dat er geen of onvoldoende inhoudelijke terugkoppeling plaatsvindt over wat met zaken is gebeurd na gedaan verzet of als de executie is mislukt. Die terugkoppeling zou volgens CJIB respondenten ingewikkeld zijn als gevolg van de veelheid en verscheiden-

heid aan ketenpartners (meer dan 600 BOA-partijen). Meerdere respondenten (van het Openbaar Ministerie, politie en bestuursorganen) zijn overigens ronduit positief over de samenwerking met het CJIB en wijzen op de administratieve voordelen die executie door het CJIB heeft. Een aantal respondenten geeft aan ook tevreden te zijn over samenwerking met het Functioneel Parket. Het gevoelde gemis aan terugkoppeling zou primair de CVOM betreffen waar het de uitkomst van verzet betreft na de aanlevering van het aanvullend proces-verbaal. Geïnterviewde strafadvocaten pleiten voor meer contact tussen OM en de verdediging om draagvlak te creëren en maatwerk te leveren bij de uitvaardiging van strafbeschikkingen (5.1.1, 5.2.1, 5.3.1 en 5.4.1).

6.7 Informatievoorziening aan burgers en hun ervaringen met strafbeschikkingspraktijk

- *Onderzoeksvraag 7: Wat zijn de ervaringen van burgers die verzet hebben aangetekend tegen een strafbeschikking?*
- *Onderzoeksvraag 8: Hoe verloopt de informatievoorziening rond de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen) aan ambtshalve betrokken personen en aan betrokken burgers?*

Betrokken burgers maken veelal uit de aan hen gezonden brief waarin de strafbeschikking wordt medegedeeld op dat men in verzet kan gaan tegen de beschikking, en dat dit binnen twee weken moet gebeuren. Voor een enkeling werd dit laatste overigens uit de brief niet duidelijk. Uit interviews met medewerkers van politie blijkt dat burgers niet altijd een 'geeltje' ontvangen bij aanzegging van een politiestrafbeschikking. Hiervoor is bewust gekozen door de wetgever bij de Wet handhaving veel voorkomende criminaliteit. Juist op dat 'geeltje' staat uitleg over de procedure en over de rechten van de verdachte. Het gevolg hiervan is dat betrokken burgers bij aanzegging van de strafbeschikking door de medewerker van politie afhankelijk zijn van de mondelinge informatie zoals die door de betreffende opsporingsambtenaar wordt verstrekt, en dat zij verder moeten wachten totdat schriftelijk informatie wordt verstrekt door het CJIB. Uit de interviews kan niet worden opgemaakt dat verdachten altijd op correcte wijze mondeling informatie wordt verstrekt. Verdachten lijken niet standaard mondeling gewezen te worden op de verzetsmogelijkheid en op de verzetstermijn. Het niet standaard verschaffen van het 'geeltje' – in combinatie met het niet standaard en op correcte wijze mondeling wijzen op de verzetsmogelijkheid en verzetstermijn – kan gezien worden als een leemte in de informatievoorziening aan betrokken burgers. Hoewel later schriftelijk informatie wordt verstrekt door het CJIB, kan het niet onmiddellijk verschaffen van (correcte) informatie tot rechtsonzekerheid leiden bij de betrokken burgers in de tussengelegen periode.

Veel geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen geven aan dat betrokken burgers of bedrijven aan wie als verdachte een strafbeschikking wordt aangezegd, of tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, niet onmiddellijk te horen krijgen welke boete zal

worden opgelegd. Pas uit de brief van het CJIB wordt duidelijk wat de hoogte van de opgelegde geldboete is.

Sommige geïnterviewde burgers begrijpen de term justitiële documentatie niet. Zij begrijpen niet dat een strafbeschikking (boven €100) leidt tot een (in lekentermen) strafblad (5.8.3).

6.8 Knelpunten, neveneffecten en wensen

- *Onderzoeksvraag 9: Is sprake van mogelijk (onvoorziene) neveneffecten?*
- *Onderzoeksvraag 10: Welke wensen leven bij ambtshalve betrokken personen ten aanzien van het aanpassen of wijzigen van de uitvoering van de Wet OM-afdoening (en gedelegeerde regelgeving & richtlijnen)?*

De in de praktijk ervaren knelpunten met het geven van uitvoering aan de Wet OM-afdoening, mogelijke neveneffecten van de wettelijke regelingen en wensen omtrent deze wet zijn voornamelijk gelegen op het terrein van automatisering, doorlooptijden en executie, hoogte van de geldboete en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, ontbreken van voorwaardelijke sanctiemodaliteiten, het uiteenlopen van LOVS-oriëntatiepunten en de OM-strafvorderingsrichtlijnen en, tot slot, de terugkoppeling na verzet.[324]

6.8.1 Automatisering

Het is volgens meerdere OM-respondenten, vanwege automatiserings-achterstanden, niet direct vanaf de invoering van de Wet OM-afdoening mogelijk geweest om alle sanctiemodaliteiten toe te passen die de wet mogelijk maakte.

Ook medewerkers CJIB zien een knelpunt in de automatiseringsprocessen, *i.e.* dat de verschillende ketenpartners hun eigen ICT-ondersteuning hebben en dat die processen niet allemaal synchroon lopen, waardoor niet alle modaliteiten die de wet mogelijk maakt in de praktijk tijdig uitgevoerd konden worden (5.4.1).

6.8.2 Doorlooptijden en executie

Meerdere respondenten geven aan dat zij de lange doorlooptijden als een probleem ervaren. Volgens OM-respondenten zou een knelpunt gelegen zijn in lange doorlooptijden bij de CVOM om zaken op zitting te krijgen. De doorlooptijd wordt volgens CVOM-respondenten nadelig beïnvloed door het gebrek aan zittingscapaciteit bij de rechter, zeker waar het zittingen van de economische politierechter betreft. Geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen geven aan dat sommige zaken bij de CVOM 'op de plank zouden blijven liggen', hetgeen bij de bestuursorganen leidt tot grote frustratie. Uit interviews met rechters komt naar voren dat het bij verzetszaken en zaken betreffende mislukte executie vaak om behoorlijk oude zaken gaat. Dit gegeven zou het volgens de respondenten dan ook moeilijk

[324] Zie voor een volledig overzicht van de in de praktijk ervaren knelpunten zoals die volgen uit het voorliggend onderzoek paragraaf 4.1.2.

maken om op zitting een hogere straf op te leggen dan in de strafbeschikking is opgelegd (5.1.2, 5.3.3). Het voorgaande lijkt steun te vinden in de analyse van registratiegegevens (3.2.8) en lijkt overeen te komen met bevindingen in het rapport *Beproefd verzet*.

Uit interviews met burgers blijkt dat sommigen uit de lange doorlooptijden afleiden dat het aantekenen van verzet ertoe kan leiden dat men uiteindelijk niets meer hoort – en men er derhalve zonder straf vanaf komt.

6.8.3 Hoogte boetebedragen en mogelijkheid tot het leveren van maatwerk

Meerdere geïnterviewde medewerkers van politie geven aan het keurslijf van de vaststaande boetebedragen als te strak te ervaren. Veelal vindt men de boetebedragen 'niet goed werkbaar'. Op die wijze kan onvoldoende maatwerk geleverd worden en kan onvoldoende 'betekenisvol' worden afgedaan. Ook geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen noemen als nadeel van de strafbeschikking dat bij de vaststelling van de boetes geen rekening gehouden kan worden met persoonlijke omstandigheden (5.2.2). De vraag is hierbij wel of deze functionarissen voldoende geëquipeerd zijn om een dergelijke afweging te maken.

De boetes zouden regelmatig te hoog zijn, wat weer tot extra verzet zou leiden, ook omdat de rechter lager zou straffen. Rechters geven aan dat de reden voor verzet kan verschillen, maar dat die vaak gelegen is in de hoogte van de strafbeschikking (*i.e*. van de boete).

Strafadvocaten menen dat 'de boete vaak niet in verhouding staat tot het feit dat is gepleegd' en wijzen op de verschillen tussen de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten. Ook een deel van de geïnterviewde burgers geeft aan verzet te hebben ingesteld vanwege de hoogte van de geldboete.

6.8.4 Ontbreken voorwaardelijke sanctiemodaliteit

Meerdere respondenten noemen het gemis van de mogelijkheid om een (deels) voorwaardelijke sanctie op te leggen in een strafbeschikking. Dat geldt voor OM-respondenten die ook de mogelijkheid missen om in de strafbeschikking – ook bij lagere bedragen – een betaling in termijnen toe te staan. Het knelpunt van het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit wordt volgens hen vooral gevoeld bij de rijontzegging. Juist ten aanzien van die sanctie zou rekening gehouden moeten kunnen worden met persoonlijke omstandigheden; een voorwaardelijke modaliteit zou dat mogelijk maken. Ook advocaten geven aan hun cliënten te adviseren om de zaak op zitting te laten komen en dus verzet in te stellen, omdat de rijontzegging door de rechter wel in voorwaardelijke vorm kan worden opgelegd.

Ook rechters geven aan het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit als een knelpunt van de OM-wetgeving te beschouwen. Het opnemen daarvan zou ook beter aansluiten bij de LOVS-oriëntatiepunten. Ook de geïnterviewde strafrechters benoemen heel

specifiek de rijontzegging als een sanctiemodaliteit die in voorwaardelijke vorm opgelegd moet kunnen worden (5.2.2).

6.8.5 Terugkoppeling na verzet

Een ander punt waarvoor door medewerkers van bestuursorganen aandacht wordt gevraagd, is terugkoppeling van wat in een zaak gebeurt nadat verzet is ingesteld. Deze respondenten geven aan te willen weten wat de uitkomst van de zaak is en welke sanctie de rechter uiteindelijk heeft opgelegd. De behoefte aan informatie betreft overigens niet slechts de uitkomst van een zaak, maar ook zittingsinformatie (tijd en plaats) (5.8.2).

OM-respondenten geven aan geen zicht te hebben op de verzetspercentages in hun eigen zaken; een enkeling geeft aan die wel graag te kennen.

Ook politierespondenten geven aan geen terugkoppeling te krijgen over verzetspercentages ten aanzien van de door hen aangeleverde politiestrafbeschikkingen. Een enkeling geeft aan graag dergelijke terugkoppeling te krijgen.

6.8.6 Uiteenlopen LOVS-oriëntatiepunten en OM-strafvorderingsrichtlijnen

OM-respondenten noemen het uiteenlopen van de straftoemeting door het Openbaar Ministerie en de rechter als knelpunt. Dit uiteenlopen zou mede het gevolg zijn van het uiteenlopen van de LOVS-oriëntatiepunten en de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en het reeds genoemde ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit in de strafbeschikkingsregeling. Dit zou tevens de kans op verzet vergroten (5.1.2).

Ook geïnterviewde strafrechters zien een probleem in de uiteenlopende normering van sanctionering door de rechter en het Openbaar Ministerie. Dat leidt tot een onnodig aantal verzetszaken. Strafrechters geven aan aansluiting te zoeken bij de LOVS-oriëntatiepunten, ook waar die afwijken van de eis ter zitting en van de richtlijnen strafvordering van het Openbaar Ministerie (5.5.3).

6.9 Gevolgen van het (nog) niet invoeren van een vergoedingsregeling

- *Onderzoeksvraag 11: Wat zijn de gevolgen in de praktijk van het gegeven dat de met de Wet OM-afdoening ingevoerde grondslag voor een "vergoedingsregeling" (het handhavende bestuursorgaan krijgt een deel van de opgelegde geldboete) nog niet op het niveau van een algemene maatregel is ingevoerd (art. 576a Sv; 27a WAHV)?*

De met de Wet OM-afdoening ingevoerde grondslag voor een "vergoedingsregeling" (het handhavende bestuursorgaan krijgt een deel van de opgelegde geldboete) is nog niet op het niveau van een algemene maatregel van bestuur ingevoerd (art. 576a Sv; 27a WAHV). Voor toekomstig gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking kan het relevant zijn of bestuursorganen subsidie krijgen (per strafbeschikking of per 'schrijvende BOA'). Meerdere responden-

ten geven aan dat een financiële regeling bestond tot en met 2016, en dat nog niet (voor iedereen) duidelijk was op het moment van het afnemen van de interviews of toekenning van dergelijke subsidies opnieuw zal plaatsvinden. Eén van deze respondenten vreest dat meerdere bestuursorganen de strafbeschikking niet langer zullen gebruiken indien de subsidiëring ervan stopt (5.3.3).

6.10 Algemene regeling voor OM-strafbeschikking naast bestuurlijke strafbeschikking

- *Onderzoeksvraag 12: Is de constructie van een algemene regeling voor de (OM)-strafbeschikking met daarnaast bestuurlijke strafbeschikking voor de praktijk voldoende duidelijk?*

De algemene regeling voor de (OM)-strafbeschikking met daarnaast de bestuurlijke strafbeschikking is voor de praktijk voldoende helder. Meerdere geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen gaven weliswaar aan niet op de hoogte te zijn van het bestaan van andere typen strafbeschikkingen dan de bestuurlijke strafbeschikking, maar gaven ook aan dergelijke kennis niet te missen en ook geen moeite te hebben met het construct van een algemene regeling voor de OM-strafbeschikking naast een bestuurlijke strafbeschikking. Ook uit andere interviews blijken geen knelpunten of wensen in dit verband.

6.11 Bevindingen in het licht van eerdere onderzoeken en de beleidstheorie

6.11.1 Bevindingen in het licht van eerder onderzoek

Uit het onderzoek *Beschikt en gewogen* uit 2014 naar de toepassing van de wet OM-afdoening bleek dat in arrondissementale loopzaken in minder dan 1% van de gevallen ten onrechte een strafbeschikking werd uitgevaardigd.[325] In zowel de CVOM- als de ZSM-zaakstroom bedroeg dit percentage 8%.[326] Uit het voorliggend onderzoek kunnen grotendeels vergelijkbare percentages worden afgeleid. In 653 zaken (van de 10.037 zaken) waarin in 2014 verzet werd ingesteld tegen een OM-strafbeschikking werd door het Openbaar Ministerie geseponeerd door gebrek aan bewijs. In 14% van de zaken die aan de rechter werden voorgelegd, kwam deze tot een vrijspraak. In *Beschikt en Gewogen* werd het percentage van 8% door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in diens toezichthoudende rol ex art. 122 Wet op de rechterlijke organisatie aangemerkt als 'ongewenst hoog',[327] waarbij hij onder meer opmerkte dat strafbeschikkingen in beginsel betrekking hebben op zaken die ook vanuit een oogpunt van bewijsvoering als eenvoudig zijn aan te merken. Met het voorgaan-

[325] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen*, (Den Haag 2014) p. 59. Deze percentages zijn de uitkomsten van een dossieronderzoek van OM-strafbeschikkingen die in 2013 zijn opgelegd.

[326] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen*, (Den Haag 2014) p. 59-60.

[327] Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen*, (Den Haag 2014) p. 60.

de is nog niet gezegd dat in al deze zaken ten onrechte een strafbeschikking is opgelegd. In een aantal zaken kan immers sprake zijn geweest van een andere waardering van het aanwezige bewijs door de rechter. Maar gezien de omstandigheid dat het hier om zaken gaat die een eenvoudige afweging dienen te vergen, waarbij het procesinitiatief volledig bij de verdachte ligt, wordt het percentage van 14% door de onderzoekers als te hoog gekwalificeerd.

In het in 2017 verschenen rapport *Beproefd verzet*, over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij de afhandeling van verzet tegen een OM-strafbeschikking, werden belangrijke conclusies getrokken ten aanzien van de doorlooptijden. Eén van de belangrijkste conclusies betrof doorlooptijden bij de CVOM-zaakstroom. De onderzoekers van *Beproefd verzet* bestempelden deze als 'dramatisch'.[328] Wat betreft de zorgvuldigheid van de schuldvaststelling concludeerden zij dat dit een punt van voortdurende zorg blijft.[329] Ook uit het voorliggend onderzoek blijkt dat de doorlooptijden bij de CVOM-zaakstroom als belangrijk knelpunt worden ervaren. Dit leidt vooral bij bestuursorganen tot grote frustratie (die frustratie is ook een gevolg van een gemis aan terugkoppeling). De doorlooptijd wordt echter ook nadelig beïnvloed door het gebrek aan zittingscapaciteit.

Van Tulder, Meijer en Kaldien maakten in het artikel *Van schikking naar strafbeschikking?* uit februari 2017 een 'eerste balans' op van de werking van de Wet OM-afdoening. [330] Op basis van cijfers over de periode tot en met 2015 werd onder meer geconcludeerd dat de executie van de strafbeschikking in 2012 succesvoller was dan die van de transactie enige jaren daarvoor, maar dat dit anno 2015 niet meer het geval is. Tevens werd door hen geconcludeerd dat voor strafbeschikkingen uitgevaardigd wegens een misdrijf geldt dat de uiteindelijke werkdruk voor de rechter eerder vermeerderd dan verminderd is.[331] Uit het voorliggend onderzoek kan worden afgeleid dat het percentage geslaagde strafbeschikkingen (61%) vrijwel gelijk is gebleven aan het percentage geslaagde transacties (63%). Of de werkdruk voor de rechter is toegenomen of afgenomen, is lastiger vast te stellen. Het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd en die gerelateerd kunnen worden aan buitengerechtelijke afdoening is aanzienlijk gedaald (zie 3.3.4). De zaken die wel aan de rechter worden voorgelegd, hebben echter meer om het lijf. Verdachten komen naar zitting – regelmatig bijgestaan door een advocaat – en hebben een verhaal, waardoor er (aanzienlijk) minder zaken per zitting kunnen worden behandeld (5.5.3).

---

328 Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd verzet*, p. 122.

329 Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd verzet*, p. 122-3. Robroek vraagt zich na zijn analyse van dezelfde onderzoeksgegevens overigens af of deze conclusie wel terecht is (R. Robroek, OM-strafbeschikking, (Den Haag 2017, p. 85). Volgens hem valt niet in te zien dat de straffende officier aan hogere zorgvuldigheidseisen dient te voldoen dan de straffende (appel)rechter.

330 F. van Tulder, R. Meijer, S. Kaldien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *Nederlands Juristenblad*, 2017-6, p. 383-392.

331 F. van Tulder, R. Meijer, S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *Nederlands Juristenblad*, 2017-6, p. 392.

Tot slot heeft Robroek in opdracht van het Openbaar Ministerie in 2016/17 onderzoek gedaan naar de OM-strafbeschikking.[332] Hij concludeert dat er geen reden is om de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit onhoudbaar te verklaren. Door de schuldvaststelling, het (weliswaar beperkt) horen, de rechtsbijstand en de – in veel gevallen verplichte – betrokkenheid van de officier van justitie, is de rechtsbescherming voor de verdachte toegenomen ten opzichte van de transactiepraktijk. De zorgvuldigheid blijft volgens hem wel punt van aandacht. Ook dienen de doorlooptijden te worden verkort.[333] Die lange doorlooptijden worden door hem gezien als belangrijke oorzaak voor het lager straffen door de rechter na gedaan verzet. Ook uit ons onderzoek blijkt dat rechters na verzet vaker een lichtere straf opleggen dan de sanctie die werd opgelegd in de strafbeschikking. Ook de omstandigheid dat op zitting beter rekening gehouden kan worden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte zou hierbij van belang zijn. De kans op een lagere straf na gedaan verzet is het grootst waar het de bestuurlijke strafbeschikking betreft (zie 3.3.5). De lange doorlooptijden zijn overigens de belangrijkste grond om te seponeren nadat verzet is ingesteld; een gegeven dat ook in *Beproefd verzet* naar voren kwam.

6.11.2 Uitvoeringspraktijk en beleidstheorie

Doelmatigheidsvoordelen zijn bereikt door een strafbeschikking uit te vaardigen in zogenaamde bulkzaken waarbij een geldboete werd opgelegd die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter kan worden geëxecuteerd.

De hieraan ten grondslag liggende vooronderstellingen – dat in de strafbeschikkingspraktijk minder vaak gedagvaard hoeft te worden dan in de transactiepraktijk, dat het aantal verzetszaken gering zal zijn en dat de inning van de niet-betaalde geldboete minder problematisch zal zijn dan bij de niet-betaalde transactie – blijken echter niet allemaal te kloppen. Uit de analyse van registratiegegevens over de jaren 2008 en 2014 blijkt dat er aanzienlijk minder vaak gedagvaard wordt dan ten tijde van de transactiepraktijk. De vraag is echter waardoor dat komt. Uit die analyse blijkt immers ook dat in de vergeleken perioden veel minder strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd dan transacties. Het verzetspercentage bij bestuurlijke strafbeschikkingen is 29%, terwijl dat bij OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen respectievelijk 15% en 11% is. In 36% van de OM-strafbeschikkingen mislukte de tenuitvoerlegging. Ook van de politiestrafbeschikkingen kon 23% niet ten uitvoer worden gelegd. Als mogelijke verklaring hiervoor zou men kunnen stellen dat het dwangmiddel gijzeling, dat was bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten, niet of nauwelijks wordt ingezet. Waarschijnlijker is echter dat de ontwikkelingen naar meer maatschappelijk verantwoord incasseren en meer maatwerk nog onvoldoende tot wasdom zijn gekomen (de bestaande mogelijkheid om gedragsaanwijzingen te geven, wordt nog nauwelijks gebruikt). Bovendien zou het creëren van een

[332] R. Robroek, OM-strafbeschikking, (Den Haag) 2017.

[333] R. Robroek, OM-strafbeschikking, (Den Haag) 2017, p. 120-121.

voorwaardelijke sanctiemodaliteit tot hogere slagingspercentages en tot lagere aantallen verzet en mislukte executie kunnen leiden.

De verwachting dat driekwart van de strafbeschikkingen zal worden voldaan, is niet uitgekomen. Het percentage strafbeschikkingen dat in 2014 werd voldaan is gelijk aan het percentage transacties dat in 2008 werd voldaan (63%).

De juridische grondslag van de strafbeschikking is versterkt ten opzichte van de transactie. Door schuld vast te stellen volgens een procedure die in de wet is neergelegd en – afhankelijk van de aard van de sanctie – de verplichting tot het horen van de verdachte en de mogelijkheid van rechtsbijstand, wordt meer rechtsbescherming geboden dan bij de transactie.

Door zaken weg te houden van de rechter en af te doen met een strafbeschikking is inderdaad meer capaciteit beschikbaar gekomen bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. De overgebleven zaken hebben echter wel meer om het lijf. De meeste verdachten die verzet hebben gedaan, verschijnen ter terechtzitting en hebben bovendien een verhaal. Daarmee wordt een belangrijke doelstelling van de wet gerealiseerd; de schaarse zittingscapaciteit wordt besteed aan zaken die daartoe aanleiding geven omdat er kennelijk een verschil van opvatting bestaat tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte.

6.12 Tot besluit

Dit onderzoek had tot doel de Wet OM-afdoening te evalueren. Hiervan is in het bovenstaande verslag gedaan. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet OM-afdoening begint aldus:

“Een van de centrale ambities van het kabinet is het vergroten van de veiligheid. De capaciteit van de justitieketen moet worden aangepast aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving. Vergroting van de mogelijkheden tot en doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken is daarbij van groot belang. Dit wetsvoorstel draagt daar aan bij. Het bevordert dat 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. Kern van de voorstellen is een aanpassing van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken”

Deze ambitieuze doelstellingen zijn op onderdelen nog zeker niet behaald, maar geconcludeerd moet worden dat de strafbeschikking als buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit niet meer weg te denken is in het stelsel van rechtshandhaving. Indien de uitvoering van de wet OM-afdoening verder wordt versterkt, dan is de strafbeschikking niet alleen een wenselijke afdoeningsmodaliteit maar zelfs een geschikte.

Pas als alle sanctiemodaliteiten die de wet mogelijk maakt daadwerkelijk zijn ingevoerd en in de praktijk bestendig worden toegepast, kunnen uitspraken worden gedaan over het voortbestaan van de transactie als afdoeningsmodaliteit. Nader onderzoek zal dan moeten uitwijzen of alle onderdelen en dus ook art. II van de Wet OM-afdoening (waarbij de wettelijke grondslag van de transactie aangeboden door de officier van justitie vervalt) in werking kunnen treden.

7 Samenvatting

De Wet OM-afdoening maakt het mogelijk om in een strafrechtelijk kader buiten de rechter om straffen op te leggen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. De wet is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd ingevoerd, te beginnen met de strafbeschikking uitgevaardigd door de officier van justitie (art. 257a Sv). In 2010 kwam daar de politiestrafbeschikking bij (art. 257b Sv) en in 2012 ook de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv).
In opdracht van het WODC is deze wet geëvalueerd door onderzoekers van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.

7.1 Probleemstelling en onderzoeksopzet

De probleemstelling van dit onderzoek was tweeledig en luidde als volgt:

- *Wat heeft de wetgever beoogd met de Wet OM-afdoening?*
- *Hoe wordt de Wet OM-afdoening in de praktijk uitgevoerd, en is dit volgens de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever?*

De probleemstelling is vertaald in een twaalftal onderzoeksvragen. Om deze te beantwoorden, is een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden toegepast. Eerst is aan de hand van bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur, alsmede interviews met (in)direct betrokkenen bij het wetgevingsproces de veronderstelde werking van de Wet OM-afdoening gereconstrueerd (de *beleidstheorie*). Dit resulteerde in een overzicht van verwachtingen en aannames, hetgeen vervolgens diende als normatief kader bij de *procesevaluatie* (het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening). Deze procesevaluatie is uitgevoerd door middel van kwantitatieve analyse van justitiedata, dossieronderzoek en interviews met een gevarieerde groep van met de uitvoering van deze wet belaste functionarissen (politie, Openbaar Ministerie, rechters, advocaten, bestuursorganen en Centraal Justitieel Incasso Bureau), en met burgers tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd.

7.2 Doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen van de Wet OM-afdoening

Bij de Wet OM-afdoening is niet langer sprake van het voorkomen van strafvervolging door te voldoen aan door het Openbaar Ministerie gestelde voorwaarden zoals bij de transactie het geval is, maar van vervolging en bestraffing door – of onder de verantwoordelijkheid van – de officier van justitie zonder tussenkomst van de rechter. Uit de gereconstrueerde beleidstheorie komen drie hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening naar voren: i) het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening; ii) het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening; en iii) het vergroten van de capaciteit bij de zittende magistratuur.

Een *doelmatige afdoening* van strafzaken buiten de rechter om wordt van belang geacht teneinde tegemoet te komen aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving en veiligheid. Uitgangspunt daarbij is dat alleen zaken aan de rechter dienen te worden voorgelegd, indien behoefte bestaat aan het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie, de aard van het strafbare feit dit vergt, of een verschil van mening bestaat tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie. Een duidelijke trendbreuk met de transactiepraktijk is dat consensualiteit niet langer wordt beschouwd als grondslag van buitengerechtelijke afdoening.

Verwacht werd dat de mogelijkheid om geldboetes op te leggen, die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden, in bulkzaken tot belangrijke doelmatigheidsvoordelen zou leiden. Verondersteld werd dat er minder vaak gedagvaard hoeft te worden dan in de transactiepraktijk en dat in slechts een relatief gering aantal zaken verzet zal worden ingesteld. Verhaal met of zonder dwangbevel en het dwangmiddel gijzeling zijn bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten. De mogelijkheden om taakstraffen tot 180 uur en rijontzeggingen op te leggen, zouden ertoe moeten leiden dat ook een zwaardere categorie misdrijven buiten de rechter om afgedaan kan worden.

Om de doelstelling van het *versterken van de juridische grondslag* van de buitengerechtelijke afdoening te verwezenlijken, wordt het uitvaardigen van een strafbeschikking ondubbelzinnig als een daad van vervolging aangemerkt. Dit is een duidelijke breuk met de transactiepraktijk, waarbij sprake is van het voorkomen van vervolging. Een strafbeschikking berust op een eenzijdige schuldvaststelling. Met de strafbeschikking is gebroken met de gedachte dat alleen de rechter een straf kan opleggen. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte – ongeacht de uitvaardigende persoon of instantie – in verzet gaan. Wanneer hij dit doet, volgt het strafproces zijn normale gang: de strafrechter beoordeelt het onderliggende strafbare feit op basis van een tenlastelegging, niet op basis van de strafbeschikking. De richtlijnen voor de strafvordering (en daarmee het toezicht door het College van procureurs-generaal) worden gezien als een belangrijk instrument om de rechtmatigheid te waarborgen.

Wat betreft het *vergroten van de capaciteit van de zittende magistratuur*, was de verwachting dat door zaken weg te houden bij de rechter en af te doen met een strafbeschikking er meer ruimte zou komen voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. Verwacht werd dat driekwart van de strafbeschikkingen zou worden voldaan. Indien de strafbeschikking een geldboete behelst, is executie mogelijk zonder medewerking van de verdachte; desnoods met behulp van een vordering tot gijzeling. De aanmaningen, verhogingen en de mogelijkheden van verhaal (met of zonder dwangbevel) en gijzeling zouden naar verwachting leiden tot meer geslaagde executies.

7.3 Praktijk van de Wet OM-afdoening in cijfers

Om de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening in kaart te brengen, zijn registratiegegevens geanalyseerd die zijn aangeleverd door het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Gekozen is voor een selectie van strafbeschikkingen die zijn uitgevaardigd in het kalenderjaar 2014. Ter vergelijking zijn gegevens verzameld van zaken uit 2008 die zijn afgedaan met een transactie.

Het aantal strafbeschikkingen dat in 2014 werd uitgevaardigd (ruim 350.000) was aanzienlijk kleiner dan het totaal aantal in 2008 aangeboden transacties (ruim 550.000). Uit de analyse blijkt duidelijk dat zaken die voorheen door middel van een transactie werden afgedaan, geleidelijk steeds meer werden afgedaan door middel van een strafbeschikking.

De meeste in 2014 uitgevaardigde strafbeschikkingen werden voldaan, namelijk 61%. Dit percentage is weliswaar lager dan de verwachte 75%, maar is vergelijkbaar met het aandeel OM-transacties uit 2008 dat werd voldaan (63%) en aanzienlijk hoger dan het aantal voldane politietransacties in 2008 (40%).

Tegen 10% van de strafbeschikkingen uit 2014 werd verzet ingesteld; hiervan ging ruim de helft (54%) naar zitting. Van de mislukte strafbeschikkingen eindigde 30% op zitting. In 2008 kwamen 81% van de mislukte OM-transacties en 65% van de mislukte politietransacties op zitting.

In totaal werden in 2014 – naar aanleiding van verzet of vanwege mislukte executie – in bijna 50.000 zaken een zitting gehouden. Politietransacties en OM-transacties uit 2008 resulteerden tezamen in ruim 200.000 rechtszaken. Zelfs als de circa 67.000 nog openstaande strafbeschikkingen uit 2014 alsnog ter terechtzitting worden behandeld, wordt het aantal zaken uit 2008 bij lange na niet gehaald. Dit onderzoek wijst dus op een forse afname van het aantal rechtszaken die gerelateerd kunnen worden aan buitengerechtelijke afdoening sinds de invoering van de Wet OM-afdoening. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat er in 2014 circa 200.000 strafbeschikkingen *minder* werden uitgevaardigd dan transacties in 2008; een afname van meer dan 30%. Deze afname kan bezien worden in het licht van over de breedte dalende criminaliteitscijfers.

Als verzet of mislukte executie resulteerde in een terechtzitting, dan hield het vonnis vaak een strafoplegging in (respectievelijk 30% en 24%; versus respectievelijk 9% en 1% vrijspraak). Rechters leggen na verzet vaker een lichtere straf op dan de sanctie die werd opgelegd in de strafbeschikking. Bij verzet tegen de bestuurlijke strafbeschikking is de kans op een lagere straf het grootst. Maar liefst 38% van de zaken waarin verzet werd aangetekend, resulteerden in een lagere straf (in slechts 5% een hogere).

7.4 Praktijk van de Wet OM-afdoening: dossieronderzoek

Voor de dossierstudie zijn 200 politiedossiers onderzocht waarin in 2014 een politiestrafbeschikking is opgelegd. Daarnaast zijn 67 dossiers van twee regionale diensten bestudeerd waarin in 2014 een bestuurlijke strafbeschikking is opgelegd. Een eerste bevinding is de grote mate van zorgvuldigheid die wordt betracht voordat een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Die zorgvuldigheid bij de politiestrafbeschikking wordt vooral gerealiseerd door middel van geautomatiseerde werkprocessen. Een andere bevinding is dat, hoewel het om kleine aantallen gaat, ook uit dit dossieronderzoek blijkt dat de meeste politiestrafbeschikkingen (68%) zonder problemen worden geëxecuteerd. Desondanks blijkt uit het dossieronderzoek, net als uit de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens dat het loont om verzet aan te tekenen tegen een politiestrafbeschikking, waarbij zaken alsnog worden geseponeerd of de verdachte wordt vrijgesproken. Ook niet betalen lijkt te lonen. Opvallend is verder dat in geen van de zaken waarin gijzeling is gevorderd, deze daadwerkelijk is toegepast. Ondanks de zorgvuldige procedure die wordt gevolgd voordat een bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd, wordt veel verzet gedaan. Deze bevinding sluit aan bij wat bleek uit de analyse van de registratiegegevens. Een mogelijke verklaring hiervoor is de voorgeschreven hoge boete die in de strafbeschikking wordt opgelegd.

7.5 Praktijk van de Wet OM-afdoening: interviews met bij de uitvoering betrokkenen

In totaal zijn 42 interviews afgenomen met medewerkers van het Openbaar Ministerie, politie, bestuursorganen, CJIB, met leden van de zittende magistratuur, advocaten en burgers. Deze selectie vormt geen representatieve steekproef, maar biedt wel – zeker in onderling verband beschouwd – inzicht in praktijkervaringen met de strafbeschikking.

De in de praktijk ervaren knelpunten met het geven van uitvoering aan de Wet OM-afdoening, mogelijke neveneffecten van de wettelijke regelingen en wensen omtrent deze wet zijn voornamelijk gelegen op het terrein van automatisering, doorlooptijden en executie, hoogte van de geldboete en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, ontbreken van voorwaardelijke sanctiemodaliteiten, het uiteenlopen van LOVS-oriëntatiepunten en de OM-strafvorderingsrichtlijnen en de terugkoppeling na verzet.

7.6 Conclusie: uitvoeringspraktijk in relatie tot beleidstheorie

In lijn met de beleidstheorie zijn doelmatigheidsvoordelen bereikt door een strafbeschikking uit te vaardigen in zogenaamde bulkzaken waarbij een geldboete werd opgelegd die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter kan worden geëxecuteerd. De hieraan ten grondslag liggende vooronderstellingen blijken echter niet allemaal te kloppen. Conform de verwachtingen van de Wet OM-afdoening blijkt uit de analyse van registratiegegevens wel-

iswaar dat er aanzienlijk minder vaak gedagvaard wordt dan ten tijde van de transactiepraktijk, maar de vraag is waardoor dat komt. Uit die analyse blijkt namelijk ook dat in 2014 veel minder strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd dan transacties in 2008. De veronderstelling dat het aantal verzetszaken gering zou zijn, is niet bewaarheid. In de praktijk van 2014 bedroeg het verzetspercentage bij politiestrafbeschikkingen 11%, bij OM-strafbeschikkingen 15% en bij bestuurlijke strafbeschikkingen zelfs 29%. Ook de veronderstelling dat de inning van de niet-betaalde geldboete minder problematisch zou zijn dan bij de niet-betaalde transactie, blijkt niet te kloppen; in 36% van de OM-strafbeschikkingen en 23% van de politiestrafbeschikkingen mislukte de tenuitvoerlegging. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het dwangmiddel gijzeling, dat was bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten, niet of nauwelijks wordt ingezet. Waarschijnlijker is echter dat de ontwikkelingen naar meer maatschappelijk verantwoord incasseren en meer maatwerk nog onvoldoende tot wasdom zijn gekomen (de bestaande mogelijkheid om gedragsaanwijzingen te geven, wordt nog nauwelijks gebruikt). Bovendien zou het creëren van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit tot hogere slagingspercentages en tot lagere aantallen verzet en mislukte executie kunnen leiden. Tot slot is ook de verwachting dat driekwart van de strafbeschikkingen zal worden voldaan, niet uitgekomen. In de praktijk bleek dit in 2014 uit te komen op 61%.

De juridische grondslag van de strafbeschikking is versterkt ten opzichte van de transactie. Door schuld vast te stellen volgens een procedure die in de wet is neergelegd en – afhankelijk van de aard van de sanctie – de verplichting tot het horen van de verdachte en de mogelijkheid van rechtsbijstand, wordt meer rechtsbescherming geboden dan bij de transactie.

Met de strafbeschikking is daadwerkelijk meer capaciteit beschikbaar gekomen bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. De overgebleven zaken hebben echter wel meer om het lijf. De meeste verdachten die verzet hebben gedaan, verschijnen ter terechtzitting en hebben bovendien een verhaal. Daarmee wordt een belangrijke doelstelling van de wet gerealiseerd; de schaarse zittingscapaciteit wordt besteed aan zaken die daartoe aanleiding geven omdat er kennelijk een verschil van opvatting bestaat tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte.