

PROCUREUR-GENERAAL

BESCHIKT EN

BIJ DE HOGE RAAD

GEWOGEN

DER NEDERLANDEN

Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie
bij het uitvoeren van strafbeschikkingen

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad
in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

BESCHIKT EN GEWOGEN

Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie
bij het uitvoeren van strafbeschikkingen

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad
in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Onderzoekers

G. Knigge (advocaat-generaal)

C.H. de Jonge van Ellemeet (gerechtsauditeur)

Den Haag, 2014

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	5
1	Inleiding	7
	1.1 Toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad op het Openbaar Ministerie	7
	1.2 Keuze voor het onderzoeksthema	8
	1.3 Centrale vraagstelling	8
	1.4 Organisatie van het onderzoek	9
	1.5 Leeswijzer	9
2	De OM-strafbeschikking	10
	2.1 De Wet OM-afdoening	10
	2.2 De OM-strafbeschikking in cijfers	12
	2.3 Betrokken instanties	13
	2.4 Verschillende zaakstromen	15
3	Methodologische verantwoording	21
	3.1 De vraagstelling en de afbakening van het onderzoek	21
	3.2 De uitwerking van de vraagstelling	23
	3.3 De onderzoeksmethoden	25
4	Bevindingen	28
	4.1 Algemeen beeld van de onderzochte zaken	28
	4.2 De eerste onderzoeksvraag: de wettelijke buitengrenzen	29
	4.3 De tweede onderzoeksvraag: de schuldvaststelling	30
	4.3.1 Inleiding	30
	4.3.2 Dossiervorming	31
	4.3.3 Bruikbaarheid van het bewijs	32
	4.3.4 Voldoende wettig bewijs	34
	4.3.5 Overtuigend bewijs	39
	4.3.6 Excepties	40
	4.4 De derde onderzoeksvraag: de waarborgen	40
	4.4.1 De verantwoordelijke functionaris	41
	4.4.2 De hoorplicht	42
	4.5 De vierde onderzoeksvraag: de beschikking en haar inhoud	45
	4.5.1 Ondertekening en dagtekening	45
	4.5.2 De feitsopgave	47
	4.5.3 De kwalificatie	48
	4.5.4 Vertaling	49
	4.6 De vijfde onderzoeksvraag: de verdeling en mandatering van bevoegdheden	49
	4.6.1 De bevoegdheid van de medewerkers van de CVOM	49
	4.6.2 De vijfde zaakstroom: automatische afdoening door het CJIB	52
	4.7 Uitreiking of verzending van de beschikking	54
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	56
	5.1 Samenvatting	56
	5.2 Conclusies	59
	5.3 Aanbevelingen	61
	Literatuurlijst en bijlages	63
	Literatuurlijst	64
	Bijlage A Art. 122 Wet op de rechterlijke organisatie en artt. 257a en 257c Wetboek van Strafvordering, geldend op 31 december 2013	65
	Bijlage B Vragenlijst en checklist dossieronderzoek	68
	Bijlage C Respondentenlijst	71

Woord vooraf

Artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Zoals in de Inleiding nader wordt toegelicht, heb ik op verzoek van het openbaar ministerie in 2012 besloten aan deze toezichthoudende taak meer inhoud te gaan geven door middel van thematische onderzoeken naar de wijze waarop het openbaar ministerie zijn taken uitvoert. Daarbij is de invalshoek dat de onderwerpen aansluiten bij de in art. 121 Wet RO omschreven taak van de procureur-generaal te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten. De onderzoeken zullen zich richten op de juridische kwaliteit van de onderzochte taak van het openbaar ministerie. Dit rapport is de weergave van het eerste onderzoek in het kader van deze toezichthoudende taak en bevat het verslag van een onderzoek naar de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen.

Met het invoeren van de Wet OM-afdoening heeft het openbaar ministerie een zelfstandige strafbevoegdheid gekregen. Inmiddels vaardigt het openbaar ministerie jaarlijks meer dan 70.000 strafbeschikkingen uit. De strafbeschikking is slechts in beperkte mate onderworpen aan rechterlijke toetsing. Dit onderzoek naar de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen bevat een eerste onafhankelijke juridische toets.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die de leiding over het onderzoek had, en door mr. drs. C.H. de Jonge van Ellemeet, gerechtsauditeur bij de Hoge Raad. Ik ben hun zeer erkentelijk voor het feit dat zij bereid waren dit eerste onderzoek op te pakken en voortvarend uit te voeren. Het onderzoek werd begeleid door een commissie onder voorzitterschap van professor P.A.M. Mevis. De begeleidingscommissie ben ik veel dank verschuldigd voor de plezierige samenwerking en de waardevolle adviezen, die de kwaliteit van het onderzoek ten goede zijn gekomen.

Mijn dank gaat ook uit naar mr. M.H. Vos, die namens het Parket-Generaal bij het Openbaar Ministerie het onderzoek heeft gefaciliteerd. Voorts dank ik allen die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend door gegevens te verstrekken of door hun kennis over het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen met de onderzoekers te delen. In het bijzonder noem ik drs. A.W.M. van der Heijden van het Parket-Generaal, mr. H. Goldschmidt van de CVOM en dhr. M. Vrieswijk van het CJIB.

Mr. J.W. Fokkens

Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk worden het wettelijk kader en de achtergrond van het onderhavige onderzoek geschetst (§ 1.1). Ook wordt aangegeven waarom is gekozen voor een onderzoek naar de OM-straftbeslissing (§ 1.2) en er wordt een leeswijzer geboden voor het verdere rapport (§ 1.3).

1.1 Toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad op het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) staat onder verschillende vormen van extern toezicht. De strafrechter controleert het OM in concrete strafzaken, de minister van Veiligheid en Justitie (de minister) draagt politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van het OM en de Nationale Ombudsman kan op verzoek of uit eigen beweging onderzoek doen naar gedragingen van het OM.¹ Voorts valt te denken aan extern toezicht door de Algemene Rekenkamer en de Inspectie Veiligheid en Justitie en aan informeel extern toezicht vanuit de wetenschap en de media.

Daarnaast kan op grond van art. 122 lid 1 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis stellen van het feit dat naar zijn oordeel het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Hierdoor heeft de procureur-generaal de mogelijkheid een vorm van toezicht uit te oefenen op het functioneren van het OM. Daartoe worden aan hem vanwege het College van procureurs-generaal bij het OM (het College) de inlichtingen en stukken verstrekt die hij nodig acht (art. 122 lid 2 Wet RO). Het is aan de procureur-generaal gelaten om invulling te geven aan zijn toezichthoudende taak op grond van art. 122 Wet RO. Die dient naar zijn mening aanvullend te zijn op de reeds bestaande vormen van toezicht op het OM, een signaleringsfunctie te vervullen en aan te sluiten bij zijn in art. 121 Wet RO geformuleerde taak te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten.²

In 2011 heeft het College de procureur-generaal bij de Hoge Raad verzocht meer inhoud te geven aan zijn toezichttaak op grond van art. 122 Wet RO.³ De procureur-generaal heeft vervolgens laten onderzoeken of dit wenselijk is en zo ja, hoe dergelijk toezicht kan worden vormgegeven. Dit heeft in 2012 geresulteerd in het rapport *Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad* van J. Silvis en N.N. Kirkels-Vrijman. Zij hebben geadviseerd de toezichthoudende taak behoedzaam op te pakken, te kiezen voor "probleemgericht toezicht" op basis van thematische analyses en daarbij te zoeken naar thema's die passen bij de positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in de strafrechtspleging.⁴

¹ Zo startte de Nationale Ombudsman in 2013 een onderzoek naar de complexiteit van het Nederlandse boetstelsel, met inbegrip van de strafbeslissing. Nadat in de oriënterende fase van dat onderzoek niet was gebleken dat het boetstelsel leidt tot regelmatige problemen voor burgers beëindigde hij onderzoek (brief van de Nationale Ombudsman aan de minister d.d. 8 augustus 2013).

² J.W. Fokkens en N.N. Kirkels-Vrijman (2011), 'De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. Van hoogste functionaris naar toezichthouder? De relatie van de procureur-generaal met het Openbaar Ministerie in het verleden, heden en toekomst', in: Bosch e.a. (red.), *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers / Openbaar Ministerie, pp. 191-212.

³ Brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal van 13 mei 2011.

⁴ J. Silvis en N.N. Kirkels-Vrijman (2012), *Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad*, ongepubliceerd, pp. 193-197

In de verkenning door Silvis en Kirkels-Vrijman is de praktijk rond de strafbeschikking naar voren gekomen als mogelijk geschikt onderzoeksobject in het kader van toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ten opzichte van het OM.⁵

Silvis en Kirkels-Vrijman hebben erop gewezen dat een realistische uitoefening van de toezichttaak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, die ook om empirisch onderzoek vraagt, een toereikend budget en een doordacht organisatorisch kader vereist.⁶ Hoewel het Ministerie van Veiligheid en Justitie hiervoor vooralsnog geen middelen beschikbaar heeft gesteld, hebben de voorzitter van het College en de procureur-generaal bij de Hoge Raad besloten om op basis van een door het College ter beschikking gesteld budget een begin te maken met het aanbevolen toezicht. Het onderhavige rapport is daarvan het resultaat.

1.2 Keuze voor het onderzoeksthema

Als onderwerp van de eerste thematische analyse is gekozen voor de naleving van de regelgeving bij het afdoen van strafzaken met een zogenoemde OM-strafbeschikking. Dit onderzoeksthema sluit aan bij de in art. 122 Wet RO neergelegde taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad; het waken over een behoorlijke handhaving en uitvoering van de wettelijke voorschriften door het OM. Een belangrijke overweging is voorts geweest dat deze buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door het OM zich goeddeels buiten de openbaarheid voltrekt en slechts in beperkte mate is onderworpen aan rechterlijke toetsing.⁷ Daarbij komt dat de OM-strafbeschikking in de afgelopen drie jaar een belangrijk deel van de OM-praktijk is gaan vormen. Dat de OM-strafbeschikking nog volop in ontwikkeling is, vormt daarbij geen contra-indicatie. Eventuele scheefgroei kan zo in een vroeg stadium worden gesignaleerd en gecorrigeerd. In dit verband is van belang dat ongeveer gelijktijdig met het 'uitrollen' van de OM-strafbeschikking het OM heeft ingezet op 'ZSM', een werkproces waarbij het OM, de politie, de reclassering en slachtofferhulp samen veelvoorkomende strafzaken zo snel mogelijk afdoen. De vraag is of de naleving van de regelgeving door die nieuwe werkwijze wordt bevorderd of juist in het gedrang komt. Hoewel in de Wet OM-afdoening (art. XXIA) is voorzien dat de Staten-Generaal binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk ontvangt, is bij het schrijven van dit rapport de Wet OM-afdoening nog niet geëvalueerd.⁸ Ten slotte ligt aan de keuze voor de OM-strafbeschikking als thema een praktische overweging ten grondslag. Het thema is goed af te bakenen en leent zich voor een analyse die is te verrichten met de beperkt beschikbare onderzoekscapaciteit.

1.3 Centrale vraagstelling

De inzet van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag in hoeverre het OM de ter zake geldende regelgeving naleeft bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen en op die wijze bij te dragen aan het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening.

⁵ Silvis en Kirkels-Vrijman, a.w., pp. 228-229

⁶ Silvis en Kirkels-Vrijman, a.w., p. 200

⁷ Tegen de OM-strafbeschikking staat voor de verdachte verzet open. Van die mogelijkheid wordt echter maar in een beperkt aantal gevallen gebruik gemaakt. Bovendien staat in de verzetprocedure het eigen oordeel van de strafrechter centraal. Van een toetsing van de OM-strafbeschikking is formeel geen sprake.

⁸ Wel verzond de minister op 5 juli 2012 aan de Tweede Kamer een evaluatie van de bestuurlijke strafbeschikking, TK 2011-2012, 30101, nr. 25: S. Flight e.a. (2012), *Bestuurlijk strafbeschikking overlast en bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar*, Amsterdam: DSP-Groep.

1.4 Organisatie van het onderzoek

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is in zijn naam verricht door mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die de leiding over het onderzoek had, en door mr. drs. C.H. de Jonge van Ellemeet, gerechtsauditeur bij de Hoge Raad. Het in dit rapport neergelegde oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. P.A.M. Mevis (Erasmus Universiteit Rotterdam). De overige leden van de begeleidingscommissie waren

- dr. mr. D.V.A. Brouwer (CMS Derks Star Busmann advocaten)
- prof. dr. H.G. van de Bunt (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- prof. mr. M. Otte (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en Rijksuniversiteit Groningen)
- prof. mr. J.B.H.M. Simmelink (Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en Maastricht University).

De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek en de vastlegging van het resultaat.

Het uitvaardigen van strafbeschikkingen is slechts in beperkte mate onderworpen aan rechterlijke toetsing.

Op grond van de inlichtingenplicht uit art. 122 lid 2 Wet RO heeft het College van procureurs-generaal alle voor het onderzoek benodigde inlichtingen en stukken verstrekt. Zo heeft het parket-generaal het bronbestand voor het dossieronderzoek aangeleverd en de onderzoekers toegang verschaft tot digitale strafdossiers. Ook arrondissementsparketten, de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) hebben stukken aangeleverd. Voorts is een aantal medewerkers van het OM geïnterviewd. Op alle gegevens met een vertrouwelijk karakter waarvan de onderzoekers kennis hebben genomen is de geheimhoudingsbepaling van art. 13 Wet RO van toepassing. Het onderzoek is verricht in de periode van oktober 2013 tot en met oktober 2014. De dataverzameling is afgerond in juli 2014.

Een conceptversie van dit rapport is voor commentaar voorgelegd aan het College van procureurs-generaal. Het geleverde commentaar heeft op onderdelen tot een aanpassing van het concept geleid.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wettelijke grondslag van de OM-strafbeschikking en de schaal waarop het OM strafbeschikkingen uitvaardigt. Tevens wordt een schets gegeven van de betrokken instanties en de verschillende zaakstromen waarin OM-strafbeschikkingen worden uitvaardigd. In hoofdstuk 3 wordt de vraagstelling gepreciseerd, het onderzoek afgebakend en de methoden van het onderzoek verantwoord. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de bevindingen gepresenteerd. Het afsluitende hoofdstuk bevat een samenvatting, algemene conclusies en aanbevelingen.

2 De OM-strafbeschikking

Dit hoofdstuk biedt een korte bespreking van de wettelijke regeling van de OM-strafbeschikking (§ 2.1). Vervolgens wordt geschetst op welke schaal de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd (§ 2.2), welke instanties daarbij betrokken zijn (§ 2.3) en welke werkprocessen in de verschillende zaakstromen worden gehanteerd (§ 2.4).

2.1 De Wet OM-afdoening

De Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening)⁹ maakt het mogelijk dat het OM bepaalde strafbare feiten zelf, buitengerechtelijk bestraft. De Wet OM-afdoening geeft de officier van justitie (OvJ) namelijk de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de rechter in een strafbeschikking sancties op te leggen ter zake van overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. Dit zijn dezelfde delicten als waarvoor een OM-transactie op grond van art. 74 Wetboek van Strafrecht (Sr) ook (nog) is toegestaan.

De Wet OM-afdoening strekt ertoe de mogelijkheden tot en de doelmatigheid van het buitengerechtelijk afdoen van strafzaken te vergroten. De wetgever heeft hiermee willen bevorderen dat bij de strafrechter alleen die strafzaken terechtkomen waarin daarvoor gelet op de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie of een verschil van opvatting tussen de verdachte en het OM aanleiding is.¹⁰ De Wet OM-afdoening strekt tot een aanpassing van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, door geleidelijk vervanging van de OM-transactie door de OM-strafbeschikking. De essentie van de wet is dan ook dat de door consensualiteit gedragen transactie wordt vervangen door een zelfstandige bevoegdheid tot bestraffing door het OM.¹¹

De OM-strafbeschikking komt, wat haar rechtskarakter betreft, overeen met een rechterlijke veroordeling.

De mogelijkheid om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen geldt voor dezelfde categorie feiten als die waarin de OvJ kan transigeren. Zowel de OM-strafbeschikking als de OM-transactie is een buitengerechtelijk wijze van afdoen van strafzaken. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen beide afdoeningsmodaliteiten. Anders dan de OM-transactie strekt de OM-strafbeschikking niet ter voorkoming van vervolging, maar is zij juist een daad van vervolging en bestraffing. De OM-strafbeschikking berust dan ook op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit. Dit houdt in dat de strafbeschikking niet mag worden uitgevaardigd, indien niet kan worden vastgesteld dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan of als aannemelijk is dat sprake is van een strafuitsluitingsgrond. Hierdoor komt de OM-strafbeschikking, wat haar rechtskarakter betreft, overeen met een rechterlijke veroordeling.¹² Art. 78b Sr bepaalt dan ook dat waar in het Wetboek van Strafrecht van 'veroordeling' wordt gesproken de strafbeschikking daaronder is begrepen, voor zover niet uit enige bepaling het tegendeel volgt. Een vergelijkbare begripsbepaling ontbreekt

⁹ Stb. 2006, 330, gevolgd door de Wet van 26 april 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet OM-afdoening en enige andere wetten in verband met het wegnemen van enkele technische onvolkomenheden, Stb. 2007, 160

¹⁰ Zie voor kanttekeningen bij de streven van de wetgever o.a. J. Crijns (2010), 'Efficiëntie in het kwadraat. Over de lotgevallen van de kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlostelsel', *Proces* 2010, pp. 392-405.

¹¹ M.S. Groenhuijsen en J.B.H.M. Simmelink (2005), 'Het wetsvoorstel OM-afdoening' in: Jordaans e.a. (red.), *Praktisch strafrecht. Liber amicorum J.M. Reijnen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 171-196, p. 180

¹² Memorie van Toelichting, TK 2004-2005, 29 849, nr. 3, pp. 1, 2

in het Wetboek van Strafvordering (Sv), maar in de artt. 573 e.v. Sv wordt onder ‘veroordeelde’ kennelijk ook begrepen degene aan wie een strafbeschikking is opgelegd.

De OM-strafbeschikking kan dezelfde straffen, maatregelen en aanwijzingen inhouden die het OM voorheen alleen als voorwaarden kon stellen. Deze zijn limitatief opgesomd en sommige in hoogte begrensd in art. 257a lid 2 en 3 Sv. Door de gefaseerde invoer van de Wet OM-afdoening was het in 2013 nog niet mogelijk in de strafbeschikking een andere straf, maatregel of aanwijzing op te nemen dan een taakstraf, geldboete, OBM, onttrekking aan het verkeer en afstand van inbeslaggenomen voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer.¹³

Een in praktisch opzicht belangrijk verschil met de transactie, vooral bij bulkzaken, is dat de strafbeschikking straffen en maatregelen kan bevatten waarvan de tenuitvoerlegging niet van de medewerking van de verdachte afhankelijk is.¹⁴ Waar de OvJ de verdachte die niet voldoet aan de voorwaarden van de transactie zal moeten dagvaarden, kan hij als de boete die in een strafbeschikking is opgenomen niet wordt betaald, en de verdachte ook geen verzet instelt, het CJIB met de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking belasten. Bij het stilzitten van de verdachte hoeft voor de uitvoerlegging dus in beginsel niet eerst de strafrechter te worden ingeschakeld.

Indien de verdachte zich niet kan vinden in de OM-strafbeschikking, kan hij hiertegen verzet aantekenen (art. 257e Sv). Hij moet daartoe zelf het initiatief nemen, anders is – zoals gezegd – de strafbeschikking vatbaar voor tenuitvoerlegging. Verzet door de verdachte leidt tot een herbeoordeling van de zaak op basis waarvan het OM beslist tot intrekking van de strafbeschikking, wijziging van de strafbeschikking of oproeping van de verdachte voor de terechtzitting (zie artt. 257e lid 8, 257f lid 1 Sv).¹⁵ Is het laatste het geval en wordt het verzet ontvankelijk verklaard, dan neemt het strafproces zijn normale gang. De strafrechter beoordeelt het tenlastegelegde feit. Komt hij tot een niet-ontvankelijkverklaring van het OM, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of een veroordeling van de verdachte, dan treedt het vonnis in de plaats van de OM-strafbeschikking, welke de rechter vernietigt (art. 257f lid 4 Sv). De rechter beoordeelt de voorafgaande OM-strafbeschikking dus niet, zodat die zich onttrekt aan direct toezicht door de strafrechter.

Met de Wet OM-afdoening is, zo blijkt uit het voorgaande, het uitgangspunt losgelaten dat alleen de strafrechter een straf mag opleggen. Volgens het OM krijgt hierdoor zijn oriëntatie op de rechter een nieuwe invulling en betekent magistratelijheid dat het OM bij het opleggen van strafbeschikkingen altijd zorgvuldig te werk gaat en geen beschikkingenfabriek wordt. Het OM wil die taak bovendien zo invullen dat mensen alleen in verzet gaan vanwege blijvende inhoudelijke meningsverschillen, niet vanwege het gevoel verkeerd behandeld en bejegend te zijn.¹⁶

¹³ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), Bijlage 1A. Aan minderjarigen kon geen taakstraf worden opgelegd. Volgens het CJIB is het de bedoeling de schadevergoedingsmaatregel en de gedragsaanwijzing eind 2014 te implementeren.

¹⁴ Onder verdachte wordt in dit rapport mede verstaan degene jegens wie een strafbeschikking is uitgevaardigd, in de beleidsregels van het OM ‘bestrafte’ genoemd.

¹⁵ Ook buiten de verzetsprocedure kan het OM de strafbeschikking intrekken of wijzigen (Memorie van Toelichting, TK 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 73). Zolang de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd, kan het OM ook overgaan tot dagvaarding, blijkt uit art. 255a lid 1 Sv. Volgt hierop vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of een veroordeling, dan vernietigt de rechter de strafbeschikking. Verklaart de rechter het OM niet-ontvankelijk, dan kan hij de beschikking vernietigen (art. 354a Sv).

¹⁶ Openbaar Ministerie, ‘Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM’, p. 22

De regels voor het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking zijn opgenomen in Boek II, Titel IVA van het Wetboek van Strafvordering, meer in het bijzonder in artt. 257a en 257c Sv. Daarnaast bevatten onder meer het Besluit OM-afdoening, de Aanwijzing OM-strafbeschikking,¹⁷ de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (2013R014)¹⁸ en de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (2013A015)¹⁹ (beleids)regels voor het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen.²⁰ De inhoud van deze regels wordt weergegeven in hoofdstuk 4, in directe samenhang met de bevindingen over de naleving van deze regels

2.2 De OM-strafbeschikking in cijfers

De Wet OM-afdoening is op 1 februari 2008 voor een groot deel in werking getreden, waarna de OM-strafbeschikking gefaseerd is ingevoerd.²¹ In 2013 was het ondersteunende automatiseringssysteem nog in opbouw en was het technisch gezien nog niet mogelijk in een OM-strafbeschikking elke straf, maatregel of aanwijzing op te leggen waarin art. 257a Sv voorziet (zie § 2.1). Om die reden bestond in 2013 naast de OM-strafbeschikking nog de transactie. Wel was het beleid van het OM erop gericht om alle zaken die zich daarvoor lenen door middel van een strafbeschikking af te doen.²²

In het Jaarbericht 2013 presenteert het OM kerncijfers over het aantal zaken dat het met een OM-strafbeschikking heeft afgedaan. Deze cijfers zijn afgerond op honderdtallen. Vanaf 1 februari 2008 is het aantal zaken waarin een OM-strafbeschikking werd uitgevaardigd opgelopen tot 75.300 in 2012.²³ In rechtbankzaken liep het aantal op van 0 in 2008 tot 3.900 in 2009, 10.700 in 2010, 22.500 in 2011 en 36.300 in 2012. In kantonstrafzaken legde het OM de eerste (100) strafbeschikkingen op in 2010, gevolgd door 48.000 strafbeschikkingen in 2011 en 39.000 in 2012. Het jaar 2013 laat een daling van het totale aantal OM-strafbeschikkingen zien; er werd in dat jaar in 34.300 rechtbankzaken en 20.500 kantonzaken een OM-strafbeschikking uitgevaardigd. Hiervoor geeft het Jaarbericht 2013 geen verklaring. Het jaarverslag vermeldt wel dat het aantal door het OM afgehandelde overtredingen in 2013 verder daalde²⁴ doordat de opsporingsinstanties overtredingszaken waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd nu direct aanleveren bij het CJIB voor strafoplegging. Het OM behandelt in deze specifieke zaakstroom enkel nog zaken waarin door de verdachte verzet is aangetekend of als het CJIB aangeeft dat een beoordeling door het OM noodzakelijk is.²⁵ Zie over deze zaakstroom ook § 4.6.2.

¹⁷ In 2013 golden verschillende versies. Tot 1 mei was dat Aanwijzing OM-afdoening (2012A025), Stct. 2012 nr. 26833 d.d. 24 december 2012, van 1 mei tot 1 november Aanwijzing OM-Afdoening (2013A008), Stct. 2013 nr. 11374 d.d. 29 april 2013 en vanaf 1 november Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), Stct. 2013 33003 d.d. 27 november 2013.

¹⁸ In 2013 gold Richtlijn 2013R007.

¹⁹ Van 1 mei 2013 tot 1 november 2013 gold Aanwijzing 2013A009

²⁰ De hier niet genoemde Regeling OM-afdoening bevat aanpassingen van andere (beleids)regels.

²¹ Het OM startte met het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking in lichte gevallen van rijden onder invloed (art. 8 WVVW), begaan in de arrondissementen Amsterdam en Den Bosch (EK 2007-2008, 29 849, nr. I, p. 4). Vervolgens is de toepassing van de OM-strafbeschikking gestaag uitgebreid, zoals blijkt uit de bijlagen bij de opvolgende Aanwijzingen OM-afdoening en de Aanwijzing OM-strafbeschikking.

²² Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017)

²³ In het *Jaarbericht 2013* zijn de cijfers over het aantal OM-strafbeschikkingen in 2012 zoals vermeld in het *Jaarbericht 2012* gecorrigeerd en naar beneden bijgesteld.

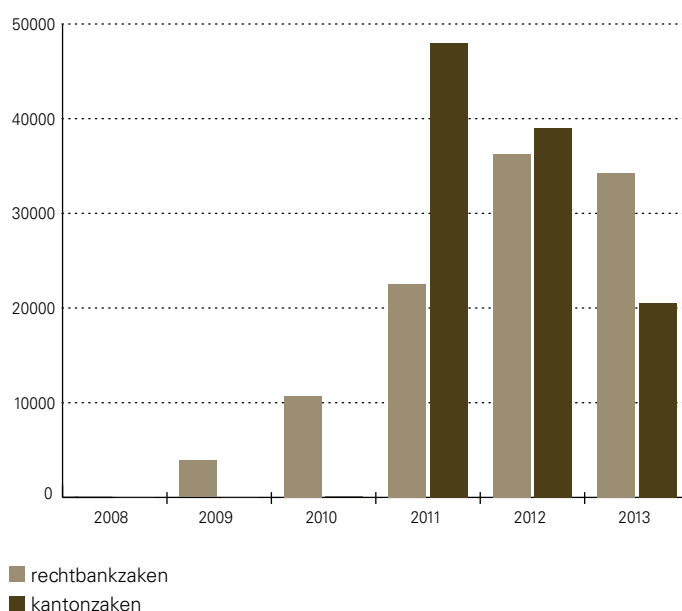
²⁴ De uitstroom van kantonzaken daalde van 208.800 in 2011 naar 137.000 in 2012 en 96.700 in 2013. De instroom van kantonzaken bij het OM daalt al langer. In de periode 2011-2013 liep het aantal terug van 171.800 naar 93.000 zaken. Het aantal OM-afdoeningen in deze categorie zaken daalde van 85.400 in 2011 naar 44.100 in 2013. Het aantal afdoeningen door de rechter daalde van 123.400 in 2011 naar 52.600 in 2013.

²⁵ Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2013*, p. 57

In 2013 heeft het OM dus 54.800 strafbeschikkingen uitgevaardigd, op een totale uitstroom in eerste aanleg van 313.550 zaken. Van de 216.850 rechtbankzaken heeft het OM 106.800 zaken afgedaan anders dan door dagvaarding,²⁶ waarvan 34.300 zaken met een strafbeschikking. Van de 96.700 kantonstrafzaken heeft het OM 44.100 afgedaan anders dan door dagvaarding, waarvan 20.500 zaken met een strafbeschikking.

Bovenstaande cijfers zijn ontleend aan het OM Jaarbericht 2013. Zij hebben niet alleen betrekking op zaken waarin het OM in eerste instantie de strafbeschikking heeft uitgevaardigd, maar ook op zaken die het OM heeft afgedaan nadat eerder een andere dienst, zoals de politie of de gemeente, een strafbeschikking heeft uitgevaardigd welke niet is betaald.

grafiek 1 OM-strafbeschikkingen



2.3 Betrokken instanties

Bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen zijn diverse entiteiten (organisatorische eenheden) betrokken die moeilijk onder één noemer zijn te vangen, maar die hier gemakshalve met de term 'instantie' worden aangeduid. De betrokkenheid van deze instanties is niet steeds dezelfde, maar is afhankelijk van het werkproces (de zaakstroom) waarin de strafbeschikking tot stand komt. Hieronder zal eerst een korte beschrijving worden gegeven van de instanties die direct bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen betrokken zijn. In de volgende paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de werkprocessen en de zaakstromen die daarvan het gevolg zijn.

De arrondissementsparketten

De uitvaardiging van strafbeschikkingen vindt voor een groot deel plaats door – of namens – officieren van justitie die werkzaam zijn bij de verschillende arrondissementsparketten (waaronder in dit onderzoek ook het functioneel parket wordt begrepen). Die officieren ontleen hun (relatieve) bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan art. 9 lid 1 jo. art. 2 t/m 6 Sv.

²⁶ Een zaak afdoen anders dan door dagvaarding betekent met een (voorwaardelijk) sepot, een strafbeschikking, een transactie (incl. OM-taakstraf) of door de zaak te voegen (ter berechting of ad informandum).

De Centrale verwerking openbaar ministerie (CVOM)

De CVOM ontbeert tot nu toe een wettelijke status. Dit zal veranderen met de inwerking-treding van de Wet van 19 juni 2014, Stb. 225.²⁷ Deze wet wijzigt de Wet RO in die zin, dat daarin een plaats wordt ingeruimd voor de CVOM als (zelfstandig) parket. Naar geldend recht wordt de basis waarop de CVOM functioneert, gevormd door een ministeriële regeling, namelijk de Organisatieregeling dienstonderdelen OM 2012 (Stct. 2012, 16568). Daarin wordt de CVOM omschreven als een “landelijke dienst” die ressorteert onder het College van procureurs-generaal. Volgens art. 3 van de regeling heeft de CVOM onder meer tot taak: “beslissingen voor te bereiden in het kader van (...) de Wet OM-afdoening voor de (...) zaken waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd (...)”. Wat men zich moet voorstellen bij het voorbereiden van beslissingen in zaken waarin reeds een strafbeschikking is uitgevaardigd, is niet helemaal duidelijk.²⁸ Hier van belang is dat de CVOM in de praktijk heel wat meer doet dan enkel het voorbereiden van beslissingen. In feite worden in een groot aantal zaken de beslissing tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking door medewerkers van de CVOM genomen. Dit geschiedt op grond van – zoals de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel dat leidde tot de genoemde wijzigingswet (Stb. 2014, 225) het verwoordt – “ingewikkelde constructies”.²⁹ Zie daarover nader § 4.6.1.

De zaken waarin de beslissing tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking door de CVOM wordt genomen, laten zich in twee categorieën onderscheiden. De eerste categorie bestaat uit feitgecodeerde misdrijven en overtredingen die via het CJIB bij de CVOM binnenkomen. De tweede categorie bestaat uit zaken die door de CVOM via ZSM worden afgedaan en die rechtstreeks door de politie worden aangeleverd. In 2013 betrof dat uitsluitend art. 8 WVV-zaken. Zie voor een nadere beschrijving van deze zaakstromen de volgende paragraaf.

Het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking door medewerkers van de CVOM geschiedt op grond van ‘ingewikkelde constructies’.

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Art. 1 van het Besluit Instelling Centraal Justitieel Incassobureau bepaalt dat er een in Leeuwarden gevestigd Centraal Justitieel Incassobureau “is”. Art. 2 van het Besluit bevat een zeer globale taakomschrijving, namelijk dat het CJIB is belast met de taken die bij AMvB aan hem zijn opgedragen en dat het de werkzaamheden verricht die de minister of het openbaar ministerie in dat verband van hem verlangen. Die taakomschrijving maakt duidelijk dat het CJIB gezien moet worden als een instantie die ondersteunende en uitvoerende taken verricht.³⁰ Voor de vraag welke taken aan het CJIB zijn opgedragen moet men te rade gaan bij de verschillende AMvB’s. Met betrekking tot de strafbeschikking zijn dat het Besluit OM-afdoening en het Besluit tenuitvoerlegging geldboeten. Art. 2.1 van

²⁷ Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van de wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de wettelijke regeling van de centrale verwerking openbaar ministerie, Stb 2014, 225. Naar verwachting zal de wet op 1 januari 2015 in werking treden.

²⁸ De geciteerde zinsnede luidt voluit: “beslissingen voor te bereiden in het kader van - de Wet OM-afdoening voor de in artikel 3.3, onderdelen a en b van het Besluit OM-afdoening aangewezen zaken waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd conform de artikelen 257a, 257b en 257ba van het Wetboek van Strafvordering”. Waarom art. 3.3 Besluit OM-afdoening wordt genoemd is niet duidelijk, aangezien dat artikel betrekking heeft op de politiestrafbeschikking. Raadselachtig is ook waarom de artt. 257b en 257ba Sv worden genoemd, aangezien die artikelen geen betrekking hebben op de OM-strafbeschikking.

²⁹ TK 2013-2014, 33 850 nr. 3, p. 1.

³⁰ Zie voor een nadere duiding van de positie van het CJIB S. Meijer (2012), *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 70 – 81.

het Besluit OM-afdoening noemt als taak waarop de opgedragen werkzaamheden betrekking moeten hebben het ondersteunen van “degene die bevoegd is de strafbeschikking uit te vaardigen (...) bij diens daarop betrekking hebbende taken”. Hoewel dat niet met zoveel woorden wordt gezegd, gaat het bij die “daarop betrekking hebbende taken” vooral om de executie van de strafbeschikking. In art. 1 lid 1 van het Besluit tenuitvoerlegging geldboeten (dat uiteraard alleen betrekking heeft op geldboeten) wordt met zoveel woorden bepaald dat het CJIB een ondersteunende taak heeft met betrekking tot de tenuitvoerlegging van geldboeten die bij een strafbeschikking zijn opgelegd.

Tot de werkzaamheden die het CJIB in verband met de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen zijn opgedragen, behoort kennelijk ook het opmaken en verzenden van strafbeschikkingen. Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat het CJIB in veel gevallen de strafbeschikking opmaakt op basis van gegevens die worden verstrekt door (bijvoorbeeld) het arrondissementsparket waar tot uitvaardiging van een strafbeschikking is besloten.³¹ Die door het CJIB vervaardigde strafbeschikking wordt vervolgens door het CJIB aan de betrokkene verzonden.³²

In feitgecodeerde zaken gaat de bemoeienis van het CJIB met het uitvaardigen van strafbeschikkingen nog verder. Het CJIB vervult hierbij een regiefunctie. Door de desbetreffende opsporingsambtenaren worden de in deze zaken opgemaakte (mini-)processen-verbaal ingezonden naar het CJIB. Dat bepaalt welke zaken ter beoordeling moeten worden doorgestuurd naar de CVOM en in welke zaken “namens het OM” een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. In dat kader is aan het CJIB tevens een beperkte bevoegdheid toegekend om strafbeschikkingen in te trekken of te wijzigen en om zaken te seponeren. Dit gebeurt op basis van een “ingewikkelde constructie” waarbij ambtenaren van het CJIB op basis van detachering fungeren als (onbezoldigde) ambtenaren van het openbaar ministerie. Zie over een en ander nader § 2.4 en § 4.6.2.

De Landelijke strafbeschikkingsofficier

Hoewel de landelijke strafbeschikkingsofficier niet aangemerkt kan worden als een ‘instantie’ die direct betrokken is bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen, verdient deze functionaris hier wel vermelding. De Aanwijzing OM-strafbeschikking bepaalt dat er een Landelijke strafbeschikkingsofficier “is”. Een volledige opsomming van de taken van deze officier van justitie wordt in de Aanwijzing blijkens het woord “onder meer” niet gegeven. Het accent lijkt bij die taken te liggen op het executietraject (meer in het bijzonder op de gijzeling van wanbetalers). Er is echter ook enige betrokkenheid bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Tot de taken van de landelijke strafbeschikkingsofficier behoort namelijk ook het toezicht houden op de onbezoldigde ambtenaren van het openbaar ministerie bij het CJIB.

2.4 Verschillende zaakstromen

De werkprocessen waarin OM-strafbeschikkingen tot stand komen, verschillen. Dit verschil in werkproces, dat samenhangt met de verschillen in betrokken instantie, maakt dat zich diverse zaakstromen laten onderscheiden. Iedere zaakstroom kent een eigen werkproces. De werkomgeving is bepalend voor de wijze waarop – praktisch gezien – zaken worden aangeleverd, beoordeeld en afgedaan met een OM-strafbeschikking. Met het verschil in zaakstromen is rekening gehouden bij de opzet van het dossieronderzoek (zie § 3.3).

³¹ Vgl. art. 2.1 lid 3 van het Besluit OM-afdoening: “Degene die de strafbeschikking uitvaardigt, verstrekt aan het Centraal Justitieel Incassobureau de gegevens die het behoeft in verband met de uitvoering van dit artikel.”

³² Vgl. punt 4 van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (“Het uitreiken en toezenden van de strafbeschikking”), waarin onder meer is bepaald dat het OM bij wijze van uitzondering het CJIB kan opdragen de uitgevaardigde strafbeschikking te betekenen. Het impliciete uitgangspunt lijkt daarbij te zijn dat het in het normale geval het CJIB is dat de strafbeschikking (per gewone post) verstuurt.

De verschillende zaakstromen kunnen beschreven worden met behulp van twee onderscheidingen. In de eerste plaats het onderscheid tussen loopzaken en de ZSM-afdoening. In de tweede plaats het onderscheid tussen feitgecodeerde zaken en niet-feitgecodeerde zaken. Dit tweede onderscheid loopt parallel met het onderscheid tussen centrale en decentrale (arrondissementale) afdoening.

Loopzaken

In loopzaken wordt de 'klassieke' manier van werken gehanteerd. De politie stuurt een in beginsel compleet dossier in naar het parket, zodat het OM beschikt over een dossier met de originele stukken. Ten parkette wordt het dossier door of namens de OvJ beoordeeld. De beoordeling leidt – al dan niet na verdere opsporingshandelingen – tot een afdoeningsbeslissing. Dat kan het uitvaardigen van een strafbeschikking zijn.

ZSM

In het kader van justitieel lik-op-stukbeleid is voor veel voorkomende criminaliteit de ZSM-aanpak ontwikkeld. Daarbij werken politie, OM, Reclassering Nederland, slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming samen op één locatie. Zij buigen zich tegelijkertijd over een inkomende zaak en delen hun informatie aan de zogenaamde ZSM-selectietafel. Op basis daarvan beslist de OvJ (of een parketsecretaris) indien mogelijk meteen hoe de zaak wordt afgedaan. Het werkproces is daarbij niet gebonden aan kantoor tijden. Het streven is dat die beslissing binnen zes uur na aanhouding of in het geval van inverzekeringstelling binnen drie dagen wordt genomen. De versnelling wordt dus bereikt door de min of meer permanente bezetting van de selectietafel en de gelijktijdigheid van de inzet van de verschillende bij het beslissingsproces betrokken partijen, waarbij men live informatie uitwisselt en de OvJ al 'aan de voorkant' betrokken is bij de beoordeling van zaken.

Na verschillende regionale pilots is de ZSM-werkwijze in 2013 landelijk ingevoerd. Elk arrondissement heeft een ZSM-locatie, doorgaans op een politiebureau. In 2013 stroomden bij ZSM 184.700 zaken binnen. In 116.500 zaken werd aan de ZSM-selectietafel een eerste beslissing genomen over de strafrechtelijke afdoening. 77 % van die beslissingen werd binnen één week genomen.³³ Er stroomt dus een aanzienlijk aantal zaken door ZSM. Tegelijkertijd is er ook kritiek op de ZSM-werkwijze. De belangrijkste punten daaruit zijn dat het OM onvoldoende distantie kan bewaren ten opzichte van de politie, er geen structurele rol is voor de advocatuur en het gevaar bestaat dat verdachten onvoldoende tijd hebben om beslissingen te overdenken.³⁴

Feitgecodeerde zaken

Feitgecodeerd zijn misdrijven en overtredingen waarvoor het OM feitomschrijvingen (feitcodes) heeft vastgesteld. Deze zijn opgenomen in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen.³⁵ De definitie van feitgecodeerde zaken zoals die wordt gegeven in de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en

³³ Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2013*, p. 52

³⁴ Zie bijvoorbeeld E. Sikkema en F. Kristen (2012), 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong en R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, pp. 179-205; P.T.C. van Kampen 'ZSM & tegenspraak', *Strafblad 2013*, pp. 289-296; S. Franken en P. van Kampen (2013), 'Tegendraads gedram: de raadsman in strafzaken', in: Kelk e.a. (red.), *Veelzijdige gedachten. Liber amicorum prof. dr. Chrisje Brants*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers / Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen, pp. 245-254. Franken en Van Kampen stellen de vraag of de raadsman, wanneer die eenmaal aanwezig is, in het kader van ZSM zijn taak wel op juiste wijze kan vervullen, nu onduidelijk is of en zo ja, op welke wijze hij kennis kan nemen van de informatie die de ZSM-ketenpartners onderling digitaal of mondeling hebben gedeeld.

³⁵ Deze tekstenbundel is een compilatie van de Bijlage bij de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften, van Bijlage I bij het Besluit OM-afdoening (die betrekking heeft op politiStrafbeschikkingen) en van de Bijlage 'OM-feiten' bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (2013R014). Deze laatste bijlage, die betrekking heeft op feiten waarvoor een OM-strafbeschikking kan worden uitgevaardigd, houdt overigens in dat de OM-feiten met bijbehorende tarieven niet als bijlage bij de onderhavige richtlijn voor strafvordering zijn opgenomen, maar geïntegreerd zijn in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen.

overtredingen, houdt in dat het gaat om zaken die op basis van de feitcodes “geautomatiseerd in de strafrechter worden verwerkt”.³⁶ In de tekstenbundel en het daarmee corresponderende feitenboekje worden drie soorten feiten onderscheiden, in de kantlijn aangeduid met resp. een m, een p en een *. Een m staat voor een muldergedraging die op basis van de WAHV moet worden afgedaan. Een p staat voor een feit waarvoor de politie een strafbeschikking kan opleggen. Een * staat voor een OM-feit, dat wil zeggen een feit waarvoor alleen het openbaar ministerie een strafbeschikking kan opleggen. Deze OM-feiten zijn in twee categorieën te onderscheiden: feiten waarvoor een tarief is bepaald en feiten waarvoor dat niet het geval is.

Zoals gezegd worden feitgecodeerde zaken gecentraliseerd afgedaan. Dit geschiedt door de CVOM en het CJIB. De arrondissementsparketten zijn bij deze afdoening dus niet betrokken. Deze parketten houden zich bezig met de zaken die niet feitgecodeerd zijn. Aldus kunnen de volgende zaakstromen worden onderscheiden.

Bij de ZSM-aanpak werken politie, OM, Reclassering Nederland, slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming samen op één locatie.

Afdoening loopzaken door het arrondissementsparket

In deze zaakstroom levert de politie – of een andere opsporingsinstantie – een in beginsel compleet dossier op naar het arrondissementsparket, waarna beoordeling volgt. Loopzaken die in aanmerking komen voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking, worden in het algemeen niet beoordeeld door een OvJ³⁷, maar door een daartoe op grond van art. 126 Wet RO gemandateerde parketsecretaris of administratief-juridisch medewerker (AJM’er). AJM’ers worden in principe alleen ingezet voor het beoordelen van standaardzaken.³⁸ De OvJ buigt zich alleen over loopzaken waarin de verdachte wordt gedagvaard of verzet heeft gedaan tegen een OM-strafbeschikking, die door een parketsecretaris is gemaakt. De OM-medewerker past dezelfde werkwijze toe als (voorheen) bij een transactie. Hij beoordeelt de zaak aan de hand van een beslisboom in GPS. Die werkwijze leidt tot een ‘door de computer’ gegenereerde feitsomschrijving, een groten-deels vaststaand tekstblok met beperkte ruimte voor aanpassingen door de beoordelaar. Het is geen lopende bewezenverklaring of correcte kwalificatie, maar vormt een summier feitsopgave ten behoeve van de OM-strafbeschikking. Daarnaast formuleert de beoordelaar een tenlastelegging. Voor misdrijven die worden gerekend tot veel voorkomende criminaliteit genereert de beoordelaar aan de hand van de zogenaamde Polaris-richtlijnen een bepaalde strafmaat. Dat is een advies waarvan de beoordelaar kan afwijken, bijvoorbeeld op basis van beleidsregels van het parket. Vervolgens stuurt het OM via digitaal berichtenverkeer de feitsomschrijving en het boetebedrag aan het CJIB, waarna het CJIB de OM-strafbeschikking aanmaakt en namens het OM verzendt. Indien de verdachte moet worden gehoord, alvorens de OM-strafbeschikking kan worden uitgevaardigd, wordt hij hiertoe uitgenodigd op het parket. Het horen doet de OvJ of een daartoe opgeleide parketsecretaris. Een verdachte die tijdens het horen verklaart niet bereid te zijn de voor-gestelde straf te voldoen, wordt doorgaans gedagvaard.

³⁶ Zie ook de definitie in de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (2013A015). Van 1 mei 2013 tot 1 november 2013 gold Aanwijzing 2013A009.

³⁷ Onder OvJ wordt hier, tenzij anders aangegeven, mede verstaan de in art. 1 onder b sub 7^e Wet RO genoemde substituut-officier van justitie, de plaatsvervangende officier van justitie, de officier enkelvoudige zittingen en de plaatsvervangende officier enkelvoudige zittingen.

³⁸ De bevoegdheid daartoe wordt gemandateerd aan AJM’ers in salarisschaal 8 of hoger en met enige juridische scholing, bijvoorbeeld doordat zij de S-opleiding hebben gedaan, HBO recht hebben gestudeerd of rechtenstudent zijn.

ZSM-afdoening door het arrondissementsparket

Kenmerkend voor de ZSM-afdoening is, dat de zaak al in een zeer vroeg stadium op de selectietafel belandt. Het voordeel daarvan is dat de OvJ de opsporing kan 'sturen' en direct kan aangeven welke (nadere) opsporingshandelingen nog moeten worden verricht. De keerzijde van die medaille is dat het OM in ZSM-zaken niet beschikt over een volledig dossier dat originele processen-verbaal bevat. OM-medewerkers op de ZSM-locatie hebben toegang tot de processen-verbaal en andere stukken die de politie met betrekking tot een zaak in haar eigen registratiesysteem BVH opmaakt.³⁹ Ook komt het voor dat de politie mondeling informatie verschaft of stukken die niet in BVH staan e-mailt naar het ZSM-team. De informatie die het OM in ZSM-zaken mondeling of per e-mail van de politie ontvangt werd in 2013 doorgaans niet in GPS opgeslagen. Het verschilt per arrondissement of in zaken die op ZSM-wijze met een OM-strafbeschikking worden afgedaan de processen-verbaal uit BVH standaard in GPS worden opgenomen, dan wel alleen als de verdachte verzet doet.

Het zo nodig horen van de verdachte, alvorens een OM-strafbeschikking uit te vaardigen, gebeurt in ZSM-zaken veelal door middel van telehoren. Het is dan een OvJ of een parketsecretaris die de verdachte hoort.

Bij de ZSM-werkwijze hoort ook dat de executie zo mogelijk meteen gestart wordt.⁴⁰ Dit brengt mee dat, anders dan doorgaans het geval is bij loopzaken, de strafbeschikking in veel gevallen niet wordt opgemaakt (en verzonden) door het CJIB. Een parketsecretaris op de ZSM-locatie maakt de strafbeschikking op en stuurt deze per e-mail aan de politie. Die reikt dan de strafbeschikking in persoon uit aan de verdachte, die zich nog op het politiebureau bevindt. Als het om de oplegging van een geldboete gaat, kan de verdachte die onder bepaalde voorwaarden meteen betalen. Doet hij dit niet, dan ontvangt hij per post een acceptgiro van het CJIB.

Als zich geen bijzonderheden voordoen, wordt door het CJIB langs geheel geautomatiseerde weg een strafbeschikking aangemaakt en verzonden naar de verdachte.

Afdoening loopzaken door de CVOM

De CVOM zorgt voor een gecentraliseerde afhandeling van feitgecodeerde zaken. Het overgrote deel van die zaken worden aangeleverd door de CJIB. Het gaat daarbij vooral om feitgecodeerde zaken waarvoor in het Feitenboekje geen vast boetebedrag is bepaald. Maar ook andere zaken kunnen door het CJIB worden overgedragen aan de CVOM. Zo worden zaken waarin eerder een politiestrafbeschikking is uitgevaardigd, overgedragen als de executie is mislukt (bijvoorbeeld omdat de GBA-gegevens niet kloppen). Ook worden in bepaalde gevallen feitgecodeerde zaken overgedragen waarvoor wél een vast tarief is bepaald. Dit is bijvoorbeeld het geval als de zaak zich wegens recidive niet leent voor geautomatiseerde afdoening door het CJIB. Zie over deze afdoening aanstonds.

De beoordeling van de zaken geschiedt in wezen op de klassieke manier, zij het dat het dossier uit niet veel meer bestaat dan het door de desbetreffende opsporingsambtenaar opgemaakte mini-proces-verbaal. In zaken betreffende rijden zonder geldig rijbewijs (art. 9 WVV 1994) ontbreken regelmatig de CBR-stukken. Die worden dan door de beoordelaar alsnog bij het CBR opgevraagd. Als beoordelaar treden hoofdzakelijk AJM'ers op. Als sprake is van ingewikkelde of gevoelig liggende zaken wordt een parketsecretaris in de beoordeling betrokken. De OvJ wordt ingeschakeld voor de gevallen waarin de verdachte moet worden gehoord omdat een rijontzegging geïndiceerd is. Dat (tele)horen geschiedt dan door de OvJ.

³⁹ BVH staat voor basisvoorziening handhaving.

⁴⁰ Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015*, p. 16

In zaken waarin de verdachte is gehoord, wordt de strafbeschikking meestal door een parketsecretaris bij de CVOM opgemaakt en per e-mail verzonden naar de verhoorlocatie, al waar uitreiking in persoon volgt. In het overgrote deel van de zaken wordt de beschikking aangemaakt en verzonden door het CJIB op basis van de door de CVOM verstrekte gegevens.

ZSM-afdoening door de CVOM

Ook de CVOM heeft een ZSM-afdeling. Die is zeven dagen per week en ook buiten kantooruren bereikbaar voor de politie en doet zaken versneld af. In 2013 betrof dat alleen art. 8 WVV-zaken.⁴¹ Anders dan op de ZSM-locaties van de parketten werken op de afdeling geen medewerkers van de politie of andere instanties en raadplegen de OM-medewerkers geen informatie in BVH. Evenmin is er standaard een OvJ aanwezig, die zaken beoordeelt. Het opmaken en verzenden van de OM-strafbeschikking geschiedt door het CJIB, behalve wanneer de verdachte wordt gehoord (wat bij de CVOM ook in ZSM-zaken voorkomt). Dan maakt een CVOM-medewerker de beschikking op, die dan in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt.

Automatische afdoening door het CJIB

Er blijkt nog een vijfde zaakstroom te bestaan. Die zaakstroom heeft betrekking op gecodeerde feiten die in het Feitenboekje met een * staan aangegeven (dus als OM-feit) en waarvoor een vast boetetarief is bepaald. Het gaat daarbij niet alleen om overtredingen. Een voorbeeld van een misdrijf dat (afhankelijk van het geconstateerde alcoholgehalte) onder deze categorie feiten kan vallen, is overtreding van art. 8 WVV 1994, rijden onder invloed.

Ook voor deze zaken geldt dat de desbetreffende (mini) processen-verbaal – met daarin de feitcode, tijd en plaats van het feit en de personalia van de verdachte – door de opsporingsambtenaar worden ingezonden naar het CJIB. Bij het CJIB vindt vervolgens een 'check' plaats op bijzonderheden. Het gaat daarbij met name om controle op eventuele recidive. Die recidive brengt namelijk mee dat geen strafbeschikking kan worden opgelegd of dat het vaste boetebedrag niet van toepassing is.⁴² In een dergelijk geval wordt de zaak overgedragen aan de CVOM.

Als zich geen bijzonderheden voordoen, wordt door het CJIB langs geheel geautomatiseerde weg een strafbeschikking aangemaakt en verzonden naar de verdachte. Deze praktijk wordt summier beschreven in de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (2013A015), waarin valt te lezen:⁴³

“OM-strafbeschikking

Dit betreft de feiten die in de bijlage bij de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen als *- of OM-feit worden aangeduid. Voor deze feiten kan door (buitengewone) opsporingsambtenaren geen geldboete worden opgelegd. Indien bij deze feiten een tarief is vermeld, dan wordt door het CJIB (als sprake is van een recidivegevoelig feit slechts in geval van een *first offender*) een strafbeschikking verzonden namens het OM. Als op de plaats van het tarief een * is vermeld, is geen tarief vastgesteld omdat a) de overtreding aan de hand van het proces-verbaal individueel moet worden beoordeeld of b) de tarieven zijn vastgesteld in een andere richtlijn. In dat geval wordt de zaak door het CJIB direct aan het OM overgedragen.”

⁴¹ In 2014 is een (experimenteel) begin gemaakt met het ZSM-gewijs afdoen van snelheidsovertredingen.

⁴² Zie: Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (2013R007), per 1 januari 2014 vervangen door Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen (2013R014).

⁴³ Van andere regelgeving waarop deze praktijk zou kunnen worden gebaseerd, is de onderzoekers niet gebleken.

Zoals uit deze passage kan worden afgeleid, verstuurt het CJIB in deze zaken “namens het OM” strafbeschikkingen zonder dat sprake is geweest van een (individuele) beoordeling ten parkette of door de CVOM. Dit wordt bevestigd door medewerkers van het CJIB en door de Landelijke strafbeschikkingsofficier. Omdat geen voorafgaande beoordeling van de zaak door het openbaar ministerie plaatsvindt, wordt aan de zaak geen parketnummer toegekend. Wel wordt, als het boetebedrag € 100 of meer bedraagt, de strafbeschikking door het CJIB aangemeld bij de Justitiële documentatiedienst.

De strafbeschikkingen die op de hierboven beschreven wijze – dus zonder tussenkomst van het OM – namens het OM worden verzonden, zijn niet verdisconteerd in de kerncijfers die het OM in het Jaarbericht 2013 presenteert (zie § 2.2). Die cijfers hebben uitsluitend betrekking op zaken waaraan een parketnummer is toegekend. Uit door de onderzoekers bij het CJIB ingewonnen inlichtingen is gebleken dat in 2013 bij het CJIB ongeveer 16.200 zaken zijn ingestroomd die ‘automatisch’ met een strafbeschikking zijn afgedaan.

Opmerking verdient nog dat de inhoudelijke beoordeling van zaken door het CJIB in een enkel geval verder gaat dan de hiervoor vermelde check op bijzonderheden. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van op kenteken geconstateerde overtredingen. Zie daarover § 4.6.2.

3 Methodologische verantwoording

Het onderzoek richt zich op de naleving van de toepasselijke voorschriften bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de afbakening van het onderzoek en op het karakter ervan. In § 3.2 wordt de vraagstelling gespecificeerd en wordt uiteengezet welke deelvragen centraal staan in het onderzoek. Vervolgens komen de toegepaste onderzoeksmethoden aan bod (§ 3.3).

3.1 De vraagstelling en de afbakening van het onderzoek

De inzet van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag of het OM bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen de ter zake geldende regelgeving naleeft. De redenen om voor dit thema te kiezen zijn reeds genoemd in § 1.2. De centrale vraagstelling luidt: *Leeft het OM bij het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking de toepasselijke wettelijke voorschriften na?* Die vraagstelling bepaalt de scope en het karakter van het onderzoek.

Het bepaalde in art. 122 Wet RO, dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister kan informeren indien hij van oordeel is dat het OM bij zijn taakuitoefening wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, maakt dat het onderzoek zich richt op de naleving van de toepasselijke wettelijke voorschriften. Het begrip ‘wettelijk voorschrift’ is daarbij ruim genomen. Daaronder worden in dit onderzoek niet alleen voorschriften begrepen die bij wet in formele zin zijn gegeven. Het onderzoek richt zich ook op de naleving van de toepasselijke AMvB's, ministeriële regelingen en beleidsregels. Ook de term naleving wordt ruim opgevat. De wettelijke regeling van de strafbeschikking veronderstelt dat de strafbeschikking wordt gebaseerd op een schuldvaststelling (§ 2.1). In het onderzoek wordt ook getoetst of het openbaar ministerie tot een vaststelling van schuld heeft kunnen komen.

De vraagstelling richt zich op de door het openbaar ministerie uitgevaardigde strafbeschikking. Het onderzoek richt zich derhalve niet op politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen en op het toezicht dat het openbaar ministerie daarop moet houden op grond van de artt. 257b lid 3 en 257c lid 2 Sv.

De vraagstelling richt zich voorts enkel op de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking. Buiten het bestek van het onderzoek valt daarom de behandeling van een eventueel verzet tegen de strafbeschikking, alsook de eventuele oproeping voor de terechtzitting, strafeis ter terechtzitting en berechting na verzet. Ook de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking, de praktijk waarbij verdachten de opgelegde boete direct betalen en het executietraject waarin het CJIB een belangrijke rol vervult, blijven buiten beschouwing.

De uitreiking of de verzending van de strafbeschikking vormt de schakel tussen de uitvaardiging van de strafbeschikking en de executie ervan. Er is voor gekozen dit ‘grensgeval’ mee te nemen in het onderzoek. Dit mede omdat de wijze waarop de verdachte in kennis wordt gesteld van de OM-strafbeschikking in de praktijk nauw samenhangt met de desbetreffende zaakstroom.

Het onderzoek is om praktische en onderzoekstechnische redenen in de tijd beperkt tot zaken die in 2013 hebben geleid tot een (eerste) OM-strafbeschikking. Dit brengt mee dat in zaken waarin ten tijde van het onderzoek de opgelegde sanctie nog niet (volledig) was voldaan, op de strafbeschikking verzet, wijziging, intrekking, sepot of dagvaarding kan zijn gevolgd. Dit eventuele vervolgetraject doet niet af aan de bevindingen, aangezien die betrekking hebben op de naleving van de toepasselijke regels bij het uitvaardigen van de primaire OM-strafbeschikking.

Meer dan een globaal antwoord op de gestelde onderzoeksvraag beoogt het onderzoek niet te geven. Het onderzoek vervult als het ware de functie van een thermometer. Nagegaan wordt of er reden is voor zorg en zo ja, waar de pijnpunten liggen. Het onderzoek pretendeert dus niet te meten op welke schaal voorschriften niet worden nageleefd, noch of zich in dit opzicht verschillen voordoen tussen de diverse parketten. Met de constatering van eventuele tekortkomingen wordt voorts volstaan. Een uitputtende verklaring voor die

tekortkomingen beoogt het onderzoek niet te geven. Daarbij verdient opmerking dat wel is onderzocht of er mogelijk een verband bestaat tussen eventuele tekortkomingen en de zaakstroom waarin de strafbeschikking tot stand is gekomen. Leidt de ZSM-afdoening tot meer fouten dan de klassieke afhandeling van zaken?

De gehanteerde onderzoeksmethode – dossieronderzoek – draagt bij aan het indicatieve karakter van het antwoord op de onderzoeksvraag. Het onderzoek is gebaseerd op een papieren werkelijkheid. Of het openbaar ministerie in een bepaald geval terecht tot het oordeel is gekomen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het strafbare feit waarvoor de strafbeschikking is uitgevaardigd, kan daarom niet ten volle worden beantwoord. Het antwoord kan niet verder gaan dan dat het openbaar ministerie op grond van de inhoud van het dossier tot een schuldvaststelling heeft kunnen komen (of juist niet). Met betrekking tot de vraag of het bewijs waarop de strafbeschikking is gebaseerd, rechtmatig is verkregen, geldt iets soortgelijks. Of zich in het vooronderzoek vormverzuimen hebben voorgedaan, kan op basis van het dossier alleen maar zeer ten dele worden beantwoord. Daarvoor is nader feitelijk onderzoek nodig, waarvoor in het kader van dit onderzoek geen plaats is. Daarbij komt dat een vormverzuim volgens de geldende jurisprudentie maar in een beperkt aantal gevallen tot bewijsuitsluiting dient te leiden. Of zich een dergelijk geval voordoet, is mede afhankelijk van feitelijke omstandigheden die zich uit het dossier niet laten kennen. Een en ander heeft ertoe geleid dat besloten is om vormverzuimen buiten beschouwing te laten.

Daarbij zijn twee uitzonderingen gemaakt. Wel getoetst is of de verdachte voorafgaande aan zijn verhoor de cautie is gegeven (art. 29 Sv) en of hem gewezen is op zijn recht op consultatiebijstand (Salduz).⁴⁴ Over de naleving van deze vormvoorschriften pleegt het dossier uitsluitel te geven. Bovendien is bewijsuitsluiting steeds de aangewezen sanctie. Verder gaan de gemaakte uitzonderingen niet. Het onderhavige onderzoek biedt derhalve geen antwoord op de vraag of het recht op consultatiebijstand in ZSM-zaken die uitmonden in een strafbeschikking feitelijk voldoende wordt gerespecteerd. In zoverre draagt het onderzoek niet bij aan de discussie over het ontbreken van een structurele rol voor de advocatuur in het ZSM-traject, waarin auteurs onder meer de zorg uiten dat verdachten onvoldoende geïnformeerd boetes direct betalen, met als gevolg dat zij op grond van art. 257e lid 1 Sv de mogelijkheid van verzet tegen de OM-strafbeschikking verliezen.⁴⁵

De belangrijkste vraag uit het onderzoek is of de OM-strafbeschikking in het concrete geval op goede gronden is uitgevaardigd.

Opmerking verdient dat het onderzoek alleen antwoord beoogt te geven op de vraag of de regelgeving wordt nageleefd. Toetssteen is daarbij het (in 2013) geldende recht. Om een evaluatie van de (wettelijke) regeling gaat het dus niet. Of het wenselijk is om de regelgeving te veranderen of aan te vullen, is een vraag waarop het onderzoek niet direct een antwoord geeft. Dat neemt niet weg dat de resultaten van het onderzoek aanleiding kunnen vormen om de regelgeving aan te passen.

In dit verband verdient tevens opmerking dat het geldende recht als toetssteen niet altijd duidelijk is. Het onderzoek gaf hier en daar aanleiding tot interpretatievragen. Dat brengt

⁴⁴ In het dossieronderzoek is overigens slechts één zaak naar voren gekomen waarin mogelijk sprake is van een ander onherstelbaar vormverzuim, te weten het onrechtmatig doorzoeken van de auto van de verdachte.

⁴⁵ Zie noot 34. Recent verschenen in de media kritische artikelen over het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen en direct laten betalen van opgelegde boetes bij drugscontroles op grote festivals, waar geen advocaten aanwezig zijn. Zie o.m. C. Flokstra en J. de Vries, 'Een advocaat is nodig bij drugscontroles op festivals', Parool van 25 augustus 2014. Daarbij voegde zich de kritiek dat het OM zwaarder straft dan de rechter. Zie 'Snelle rechtspraak duur betaald' in de Volkskrant van 24 november 2014, p.1, 10 en 11.

mee dat de onderzoeksresultaten mede berusten op een (beargumenteerde) uitleg van de regelgeving. Waar de ruimte voor verschil in opvatting groot is, wordt de juiste interpretatie van het recht in het midden gelaten.⁴⁶

3.2 De uitwerking van de vraagstelling

Binnen de centrale vraagstelling kunnen vijf onderzoeksvragen worden onderscheiden. Voor het beantwoorden van die onderzoeksvragen is dossieronderzoek verricht en zijn interviews afgenomen (zie § 3.3). Vier onderzoeksvragen staan centraal in het dossieronderzoek en één onderzoeksvraag wordt hoofdzakelijk door middel van interviews beantwoord. In het kader van het dossieronderzoek is op een aantal specifieke punten gecontroleerd of in individuele strafzaken de OM-strafbeschikking met inachtneming van de toepasselijke voorschriften is uitgevaardigd. De meeste vragen uit het dossieronderzoek (zie bijlage B) kunnen worden geclusterd in vier aandachtsgebieden, die corresponderen met de eerste vier van de volgende onderzoeksvragen.

1. Is de uitgevaardigde OM-strafbeschikking op zich wettelijk toelaatbaar?

De eerste cluster vragen uit het dossieronderzoek betreft een abstracte toetsing van de OM-strafbeschikking aan de wettelijke regeling. Zo is getoetst aan de in art. 257a lid 1 Sv opgenomen voorwaarde, dat de OM-strafbeschikking alleen mag worden opgelegd ter zake van overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van hoogstens zes jaar is gesteld. Tevens is onderzocht of de in de strafbeschikking opgenomen straf, maatregel of aanwijzing in overeenstemming is met de wet. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de beperkingen in art. 257a lid 2 en 3 Sv aan de sanctie zijn gesteld. Daarnaast is getoetst of de sanctie gelet op het feit of de feiten waarvoor de strafbeschikking is uitgevaardigd, voldoet aan de wettelijke strafmaxima en aan de regeling van de samenloop van strafbare feiten.

2. Kon het OM op basis van het dossier tot een schuldvaststelling komen?

De belangrijkste vraag uit het onderzoek is of de OM-strafbeschikking in het concrete geval op goede gronden is uitgevaardigd. De kern van het dossieronderzoek wordt dan ook gevormd door de vraag of het dossier voldoende bewijs bevat om de vereiste schuldvaststelling te kunnen dragen, oftewel de inhoudelijke toets of, op basis van de voorhanden stukken, de OvJ heeft kunnen oordelen dat er voldoende bewijs is dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan. Hoewel het zwaartepunt van de onderhavige onderzoeksvraag ligt bij het bewijs, beperkt die vraag zich daartoe niet. Als sprake is van een vervolgingsuitsluitingsgrond of een strafuitsluitingsgrond is de strafbeschikking niet op goede gronden uitgevaardigd. Er is derhalve ook getoetst of zich dergelijke excepties voordoen.

Bij de vraag of er voldoende bewijs is, is een afstandelijke toets toegepast. De vraag is als gezegd niet of de strafbeschikking terecht is opgelegd (of de verdachte schuldig is), maar of het openbaar ministerie tot het oordeel heeft kunnen komen dat het bewijs voorhanden was. Die benadering heeft geleid tot het aanleggen van geobjectiveerde criteria, waarbij onder meer aansluiting is gezocht bij de bewijsregels uit Boek II, Titel VI van het Wetboek van Strafvordering. Derhalve is onderzocht of het dossier wettige bewijsmiddelen bevat (art. 339 Sv). In dat verband is nagegaan of het dossier uitgewerkte en in de wettelijke vorm opgemaakte processen-verbaal bevat (artt. 152, 344 lid 1 onder 2 Sv) en zo ja, of het OM hierover beschikte ten tijde van het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking. Voorts is onderzocht of de schuldvaststelling niet uitsluitend op de opgaven van de verdachte of de verklaring van één getuige berust (artt. 341 lid 4, 342 lid 2 Sv). Ook is getoetst of gebruik is gemaakt van een verklaring van de verdachte die niet de cautie heeft gekregen (art. 29 Sv) of die, ingeval de Salduz-norm van toepassing is, niet is gewezen op het recht om een

⁴⁶ Dit is met name gebeurd ten aanzien van de vraag of de strafbeschikking dient te worden ondertekend door de functionaris die de beslissing heeft genomen (§ 4.5.1) en de vraag aan welke eisen de feitsopgave moet voldoen (§ 4.5.2).

advocaat te consulteren. Beoordeeld is uiteraard ook of het voorhanden (wettige) bewijs toereikend is om tot een schuldvaststelling te geraken. Met het oog op de betrouwbaarheid van het bewijs is aan de hand van het dossier gecontroleerd of de identiteit van de verdachte naar behoren is vastgesteld. Tot slot is genoteerd of er (andere) redenen zijn op grond waarvan ernstig getwijfeld kan worden aan de betrouwbaarheid van het bewijsmateriaal waarop de schuldvaststelling berust.

3. Zijn de (wettelijke) waarborgen in acht genomen?

De procedure voor het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen is met verschillende waarborgen omkleed. De derde onderzoeksvraag is of het OM de voorschriften hieromtrent naleeft. In dit kader is onderzoek van het OM in voorkomende gevallen voldoende aan de verplichting om voorafgaand aan het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking de verdachte te horen (art. 257c leden 1 en 2 Sv). In de zaken waarin een OM-hoorzitting heeft plaatsgehad, is nagegaan welke functionaris de verdachte heeft gehoord. Ook is gecontroleerd of de bijbehorende voorschriften uit art. 257c leden 1, 2 en 3 Sv zijn nageleefd: is de verdachte uiterlijk bij aanvang van het horen geweest op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken? Is, indien art. 257c lid 2 Sv van toepassing is, de verdachte tijdens het horen bijgestaan door een raadsman? Is van het horen een schriftelijk verslag opgemaakt? Heeft de verdachte verklaard bereid te zijn tot de taakstraf, OBM of gedragsaanwijzing? Blijkt van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van de verdachte waarvan het OM is afgeweken en zo ja, is daarop gerepsondeerd?

Een andere waarborg is dat de bevoegdheid tot het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen aan de officier van justitie is toegekend (art. 257a lid 1 Sv). Ingevolge art. 126 Wet RO kan de OvJ deze bevoegdheid in beginsel mandateren aan andere bij het parket werkzame ambtenaren. In art. 2 Besluit Reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling Landelijk Parket en de modelmandaatregeling van het College van procureurs-generaal is de ruimte om deze bevoegdheid te mandateren beperkt. Met het oog op deze regeling is onderzocht wie heeft beslist tot het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking en of daarvan blijkt uit de beschikking.

4. Voldoet de inhoud van de OM-strafbeschikking aan de daarvoor geldende voorschriften?

De vierde onderzoeksvraag richt zich op de inhoud van de OM-strafbeschikking. Getoet is of (het afschrift van) de strafbeschikking, zoals is voorgeschreven in art. 257a lid 6 Sv, de naam en het adres van de verdachte, een feitsopgave of korte omschrijving van de gedraging, het strafbare feit dat deze gedraging oplevert, de opgelegde straf, maatregel of aanwijzing, de datum van uitvaardigen, de wijze van verzet en de wijze van tenuitvoerlegging vermeldt. Ten aanzien van de feitsopgave of korte omschrijving van de gedraging als bedoeld in art. 257a lid 6 onder b Sv is gecontroleerd of die een voldoende precies verwijt, tijd en plaats behelst. Ten slotte is genoteerd of de strafbeschikking is ondertekend door de functionaris die de beslissing heeft genomen.

5. Wordt de OM-strafbeschikking in de praktijk uitgevaardigd door daartoe bevoegde functionarissen?

Zoals aangegeven, komt de bevoegdheid tot het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking toe aan de OvJ. Hij kan deze bevoegdheid mandateren aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar, die haar dan in zijn naam en onder zijn verantwoordelijkheid uitoefent (art. 126 leden 1 en 2 Wet RO), maar het Besluit Reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling Landelijk Parket en de modelmandaatregeling sluiten mandatering van de bevoegdheid tot het opleggen van bepaalde sancties of maatregelen uit. Onderdeel van het dossieronderzoek is de vraag wie de beslissing tot het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking heeft genomen en of die persoon daartoe bevoegd was. Met dossieronderzoek kon echter niet worden volstaan, enerzijds omdat de dossiers onvoldoende houvast boden en anderzijds omdat ook de (relatieve) competentie een rol bleek te spelen. Daarom is aanvullend onderzoek verricht bestaande uit interviews en de bestudering van relevante documenten. Respondenten zijn onder meer bevraagd over de positie van de CVOM,

die onder het College van procureurs-generaal ressorteert en (nog) niet de status heeft van een parket, en over het werkproces bij het CJIB in zogenoemde feitgecodeerde zaken met een vast boetetarief.

Aparte vermelding verdient de vraag of een afschrift van de OM-strafbeschikking aan de verdachte is uitgereikt of verzonden. Deze vraag laat zich moeilijk inpassen in de bovenstaande clustering. Zoals in de vorige paragraaf reeds is uiteengezet, vormen de voorschriften omtrent het uitreiken dan wel verzenden van het afschrift, die zijn opgenomen in art. 257d Sv, de schakel tussen het primaire afdoeningsproces van het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking en de verzetprocedure die daarop kan volgen.

Vanwege de beperkingen die inherent zijn aan het dossieronderzoek, is niet systematisch onderzocht of de verdachte recht had op bijstand van een tolk en op een vertaalde strafbeschikking.⁴⁷ Wel is, als er reden was om te veronderstellen dat de verdachte de Nederlandse taal niet machtig was, dat telkens als bijzonderheid genoteerd.

Vermeld zij voorts dat in het dossieronderzoek enkele gegevens zijn verzameld, die strikt genomen buiten de centrale vraagstelling vallen, maar die wel bijdragen aan een algemeen beeld van de onderzochte zaken. Het gaat om de meerder- of minderjarigheid van de verdachte, eventuele rechtspersonen als verdachte, de vraag of de verdachte een bekennende verklaring heeft afgelegd, de maand waarin de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd en het aantal feiten waarvoor die is uitgevaardigd. Daarnaast zijn eventuele bijzonderheden genoteerd, zoals de directe betaling van een geldboete⁴⁸ en een OM-horen dat onverplicht heeft plaatsgevonden.

3.3 De onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, te weten dossieronderzoek en interviews.

Voor het dossieronderzoek is een aselechte steekproef getrokken uit een door het Parket-generaal aangeleverd bronbestand van zaken waarin het OM in 2013 een strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Het bronbestand bevat ruim 85.000 zaken, alle voorzien van een parketnummer.⁴⁹ Deze opzet van het dossieronderzoek maakt dat geen rekening is gehouden met de categorie feitgecodeerde zaken die, zoals in § 2.4 is beschreven, tot een door het CJIB geautomatiseerd aangemaakte en verzonden strafbeschikking leiden (zogenaamde *-feiten met een vast boetetarief). Deze zaken krijgen geen parketnummer en blijven buiten de door het OM gepresenteerde jaarcijfers. Hierdoor valt de desbetreffende zaakstroom, waarmee de onderzoekers eerst in de loop van het onderzoek bekend zijn geworden, buiten het dossieronderzoek. De wijze waarop deze zaken worden afgedaan, wordt in § 4.6.2 besproken.

Er is voor gekozen een steekproef te trekken die alle arrondissementsparketten, het functioneel parket en de CVOM bestrijkt. Aldus wordt een globaal beeld verkregen van hoe 'het OM' strafbeschikkingen uitvaardigt. Het dossieronderzoek vormt geen geschikte basis voor het vergelijken van parketten. Bij het trekken van de steekproef is geen onderscheid gemaakt op basis van het type strafbaar feit of kenmerken van de verdachte. De steekproef differentieert alleen naar zaakstroom. Dat wil zeggen dat de populatie is gestratificeerd op

⁴⁷ Per 1 oktober 2013 geldt ingevolge art. 257a lid 7 Sv, eerste volzin, dat indien blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst de strafbeschikking die is uitgevaardigd wegens een misdrijf, of in ieder geval de in art. 257a lid 6 Sv bedoelde onderdelen daarvan, wordt vertaald in een voor de verdachte begrijpelijke taal.

⁴⁸ In de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), Bijlage 2, is opgenomen onder welke voorwaarden de verdachte, die dat wenst, naar aanleiding van de strafbeschikking of de aankondiging van de strafbeschikking direct kan betalen.

⁴⁹ Het bronbestand is in februari 2014 gegenereerd uit het digitale processysteem van het OM, GPS, en gaf volgens het Parket-Generaal een voor wetenschappelijk onderzoeksdoeleinden voldoende betrouwbaar beeld van de OM-strafbeschikkingen uit 2013.

basis van de omgeving waarin de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd: arrondissementale loopzaken, CVOM loopzaken of ZSM (zie § 2.4). Hoewel deze drie zaakstromen in omvang verschillen,⁵⁰ is uit iedere zaakstroom een even groot aantal zaken getrokken. Het betreft derhalve een niet proportioneel gestratificeerde steekproef. Dit is gedaan teneinde betrouwbare uitspraken te kunnen doen op het niveau van de afzonderlijke zaakstromen.

Alvorens de omvang van de steekproef te bepalen, zijn aan de hand van een voorlopige vragenlijst 19 dossiers bestudeerd. Dit 'proef draaien' maakte onderdeel uit van de voorbereidende fase van het onderzoek. Tot het vooronderzoek behoorde ook het verrichten van literatuuronderzoek, het verzamelen van cijfermatige informatie over de in 2013 uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen en het voeren van enkele oriënterende gesprekken met OM-medewerkers.⁵¹ Zij hebben uitleg gegeven over onder andere de dossiervorming in met een OM-strafbeschikking afgedane zaken en de mogelijkheden om data te genereren uit GPS, het digitale processysteem van het OM.⁵²

Mede gelet op de tijd die gemoeid is met het onderzoeken van één dossier en de beperkt beschikbare onderzoekscapaciteit, is besloten netto 125 dossiers per zaakstroom te bestuderen. Hiertoe zijn aanvankelijk 150 zaken per zaakstroom gelicht. Door onzuiverheden in het gebruikte bronbestand bevatte deze steekproef evenwel meer onbruikbare zaken dan voorzien. Zo waren er 71 zaken waarin de OM-strafbeschikking niet in 2013 is uitgevaardigd, alsook enkele zaken waarin überhaupt geen OM-strafbeschikking is uitgevaardigd.⁵³ Deze onzuiverheden in de registratie verklaren mogelijk deels de discrepantie tussen het databestand waaruit steekproef voor het dossieronderzoek is getrokken en de cijfers over de OM-strafbeschikkingen die het OM in het Jaarbericht 2013 presenteert (zie § 2.2). Bovendien is het niet in alle gevallen gelukt om inzage te krijgen in het volledige onderliggende dossier. Om deze redenen was het noodzakelijk lopende het onderzoek de steekproef aan te vullen. Hiertoe heeft het Parket-generaal aanvullende, steeds aselechte trekkingen verricht.⁵⁴

Ook bij de stratificatie van de populatie past een kanttekening. Doordat in het bronbestand het onderscheid tussen loopzaken en ZSM-zaken niet consequent is gehanteerd,⁵⁵ bleek lopende het dossieronderzoek dat de verdeling naar zaakstroom in de steekproef niet geheel correspondeert met de omgeving waarin de OM-strafbeschikking feitelijk is uitgevaardigd. Van sommige onderzochte zaken is duidelijk dat die in een andere zaakstroom zijn afgedaan dan waaruit de steekproef is getrokken, van andere onderzochte zaken is niet duidelijk geworden tot welke zaakstroom ze behoren. Vanwege de tijd die het zou vergen om dit te corrigeren en omdat de voorlopige resultaten geen grote verschillen tussen de loopzaken en ZSM-zaken lieten zien, is de steekproef niet om deze reden aangepast en aangevuld. Er is dus sprake van een onzuiverheid in de vergelijking op het niveau van de zaakstromen. Waar relevant is hiervoor bij de interpretatie van de uitkomsten gecorrigeerd.

⁵⁰ Het bronbestand omvat ongeveer 48.000 loopzaken, 10.000 ZSM-zaken en 28.000 CVOM-zaken. Hierbij moet worden opgemerkt dat het bronbestand ruim 13.000 zaken bevat die zijn geregistreerd én als op ZSM-wijze aangebracht én als loopzaak, wat wil zeggen op de 'klassieke' wijze ingestuurd naar het OM, terwijl 25.000 zaken noch als ZSM- noch als loopzaak zijn geregistreerd. Tot de subpopulatie ZSM zijn alleen gerekend zaken die wel de indicator ZSM en niet de indicator loopzaak hebben. Binnen deze subpopulatie vallen ook de door de CVOM op ZSM-wijze afgedane zaken.

⁵¹ Tijdens het vooronderzoek is gesproken met onder anderen de landelijke ZSM-officier van justitie, coördinerende ZSM-officieren van justitie in Midden-, Oost- en Noord-Nederland en een secretaris bij de CVOM.

⁵² GPS staat voor geïntegreerd processysteem. Het voorziet in vervanging van het papieren strafdossier door een elektronisch strafdossier (TK 2009-2010, 32 468, nr. 3, p. 3).

⁵³ Het betreft o.a. tien zaken waarin de CVOM had beslist tot een OM-strafbeschikking maar het CJIB geen beschikking heeft aangemaakt en verzonden, omdat het niet beschikte over adresgegevens van verdachte. Het CJIB heeft de zaken weer overgedragen aan de CVOM, waarna de beslissing is ingetrokken en de verdachte gedagvaard. In deze zaken is dus nimmer een OM-strafbeschikking uitgegaan.

⁵⁴ Zij het dat de extra trekking soms is beperkt tot zaken waarvan het parketnummer eindigt op 13. Dit om te voorkomen dat opnieuw zaken zouden worden gelicht waarin de OM-strafbeschikking dateert van vóór 2013.

⁵⁵ Eén verklaring hiervoor is dat niet aan alle ZSM-zaken in GPS de code ZSM wordt toegekend, omdat per zaak maar één code kan worden ingevuld en het zo kan zijn dat een andere code, bijvoorbeeld die voor huiselijk geweld, 'voor' gaat.

In het dossieronderzoek is de naleving van de toepasselijke voorschriften getoetst aan de hand van een checklist. De vragen op de checklist zijn besproken in § 3.2 (zie ook bijlage B). Praktisch gezien is het dossieronderzoek verricht aan de hand van stukken die zijn opgeslagen in GPS of in BVH, het registratiesysteem waarin de politie onder meer processen-verbaal opmaakt. Het OM heeft de onderzoekers geautoriseerd de dossiers in GPS in te zien. Een aanzienlijk deel van de dossiers in GPS is echter incompleet.⁵⁶ De ontbrekende stukken zijn opgevraagd. Het merendeel van deze verzoeken heeft ertoe geleid dat de onderliggende stukken, zoals de politie die heeft opgemaakt in BVH, per mail of per post zijn ontvangen.⁵⁷ In een groot aantal van de onderzochte dossiers in GPS ontbreekt ook de OM-straftbeslissing zelf.⁵⁸ In vrijwel al die gevallen heeft het CJIB een afschrift van de OM-straftbeslissing verstrekt. Ondanks de medewerking vanuit het OM en het CJIB heeft het opvragen van ontbrekende stukken veel tijd gevestigd.

De 375 dossiers zijn geanalyseerd door De Jonge van Ellemeet. Teneinde eventuele systematische waarnemingsfouten van haar te detecteren, heeft Knigge 35 dossiers nogmaals bestudeerd. Ook zijn alle twijfelgevallen met Knigge besproken. Van grote verschillen in beoordeling is daarbij niet gebleken. Het heeft hier en daar wel geleid tot een verduidelijking van de aan te leggen criteria.

Zoals in § 3.1 reeds is aangegeven, is een beperking van dossieronderzoek dat deze methode per definitie uitgaat van een papieren werkelijkheid. Het levert derhalve geen volledig beeld op van de feitelijke gang van zaken, bijvoorbeeld tijdens het horen van een verdachte of bij het uitreiken van een afschrift van de OM-straftbeslissing. Mede om deze lacune enigszins aan te vullen zijn inlichtingen ingewonnen, stukken opgevraagd, interviews afgenomen en OM-locaties bezocht. Bijzondere aandacht is daarbij uitgegaan naar de werkprocessen bij de CVOM en het CJIB in verband met de bevoegdheidsvragen die hier rijzen (de vijfde onderzoeksvraag).

Er zijn interviews afgenomen met medewerkers van het OM en het CJIB. Uiteraard komen ook anderen, onder wie verdachten, slachtoffers, advocaten en strafrechters, in aanraking met de OM-straftbeslissing. Zij zijn in het onderhavige onderzoek niet bevraagd over hun ervaringen met deze OM-afdoening. De onderzoekers hebben twaalf medewerkers van het OM en twee medewerkers van het CJIB gesproken (zie voor de respondentenlijst bijlage C). Het waren steeds semi-gestructureerde interviews. Het doel van de interviews was tweeledig: geïnformeerd worden over de relevante werkprocessen bij verschillende OM-onderdelen en, naarmate het dossieronderzoek vorderde, voorlopige resultaten uit het dossieronderzoek, vragen daarover en mogelijke verklaringen daarvoor voorleggen aan de respondenten (realiteitstoets). De bereidheid om aan de interviews mee te werken, was groot. De opstelling van de meeste respondenten kan als openhartig gekenschetst worden. Van ieder interview is een verslag gemaakt dat is voorgelegd voor aan de respondent, teneinde het aan te vullen en feitelijke onjuistheden te corrigeren.

Om meer zicht te krijgen op hoe het uitvaardigen van OM-straftbeslissingen op de werkvloer verloopt, zijn de ZSM-locaties in de arrondissementen Noord-Nederland, Oost-Nederland, Midden-Nederland en Den Haag en de afdeling van de CVOM waar strafzaken worden beoordeeld, bezocht. Bij het meelopen op de ZSM-locatie van het parket Midden-Nederland is een OM-hoorzitting door middel van telehoren bijgewoond.

⁵⁶ Ter indicatie: de steekproef van 375 zaken bevatte 61 zaken, voornamelijk uit de zaakstroom ZSM, waarin het procesdossier in GPS ontbreekt.

⁵⁷ Van vier zaken uit het arrondissementsparket Oost-Nederland heeft de politie de via het OM opgevraagde dossiers niet heeft aangeleverd.

⁵⁸ Ter indicatie: de steekproef van 375 zaken bevatte 92 zaken, voornamelijk uit de zaakstroom CVOM, waarin de OM-straftbeslissing in GPS ontbreekt.

4 Bevindingen

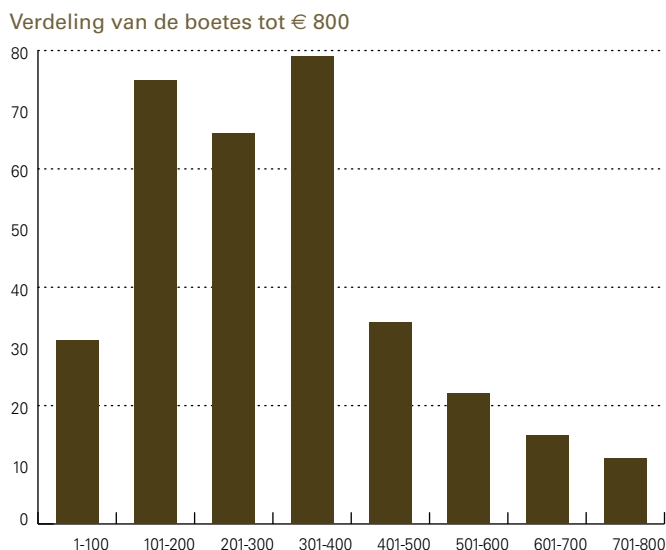
In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd. De eerste paragraaf geeft een algemeen beeld van de onderzochte zaken. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.5 worden de onderzoeksvragen uit het dossieronderzoek beantwoord. In § 4.6 komt de vijfde onderzoeksvraag aan bod. Eerst wordt in § 4.6.1 ingegaan op de bevoegdheid van de aan de CVOM verbonden officieren van justitie, parketsecretarissen en AJM'ers om landelijk strafbeschikkingen uit te vaardigen. Daarna volgt een bespreking van de geautomatiseerde afdoening van strafzaken door het CJIB in de vijfde zaakstroom (§ 4.6.2). Het hoofdstuk sluit af met de 'losse' onderzoeksvraag naar de uitreiking of de verzending van de OM-strafbeschikking (§ 4.7).

4.1 Algemeen beeld van de onderzochte zaken

Vrijwel alle bestudeerde OM-strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd ter zake van één enkel strafbaar feit. Slechts negen van de 375 strafbeschikkingen zien op meerdere feiten.⁵⁹

De in het onderzoek meest voorkomende strafmodaliteit is de geldboete. In 352 zaken is een boete opgelegd, al dan niet in combinatie met een OBM (41), één of meer andere boetes (6), een onttrekking aan het verkeer (1) of een schadevergoedingsmaatregel (1). In 12 van de bestudeerde zaken, alle in de ZSM-omgeving met een OM-strafbeschikking afgedaan, heeft de verdachte de boete direct betaald. De hoogte van de opgelegde boetes loopt uiteen van het wettelijke minimum van € 3,00 (art. 23 lid 2 Sr) tot € 5.500,00. In slechts vijf zaken wordt in de strafbeschikking een geldboete opgelegd die meer dan € 2.000 bedraagt, terwijl 95 % van de boetes onder de € 800 ligt. De boetes tot dat bedrag zijn in aantallen als volgt verdeeld.

grafiek 2



⁵⁹ Het betreft OM-strafbeschikkingen in loopzaken en ZSM-zaken, waarvan acht ter zake van twee feiten en één ter zake van drie feiten.

In 21 bestudeerde OM-strafbeschikkingen is een taakstraf opgelegd, al dan niet in combinatie met een OBM (4), een onttrekking aan het verkeer (1) of een schadevergoedingsmaatregel (1).⁶⁰ De taakstraffen variëren in hoogte van acht uren tot honderd uren. De OBM lijkt vooral naast een geldboete te worden opgelegd.⁶¹ Het aantal OM-strafbeschikkingen waarin (onder meer) een OBM is opgelegd komt in het dossieronderzoek op 51 (14 %). Eén onderzochte OM-strafbeschikking bevat een aanwijzing als bedoeld in art. 257a lid 3 Sv. De aanwijzing houdt in dat de verdachte afstand doet van een inbeslaggenomen computer en een inbeslaggenomen geluidsdrager, die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring.⁶²

In veruit de meeste zaken is de verdachte meerderjarig. Er zijn 29 zaken van jeugdige verdachten onderzocht, waarvan de meeste zaken (24) door de CVOM zijn verwerkt. In twaalf zaken is de verdachte een rechtspersoon. Geen van die twaalf zaken, die alle economische delicten betreffen, is op ZSM-wijze afgedaan.

Uit 13 dossiers blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet machtig was. Zie daarover §4.5.3. In 63 % van de bestudeerde dossiers legde de verdachte een verklaring af die is aan te merken als een gave bekentenis. Per afzonderlijke zaakstroom loopt dit percentage op van ongeveer de helft van de loopzaken tot meer dan 70 % van de ZSM-zaken.⁶³ Vijf verdachten hebben de bekennende verklaring niet afgelegd bij de politie, maar wel tijdens de OM-hoorzitting. Hierbij wordt opgemerkt dat zeker 14 van de in totaal 235 bekennende verdachten verzet hebben gedaan tegen de OM-strafbeschikking.

4.2 De eerste onderzoeksvraag: de wettelijke buitengrenzen

Ingevolge art. 257a lid 1 Sv kan de OM-strafbeschikking alleen worden opgelegd ter zake van overtredingen en misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van hoogstens zes jaar is gesteld. In het dossieronderzoek zijn geen OM-strafbeschikkingen aangetroffen ter zake van een misdrijf dat wordt bedreigd met een gevangenisstraf van meer dan zes jaar.

Ingevolge art. 257a lid 2 Sv kan de OvJ in een strafbeschikking een taakstraf, geldboete, onttrekking aan het verkeer, schadevergoedingsmaatregel en ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM) opleggen. In een OM-strafbeschikking is de taakstraf gebonden aan een maximum van honderdtachtig uur – ten aanzien van jeugdigen geldt een maximum van zestig uur, te verrichten binnen drie maanden⁶⁴ – en de OBM mag ten hoogste zes maanden duren. Bij het opleggen van de overige straffen en maatregelen genoemd in art. 257a lid 2 Sv is de OvJ gebonden aan dezelfde grenzen als de strafrechter. Voor een boete, bijvoorbeeld, geldt het maximum dat op het desbetreffende strafbare feit is gesteld. Ook voor het cumuleren van straffen en maatregelen in een OM-strafbeschikking gelden dezelfde regels als bij strafoplegging door de rechter.⁶⁵

Voorts kan de OM-strafbeschikking aanwijzingen bevatten (art. 257a lid 3 Sv). Het kan gaan om (a) afstand van in beslag genomen voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer, (b) uitlevering, of voldoening aan de staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring, (c) voldoening

⁶⁰ Het is opmerkelijk dat in twee onderzochte OM-strafbeschikkingen een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, omdat dit in 2013 technisch niet mogelijk was (hetgeen wil zeggen dat de automatisering nog niet zo ver gevorderd was dat de tenuitvoerlegging van de maatregel door het CJIB kan worden ondersteund). Daarom geldt hier een dwingende contra-indicatie. Zie Aanwijzing OM-strafbeschikking (2031A017), Bijlage 1A.

⁶¹ In twee onderzochte strafbeschikking is uitsluitend een OBM opgelegd.

⁶² Voor andere aanwijzingen geldt op technische gronden een dwingende contra-indicatie. Zie Aanwijzing OM-strafbeschikking (2031A017), Bijlage 1A.

⁶³ Tussen jeugdigen en volwassen wordt in dit opzicht nauwelijks verschil zichtbaar (resp. 62 % en 63 %).

⁶⁴ Zie art. 77f lid 2 Sr.

⁶⁵ Memorie van Toelichting, TK 2004–2005, 29 849, nr. 3, pp. 66, 67

aan de staat van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter (gedeeltelijke) ontneming van het ingevolge art. 36e Sr voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel, (d) storting van een geldbedrag, niet hoger dan de maximale boete die voor het feit kan worden opgelegd, in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die de belangen van slachtoffers van strafbare feiten behartigt of (e) andere aanwijzingen betreffende het gedrag, waaraan de verdachte gedurende een proeftijd van ten hoogste een jaar heeft te voldoen. Wordt de OM-strafbeschikking uitgevaardigd ter zake van een economisch delict, dan kan ook de aanwijzing worden gegeven dat wordt verricht wat wederrechtelijk is nagelaten, tenietgedaan wat wederrechtelijk is verricht en dat prestaties tot het goedmaken van een en ander worden verricht, alles op kosten van de verdachte (art. 36 lid 1 WED). Zoals reeds in § 2.1 vermeld, was in 2013 alleen de aanwijzing tot het doen van afstand van voorwerpen die in beslag genomen zijn en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer geïmplementeerd. Voor andere aanwijzingen gold en geldt een dwingende contra-indicatie.

In geen van de onderzochte OM-strafbeschikkingen is een sanctie opgelegd of een aanwijzing gegeven, waarin art. 257a Sv niet voorziet of die een in dat artikel gestelde grens overschrijdt. Met uitzondering van één zaak is de strafoplegging telkens ook in overeenstemming met de overige toepasselijke wettelijke voorschriften.⁶⁶

Het voorgaande brengt mee dat bij het in abstracto toetsen van 375 OM-strafbeschikkingen aan de randvoorwaarden van art. 257a lid 1, 2 en 3 Sv vrijwel geen onregelmatigheden zijn geconstateerd. Er worden geen OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd voor strafbare feiten die het OM niet op deze wijze mag afdoen. Noch worden in OM-strafbeschikkingen sancties opgelegd die ontoelaatbaar zijn. Het dossieronderzoek levert derhalve geen aanwijzingen op dat het OM de voornoemde wettelijke kaders in de praktijk niet respecteert.

4.3 De tweede onderzoeksvraag: de schuldvaststelling

4.3.1 Inleiding

De OM-strafbeschikking houdt een schuldoordeel in. Zoals is aangegeven in § 3.2, is de kernvraag in dit onderzoek of het OM op basis van de stukken in het dossier heeft kunnen vaststellen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het strafbare feit waarvoor de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd. Het belang van die vraag is groot. Immers, bij uitblijven van tijdig gedaan verzet kan een OM-strafbeschikking voor de verdachte verstrekkende gevolgen hebben, die in meerdere opzichten gelijk zijn aan de gevolgen van een veroordeling door de strafrechter. Zo vallen OM-strafbeschikkingen ter zake van een misdrijf, OM-strafbeschikkingen ter zake van overtredingen waarin niet uitsluitend een geldboete van minder dan € 100 is opgelegd en alle OM-strafbeschikkingen ter zake van overtredingen van specifieke regelgeving, waaronder bijvoorbeeld de Wet Wapens en Munitie, onder de werking van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (art. 2 tot en met 4 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens). Dit betekent dat een dergelijke strafbeschikking onder omstandigheden kan leiden tot een weigering van de afgifte van een verklaring omtrent gedrag (art. 35 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Ook kan bij de tenuitvoerlegging van een in de OM-strafbeschikking opgelegde geldboete met tussenkomst van de kantonrechter het dwangmiddel gijzeling worden toegepast (art. 578b Sr).

⁶⁶ De uitzondering betreft een OM-strafbeschikking ter zake van twee misdrijven. De beschikking houdt in dat voor elk van de misdrijven afzonderlijk een boete van € 650 wordt opgelegd, terwijl er sprake is van meerdaadse samenloop en ingevolge art. 57 Sr één straf had moeten worden opgelegd. Hierbij wordt opgemerkt dat in deze zaak de boete meteen is voldaan, met nazenden van de OM-strafbeschikking, en zich het dossier een kwitantie bevindt voor het betalen van eenmaal € 650.

Bij het onderzoek naar de vraag of het dossier voldoende wettig bewijs bevat om de schuldvaststelling te dragen, deden zich twee moeilijkheden voor. In de eerste plaats ontbreekt in de strafbeschikking doorgaans een precieze bewezenverklaring (zie § 4.5.2). Daardoor was niet altijd duidelijk welke strafbare gedraging nu precies bewezen werd geacht. In de tweede wordt in de strafbeschikking, anders dan in een uitgewerkt rechterlijk vonnis, niet opgegeven op welke bewijsmiddelen de schuldvaststelling berust. Een en ander maakt dat het bewijsoordeel dat aan het uitvaardigen van de strafbeschikking ten grondslag lag, voor de onderzoekers niet altijd eenvoudig viel te reconstrueren. Een extra complicatie daarbij was dat het dossier, in vergelijking met de dossiers die aan de strafrechter plegen te worden aangeleverd, niet altijd compleet waren. Voor een goed begrip zal in de volgende paragraaf daarom eerst aandacht worden besteed aan de dossiervorming.

4.3.2 Dossiervorming

Opsporingsambtenaren hebben de plicht om ten spoedigste proces-verbaal op te maken van het door hem opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden (art. 152 lid 1 Sv). Zij dienen het proces-verbaal en op ambtseed op te maken, te dagtekenen en te ondertekenen (art. 153 lid 1). Een door een opsporingsambtenaar opgemaakt proces-verbaal dat niet op ambtseed of ambtsbelofte is opgemaakt, of niet is ondertekend, is niet in de wettelijk voorgeschreven vorm opgemaakt, ontbeert bijzondere bewijskracht op grond van art. 344 lid 2 Sv en kan slechts als ander geschrift in de zin van art. 344 lid 1 onder 5^e Sv tot het bewijs meewerken.⁶⁷

In de strafbeschikking ontbreekt doorgaans een precieze bewezenverklaring.

Het dossieronderzoek in 375 individuele zaken is verricht aan de hand van de stukken die zich bevinden in het digitale dossier in GPS of in het dossier dat op verzoek door het OM is aangeleverd. In zeven van de bestudeerde zaken bevat het dossier geen door opsporingsambtenaren opgemaakte processen-verbaal, maar bijvoorbeeld alleen een mutatierapport. In 368 bestudeerde zaken bevat het dossier wel opgemaakte processen-verbaal. Dit betekent echter niet dat al deze dossiers compleet zijn. Zo ontbreekt in sommige zaken betreffende winkeldiefstal de inhoud van de aangifte, doordat het daarvoor gebruikte landelijke aangifteformulier niet in het (digitale) dossier is opgenomen. Ook bevatten de dossiers ter zake van een overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) niet altijd het overtreden artikel uit de APV, zoals geldend op de pleegdatum.

Bovendien maakten de aangetroffen processen-verbaal niet in alle gevallen deel uit van het dossier op het moment waarop is besloten om de OM-strafbeschikking uit te vaardigen. In 48 zaken werden eerst na het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking de uitgewerkte processen-verbaal naar het OM ingestuurd. Dit komt voornamelijk voor in ZSM-zaken, terwijl het in de steekproef CVOM slechts in één zaak speelt. Het verschil hangt samen met de manier van werken in de onderscheiden zaakstromen (zie § 2.4).

In een deel van de CVOM-zaken bestaat het dossier louter uit een zogenaamd verkort proces-verbaal, ook wel mini-proces-verbaal en combibon genoemd, en een door een andere opsporingsambtenaar vervaardigde automatische bewerking daarvan.⁶⁸ In andere zaken bestaat het dossier uit één proces-verbaal, zijnde een grotendeels voorgedrukt

⁶⁷ HR 22 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC9954

⁶⁸ Zie voor de eisen waaraan deze werkwijze moet voldoen, wil sprake zijn van (voldoende) wettig bewijs o.m. (de conclusie voorafgaande aan) HR 9 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH5768.

formulier. Dit komt bijvoorbeeld voor in art. 8 WVV-zaken, binnenvaartzaken en zaken over het voorhanden hebben van drugs op festivals. De formulieren zijn op papier door verbalisanten ingevuld en ondertekend en vervolgens ingescand. Deze en andere in GPS opgenomen digitale afschriften zijn onder voorwaarden gelijk te stellen met een ondertekend proces-verbaal, nu in art. 153 lid 2 Sv een proces-verbaal dat langs elektronische weg is opgemaakt of omgezet gelijkstelt aan een ondertekend proces-verbaal, mits is voldaan aan de regels gesteld in het Besluit elektronisch proces-verbaal.⁶⁹ In het onderhavige onderzoek is een ingescand ondertekend proces-verbaal daarom gelijkgesteld aan het origineel. Daarbij is niet gecontroleerd of aan de regels van het genoemde Besluit is voldaan.⁷⁰

In 45 zaken bevat het dossier wel uitgewerkte processen-verbaal, maar zijn deze niet ondertekend. Ook dit is vooral geconstateerd in zaken uit het ZSM-traject.⁷¹ Worden de bevindingen omtrent ontbrekende, al dan niet uitgewerkte en al dan niet ondertekende processen-verbaal gecombineerd, dan blijkt dat het OM in minder dan de helft van de onderzochte ZSM-zaken ten tijde van het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking niet beschikte over in de wettelijk voorgeschreven vorm opgemaakte processen-verbaal. Dat sluit aan bij de bevindingen uit de interviews en de bezoeken die op ZSM-locaties zijn afgelegd. Bij de beslissing wordt soms afgegaan op door de politie mondeling verstrekte informatie of naar de ZSM-locatie ge-emailde stukken die vervolgens niet in GPS worden opgeslagen (§ 2.4). De leidende gedachte lijkt daarbij te zijn dat, zoals een OvJ op de ZSM-locatie Oost-Nederland stelde, de politie moet kunnen worden vertrouwd.

De verbaliseringsplicht is niet absoluut. Art. 152 lid 2 Sv bepaalt dat het opmaken van proces-verbaal onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie achterwege kan worden gelaten. Hoe dat moet worden begrepen, is niet helemaal duidelijk, maar de bedoeling lijkt toch niet te zijn dat in de voortvarendheid die in het ZSM-traject wordt nagestreefd, een reden wordt gevonden om van het opmaken van een proces-verbaal af te zien. Verdedigbaar is veeleer dat de in art. 152 lid 1 Sv gestelde eis dat het proces-verbaal "ten spoedigste" moet worden opgemaakt, in de context van de ZSM-afdoening betekent dat het proces-verbaal gereed en beschikbaar moet zijn op het moment waarop over het uitvaardigen van de strafbeschikking wordt beslist. In elk geval is het zo dat de wetgever in het opmaken van processen-verbaal op ambtseed of ambtsbelofte en in het ondertekenen daarvan een belangrijke waarborg heeft gezien met betrekking tot de betrouwbaarheid van het bewijs. Geconstateerd moet worden dat het in een groot aantal van de onderzochte ZSM-zaken aan die waarborg heeft ontbroken.

4.3.3 Bruikbaarheid van het bewijs

In het onderzoek is nagegaan of sprake was van wettige bewijsmiddelen. Daarnaast is op twee specifieke punten (de cautie en Salduz) getoetst of de wijze van verkrijging maakte dat de door de verdachte afgelegde verklaring van het bewijs moet worden uitgesloten. Op de betrouwbaarheid van het bewijs wordt in § 4.3.5 apart ingegaan.

Bij de vraag naar de wettigheid van het bewijs deed zich de in § 4.3.1 gesignaleerde moeilijkheid voor dat niet altijd duidelijk is welk bewijsmateriaal aan de beslissing ten grondslag is gelegd. Het enkele feit dat zich onder de stukken uit het dossier een onwettig bewijsmiddel bevindt, wil niet zeggen dat daarvan gebruik is gemaakt. De onderzoekers hebben het overige bewijs hier als richtsnoer gebruikt. Als er voldoende ander bewijs in

⁶⁹ Besluit van 17 januari 2011, houdende regels met betrekking tot het elektronisch proces-verbaal, Stb. 2011, 115

⁷⁰ Zie in dit verband ook HR 7 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2955, waaruit lijkt te volgen dat het ontbreken van de elektronische handtekening op eenvoudige wijze kan worden gecompenseerd.

⁷¹ Het betreft 30 zaken uit de steekproef ZSM, 13 zaken uit de steekproef loopzaken en twee uit de steekproef CVOM. Het aandeel ZSM-zaken is nog groter als in aanmerking wordt genomen dat de steekproeven niet geheel zuiver bleken te zijn (zie § 3.3). Alle 13 loopzaken zijn in feite op ZSM-wijze, althans op de pleegdatum of binnen enkele dagen daarna, afgedaan.

het dossier aanwezig is, is er onvoldoende reden om aan te nemen dat van het onwettige bewijsmiddel gebruik is gemaakt. Dat is anders als het bewijsmiddel onmisbaar is om tot een sluitende bewijsconstructie te komen of als het overige bewijsmateriaal zonder dat bewijsmiddel uiterst 'dun' is.

Opmerking verdient voorts dat niet ondertekende processen-verbaal, waarvan in een substantieel deel van de zaken sprake was (§ 4.3.2), niet als onwettige bewijsmiddelen kunnen worden aangemerkt. Dergelijke processen-verbaal vormen immers 'andere geschriften', die op voet van art. 344 lid 1 sub 5^e Sv tot het bewijs mogen meewerken.

In het dossieronderzoek, dat met inachtneming van het voorgaande is verricht, zijn geen zaken aangetroffen waarin de schuldvaststelling mede berust op een niet wettig bewijsmiddel.

Ingevolge art. 29 lid 2 Sv dient de verdachte voor zijn verhoor te worden medegedeeld, dat hij niet verplicht is tot antwoorden. Deze bepaling beoogt de verdachte te behoeden tegen ongewilde medewerking aan zijn eigen veroordeling. Het geven van de cautie, de mededeling dat verdachte niet verplicht is te antwoorden, is noodzakelijk ter verzekering van het recht van de verdachte op een eerlijk proces in de zin van art. 6 EVRM. In de tweede volzin van art. 29 lid 3 Sv is bepaald dat die mededeling in het proces-verbaal wordt opgenomen. Indien zodanige mededeling achterwege is gebleven bij een verhoor in het voorbereidend onderzoek tegen de verdachte ter zake van het aan hem tenlastegelegde feit, is sprake van een vormverzuim als bedoeld in art. 359a Sv, dat in beginsel moet leiden tot bewijsuitsluiting van het door dit verzuim verkregen bewijsmateriaal. Er is volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad slechts beperkt ruimte om na afweging van de in art. 359a lid 2 Sv genoemde factoren af te zien van bewijsuitsluiting.⁷²

Een aantal zaken in het dossieronderzoek betreft een op kenteken geconstateerd feit. In dergelijke zaken ontvangt de kentekenhouder van het CJIB een formulier waarop hij kan aangeven of hij wel of niet erkent dat hij op het moment van de overtreding de bestuurder van het voertuig was. Dit formulier vermeldt niet dat de verdachte niet verplicht is tot antwoorden. Dat is ook niet vereist, omdat toezending van een dergelijk formulier niet kan worden aangemerkt als een verhoor in de zin van art. 29 lid 2 Sv.⁷³

In slechts één onderzochte, op ZSM-wijze afgedane zaak is de verdachte niet voor aanvang van het verhoor medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden. In deze zaak was de verklaring van de verdachte echter niet onmisbaar om tot een sluitende bewijsvoering te komen. In de overige zaken, waarin art. 29 Sv van toepassing is, is steeds (tijdig) de cautie gegeven. Er zijn dus geen aanwijzingen gevonden dat zich in zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan, problemen voordoen met betrekking tot de cautie.

Aangehouden verdachten moeten voorafgaand aan hun verhoor niet alleen de cautie krijgen, maar ook worden geïnformeerd over hun recht op consultatiebijstand. Een verdachte die door de politie is aangehouden, kan aan art. 6 EVRM een aanspraak op rechtsbijstand ontlenen die inhoudt dat hem de gelegenheid wordt geboden om voorafgaand aan het verhoor door de politie over zijn betrokkenheid bij een strafbaar feit een advocaat te raadplegen. De aangehouden verdachte dient dus voor aanvang van het eerste verhoor te worden gewezen op zijn recht op consultatie van een advocaat. Behoudens in het geval dat hij ondubbelzinnig afstand heeft gedaan van dat recht, dan wel bij het bestaan van dwingende redenen, moet hem binnen de grenzen van het redelijke de gelegenheid worden geboden dat recht te verwezenlijken. Aangehouden jeugdigen hebben tevens recht op bijstand door een raadsman of een andere vertrouwenspersoon tijdens het

⁷² HR 16 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5706, NJ 2013/310 m.nt. B.F. Keulen, HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5322, HR 20 januari 1981, LJN AC7103, NJ 1981/339

⁷³ Vgl. HR 1 oktober 1985, ECLI:NL:HR:1985:7743, NJ 1986/405 en HR 1 oktober 1985, ECLI:NL:HR:1985:AB7744, NJ 1986/406 beide m.nt. Th.W. van Veen en, recenter, de conclusie van AG Vegter vóór HR 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW4262 (HR: art. 81 RO).

verhoor. Is een aangehouden verdachte niet de gelegenheid geboden om voorafgaand aan het eerste politieverhoor een advocaat te raadplegen, dan levert dat in beginsel een vormverzuim op als bedoeld in art. 359a Sv. In de regel dient dit vormverzuim te leiden tot uitsluiting van het bewijs van de verklaringen die de verdachte heeft afgelegd voordat hij een advocaat kon raadplegen.⁷⁴

In 170 zaken uit het dossieronderzoek is de verdachte aangehouden en vervolgens verhoord door de politie. In acht van deze zaken blijkt niet uit het dossier dat de (jurisprudentiële) voorschriften omtrent het recht op consultatiebijstand zijn nageleefd. Het gaat daarbij om 1 loopzaak, 4 CVOM-zaken en 3 ZSM-zaken. In vijf van de acht gevallen legde de verdachte een verklaring af die min of meer bekennd was. Of deze verklaringen een rol hebben gespeeld in het bewijsoordeel kan niet worden vastgesteld omdat zoals gezegd een opgave van de bewijsmiddelen in de strafbeschikking pleegt te ontbreken. Wel kan worden vastgesteld dat er in bijna alle gevallen (net) voldoende ander bewijs was om tot een schuldvaststelling te geraken. In één ZSM-zaak was dat anders. Hier bestond het dossier alleen uit een mutatie rapport, zodat het bewijs sowieso onder de maat was. Dat gebrek aan bewijs lijkt daarbij te kunnen worden toegeschreven aan een incompleet dossier.

Gebreken in de bewijsvoering die in wezen berusten op de incompleetheid van het dossier moeten onderscheiden worden van gevallen waarin het bewijs daadwerkelijk ontbreekt.

4.3.4 Voldoende wettig bewijs

Bij de vraag of er voldoende wettig bewijs is, gaat het om twee dingen. Ten eerste de vraag of aan de wettelijke bewijsminima is voldaan en ten tweede de vraag of het bewijs toereikend is, dat wil zeggen of uit de bewijsmiddelen kan volgen dat de verdachte het feit heeft begaan.

Zoals in § 4.3.2 al werd geconstateerd, is in een betrekkelijk groot aantal gevallen het proces-verbaal van de politie pas achteraf ingestuurd en in GPS opgenomen. Deze proces-verbaal zijn bij het beantwoorden van de onderhavige deelvraag niet buiten beschouwing gelaten. Daarvoor is gekozen omdat deze deelvraag bedoeld is als indicatie voor het antwoord op de achterliggende vraag of OM-strafbeschikkingen in de praktijk vaak ten onrechte worden opgelegd. Gebreken in de bewijsvoering die in wezen berusten op de incompleetheid van het dossier (waaraan aandacht is besteed in § 4.3.2) moeten daarom onderscheiden worden van gevallen waarin het bewijs daadwerkelijk ontbreekt. Om die reden is niet onderzocht of in de gevallen waarin het bewijs bestond uit niet ondertekende processen-verbaal, er sprake was van steunbewijs (noodzakelijk omdat art. 344 lid 2 Sv toepassing mist) en of het door art. 344 lid 1 sub 5° Sv vereiste verband met de inhoud van het steunbewijs aanwezig was.

De lat is ook overigens niet erg hoog gelegd. Zoals in § 4.3.1 al werd gesteld, stonden de onderzoekers voor de soms lastige taak om het bewijsoordeel uit het dossier te reconstrueren. Dat leverde vooral problemen op in gevallen waarin het dossier incompleet was. In die gevallen is betrekkelijk ruimhartig gekeken naar hetgeen zich in het (digitale) dossier bevond en of dat aan het bewijs heeft kunnen bijdragen. Te denken valt aan het geval dat de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd ter zake van diefstal en het dossier louter bestaat uit een proces-verbaal van verhoor, inhoudende dat de verdachte de diefstal bekent, en een proces-verbaal van aangifte, dat voor de inhoud van de aangifte verwijst naar een

⁷⁴ EHRM 27 november 2008 (Salduz), no. 36391/02; EHRM 11 december 2008 (Panovits), no. 4268/04; HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3079

formulier dat zich niet in het dossier bevindt. Een dergelijke bewijsconstructie is in het dossieronderzoek toereikend geacht.

De ruimhartigheid kende wel grenzen. Processtukken die in de praktijk van de strafrechtspleging geen bewijsfunctie plegen te hebben, zijn buiten beschouwing gelaten. Een voorbeeld vormt een OM-strafbeschikking uitgevaardigd ter zake van handelen in strijd met het in art. 2 onder C van de Opiumwet gegeven verbod, waarin het dossier een proces-verbaal van verhoor bevatte waarin de verdachte bekent dat hij XTC aanwezig had. Een proces-verbaal van bevindingen, die het noodzakelijke steunbewijs zou kunnen leveren, ontbrak. Wel bevond zich in het dossier een kennisgeving van inbeslagneming. Die zou als 'ander geschrift' kunnen worden aangemerkt, maar omdat dergelijke kennisgevingen doorgaans niet als bewijsmiddel worden gebruikt, was er onvoldoende grond om aan te nemen dat de bedoelde kennisgeving aan het bewijsoordeel had bijgedragen.

Een eerste te onderscheiden vraag is als gezegd of aan de wettelijke bewijsminima is voldaan. In het onderzoek zijn geen zaken aangetroffen waarin de schuldvaststelling, in strijd met de bewijsminimumregel van art. 342 lid 2 Sv, berust op de verklaring van één enkele getuige. In vijf bestudeerde dossiers doet zich voor dat het bewijs, in strijd met het bepaalde in art. 341 lid 4 Sv, uitsluitend berustte op een bekende verklaring van de verdachte. Deze vijf zaken zijn alle op ZSM-wijze afgedaan en in alle vijf zaken is sprake van een onvolledig dossier. Een voorbeeld is hierboven gegeven.

De tweede te onderscheiden vraag is als gezegd of het bewijs toereikend is. Daarbij gaat het uitsluitend om de vraag of het wettig bewijs geleverd is, of uit het voorhanden wettige bewijsmateriaal de conclusie kan worden getrokken dat de verdachte het feit heeft begaan. De vijf genoemde zaken waarin art. 341 lid 4 Sv niet in acht is genomen, zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. De vraag naar de betrouwbaarheid van het bewijs komt in § 4.3.5 apart aan de orde.

In het merendeel van de gevallen bevat het bestudeerde dossier voldoende bewijs om de schuldvaststelling te kunnen dragen. In dertig zaken is het bewijs door de onderzoekers echter ontoereikend geoordeeld.

Voor elf van de zaken waarin het bewijs ontoereikend is geoordeeld, geldt dat het gebrek in wezen is terug te voeren op een incompleet dossier. Het gaat met andere woorden om gebreken die, als verzet zou worden gedaan, vermoedelijk eenvoudig kunnen worden verholpen.⁷⁵ Een voorbeeld daarvan vormt de zaak waarin de gebiedsaanwijzing die door het college van B&W zou zijn uitgevaardigd, in het dossier ontbreekt. Iets gecompliceerder ligt het in het volgende voorbeeld.

Casus 1

Tegen verdachte is een OM-strafbeschikking uitgevaardigd voor diefstal, gepleegd [dag maand] 2013. Haar wordt een boete van € 210 opgelegd. Het dossier bevat een proces-verbaal van bevindingen, inhoudende dat enkele dagen na de bedoelde datum een zekere A aan het bureau van politie komt, die meedeelt dat hij via internet onder een bepaald mutatienummer aangifte heeft gedaan van winkeldiefstal. Daarin staat vermeld dat hij beelden heeft van de beveiligingscamera's. Deze beelden heeft hij op DVD gezet en geeft hij vrijwillig af aan de verbalisant. De verbalisant neemt de DVD in beslag en in het dossier is een kennisgeving hiervan opgenomen. In het dossier zit voorts een twee dagen later opgemaakt proces-verbaal van verhoor van 1 maart 2013, waarin de verdachte verklaart dat zij zich meldt bij de politie omdat zij vandaag en een "paar keer"

⁷⁵ Het gaat om gevallen waarin het bewijs wel beschikbaar lijkt te zijn, maar zich niet in GPS of BVH bevindt. Hiertoe behoren niet de gevallen waarin het bewijs mogelijk door nader opsporingsonderzoek zou kunnen worden aangevuld.

eerder zonder te betalen “goederen” uit een bepaalde supermarkt heeft meegenomen. Het kan zijn dat dit onder andere op de boven bedoelde pleegdatum is geweest. Verder bevat het dossier een doorgestuurd emailbericht van Y met daarin drie camerabeelden waarop is te zien dat een vrouw bij de kassa in een supermarkt staat.

Het probleem is hier mede dat van een gave bekentenis (die maar weinig steunbewijs vereist) geen sprake is. Daarvoor is de bekentenis te weinig specifiek.

In de negentien andere zaken kan niet worden gezegd dat het gebrek aan toereikend bewijs eenvoudig verholpen kan worden door completering van het dossier. Het kan er daarom voor gehouden worden dat er in deze gevallen daadwerkelijk onvoldoende bewijs is.

Binnen de dertig zaken waarin het bewijs ontoereikend is geoordeeld, kan een – overigens weinig scherp – onderscheid worden gemaakt tussen twee groepen gevallen. De eerste groep gevallen betreft zaken waarin de vraag is of met voldoende mate van zekerheid uit het bewijsmateriaal de conclusie kan worden getrokken dat het feit bewezen is. Zo is in een aantal van deze zaken de vraag of het bewijs van opzet wel voldoende is. De moeilijkheid is hier dat de grens tussen net wel en net niet voldoende bewijs niet scherp kan worden getrokken. Er kan zich derhalve in een concreet geval gemakkelijk verschil van inzicht voordoen over de toereikendheid van het bewijs. Daarmee is in het onderzoek rekening gehouden. In de eerste groep zijn daarom de gevallen ondergebracht waarin in elk geval sterk kan worden betwijfeld of de bewijsconstructie, indien die in cassatie zou worden getoetst, stand houdt.

Tot deze eerste groep van ‘twijfelgevallen’ behoren zeven loopzaken, zes ZSM-zaken en vijf CVOM zaken. In alle zeven loopzaken kan het gebrek aan bewijs worden toegeschreven aan een incompleet dossier. Dat geldt ook voor twee van de ZSM-zaken en één van de CVOM-zaken. In vier ZSM-zaken en vier CVOM-zaken wordt de twijfel over de toereikendheid van het bewijs dus niet verklaard door onvolledige dossiervorming. Een voorbeeld vormt de volgende zaak.

Casus 2

Tegen verdachte is een OM-strafbeschikking uitgevaardigd voor schuldheiling van een fiets, gepleegd in of omstreeks de periode van [dag] november 2012 tot en met [dag] april 2013 te X. Haar wordt een geldboete van € 350 opgelegd.

Het dossier bevat een proces-verbaal van aangifte, inhoudende dat de door aan-geefster gebruikte leenfiets van een rijwielhandelaar tussen vrijdag 20 juli 2012, 9:00 uur, en zaterdag 21 juli 2012, 16:00 uur te X is gestolen. Blijkens het proces-verbaal verhoor getuige meldt verdachte zich op de bedoelde dag in april 2013 bij de algemene fiets afhandel centrale te X om haar buiten de stalling geparkeerde en door gemeenteambtenaren verwijderde fiets op te halen. Verdachte herkent de fiets en opent het hangslot. Het betreft de eerder als gestolen opgegeven leenfiets. Verdachte is gehoord. Zij verklaart dat zij eind november 2012 van haar werkgever hoorde dat hij een adres wist waar je goedkope fietsen zou kunnen kopen. Verdachte noemt de naam, het telefoonnummer en de website van de man bij wie ze de fiets heeft gekocht. Zij verklaart € 60 voor de fiets te hebben betaald. Dit leek haar een redelijke prijs, omdat de verkoper zei dat het een opknappertje was. Zij heeft met de verkoper gesproken over de herkomst van de leenfiets. Hij heeft haar gezegd dat de fiets eerlijk is, dat hij fietsen opkoopt en opknapt. Verdachte doet afstand van de fiets. De verkoper is ook gehoord. Hij verklaart dat hij de fiets via inruil heeft gekregen, er € 20 voor heeft betaald, voorwiel, spatbord en lamp heeft vervangen en de fiets vervolgens aan verdachte heeft verkocht.

De verdachte doet verzet, waarna het OM in 2014 de strafbeschikking intrekt en de zaak seponereert omdat het een feit van betrekkelijk geringe aard/omvang betreft.

De tweede groep van zaken betreft gevallen waarin er naar het oordeel van de onderzoekers weinig tot geen twijfel kan bestaan over de ontoereikendheid van het bewijs. Daarvan is sprake in zes ZSM-zaken en zes CVOM-zaken. Bij één van de ZSM-zaken is het gebrek toe te schrijven aan een incompleet dossier. In vijf ZSM-zaken en zes CVOM-zaken is er dus daadwerkelijk onvoldoende bewijs. Het volgende geval vormt van deze categorie een voorbeeld.

Casus 3

Tegen verdachte is een OM-strafbeschikking uitgevaardigd voor het “niet voldoen aan een ambtelijk bevel”. De strafbeschikking vermeldt geen wetsartikelen, maar ziet kennelijk op overtreding van art. 184 Sr. Dat behoort te worden gekwalificeerd als opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten. Aan verdachte wordt een boete opgelegd van € 360, te betalen in 2 termijnen (maandelijks).

De stukken in het dossier houden het volgende in. In de vroege morgen van [dag datum] 2013 is in een jongeren centrum een feest gaande. Een vriend van verdachte is door de portier buiten gezet vanwege vervelend gedrag. Verdachte is met hem meegegaan. Hij wil nog zijn jas hebben, maar is het bonnetje van de garderobe kwijt en de jas wordt niet gevonden. Tegen verdachte wordt gezegd dat hij na afloop van het feest kan terugkomen om zijn jas te halen. Verdachte is zichtbaar dronken en begint zich vervelend te gedragen, onder andere door verbalisanten te duwen, en weigert om weg te gaan. Verdachte houdt zich meer dan dertig minuten vervelend op voor de ingang van het jongeren centrum en andere bezoekers van het feest beginnen zich ermee te bemoeien, met een kleine oploop tot gevolg. Verbalisanten vorderen verdacht drie keer om weg te gaan, maar verdachte weigert dit. Dan wordt hij aangehouden op grond van art. 2:1 lid 1 en 2 van de plaatselijke APV jo. art. 184 Sr. Art. 2:1 lid 1 van de APV bevat een samenscholingsverbod. Art. 2:1 lid 2 verplicht, kort gezegd, degene die aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregelheden (dreigen te) ontstaan of bij een samensholling om op bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de aangewezen richting te verwijderen.

De vordering waaraan verdachte niet heeft voldaan werd dus gedaan krachtens art. 2:1 lid 2 van de APV. Deze bepaling houdt echter niet uitdrukkelijk in dat de ambtenaar van politie gerechtigd is tot het doen van die vordering. Dit brengt mee dat niet bewezen kan worden dat de vordering krachtens wettelijk voorschrift is gedaan, een bestanddeel van de delictsomschrijving in art. 184 Sr (vgl. HR 24 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT7085).

Het gegeven voorbeeld is niet het enige geval waarin de uitgevaardigde strafbeschikking verband houdt met de handhaving van de openbare orde. Zaken waarin de strafbeschikking is uitgevaardigd wegens overtreding van een in een algemene plaatselijke verordening (APV) neergelegd samenscholingsverbod lijken een wat bewijsvoering betreft problematische categorie te vormen. Veel APV's zijn geënt op de door de Vereniging Nederlandse Gemeente opgestelde model-APV. Hoofdstuk 2 van de model-APV bevat bepalingen die bedoeld zijn om de openbare orde te waarborgen, onder meer door de bestrijding van ongeregelheden. Art. 2:1 lid 1 model-APV verbiedt het op een openbare plaats deelnemen aan een samensholling, onnodig opdringen of door uitdagend gedrag aanleiding geven tot ongeregelheden.⁷⁶ Aldus wordt een vrij vage norm gesteld die uiteenlopend gedrag bestrijkt. Een probleem daarbij is dat de feitsopgave in de strafbeschikking summier pleegt

⁷⁶ Model-APV van 10 juli 2014, Lbr. 14/054. De in 2013 geldende versies van de model-APV waren in zoverre gelijklopend.

te zijn, waardoor vaak niet duidelijk is waaraan de verdachte zich schuldig zou hebben gemaakt (vgl. § 4.3.1). Doorgaans wordt de tekst van de APV-bepaling kernachtig weergegeven als “deelnemen aan een samenscholing of aanleiding geven tot wanordelijkheden.”⁷⁷ Daardoor is niet duidelijk op welke van de genoemde gedragingen (samen-scholen, opdringen of aanleiding geven tot wanordelijkheden) de strafbeschikking het oog heeft. Daar komt bij dat, door de beknoptheid van de weergave, niet alle bestanddelen expliciet worden genoemd. Zo kan gemakkelijk buiten beeld raken dat ‘aanleiding geven tot wanordelijkheden’ alleen strafbaar is als dat ‘door uitdagend gedrag’ geschiedt. De gebreken in de bewijsvoering zijn mogelijk mede daaraan toe te schrijven.

Casus 4

Tegen verdachte is een OM-strafbeschikking uitgevaardigd voor het deelnemen aan een samenscholing of aanleiding geven tot wanordelijkheden, gepleegd op een zondag in 2013 te Utrecht. De beschikking vermeldt art. 2:2 lid 1 onder f of g APV Utrecht. Bedoeld zal zijn art. 2:2 lid 1 onder e of g; het verbod om op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze (e) deel te nemen aan een samenscholing of (g) door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.⁷⁸ De verdachte wordt een boete van € 220 opgelegd. Het dossier bevat een op ambtsead opgemaakt mini-pv (“kennisgeving van bekeuring”), de elektronische invoer daarvan, twee processen-verbaal van bevindingen en de tekst van art. 2:2 APV Utrecht. Het mini-pv houdt in dat verdachte op de bedoelde zondag om 14:39 uur in Utrecht een feit pleegde dat is gecodeerd als feitnummer F055 (in de Tekstenbundel omschreven als het op of aan de weg of een voor het publiek toegankelijke plaats deelnemen aan een samenscholing, onnodig opdringen of door uitdagend gedrag aanleiding geven tot wanordelijkheden) en de verklaring van verdachte: “We waren met 50 man bier aan het drinken. Niemand verstoorde de openbare orde.” Uit de processen-verbaal van bevindingen blijkt het volgende. De politie heeft informatie ontvangen over een mogelijk vijandig treffen van voetbalsupporters van FC Utrecht en die van de bezoekende club. Ongeveer honderd supporters van de bezoekende club zouden van plan zijn in het centrum van Utrecht supporters van FC Utrecht op te zoeken om te rellen. In café D staan ongeveer vijftig supporters van de bezoekende club, van wie de meesten naar het idee van de politie niet in het bezit zijn van kaarten voor de wedstrijd en van wie enkelen bij de politie bekend zijn in verband met voetbal gerelateerde zaken en een stadionverbod hebben. De bedrijfsleider van het café heeft de politie gebeld, omdat de groep volgens hem uit is op een confrontatie met FC Utrecht supporters en veel telefonisch contact heeft met FC Utrecht supporters. Een man, van wie bekend is dat hij lid is van de harde kern van van de aanhang van de bezoekende club loopt het café uit, spreekt kort met twee Utrecht harde kern supporters die voor de ingang van Hoog Catharijne staan en gaat daarna weer het café binnen. De verbalisant vermoedt dat er mogelijk een confrontatie ophanden is. De bedrijfsleider van het café meldt dat meerdere personen pogen via nooddeuren het café aan de achterkant te verlaten. Enkelen zouden via de achtergelegen binnenplaats en het dak het pand hebben verlaten. Een groep van tien tot 15 Utrecht supporters loopt richting het café. Alle nog in het café aanwezige personen worden aangehouden vanwege het verstoren van de openbare orde.⁷⁹

⁷⁷ Sommige beschikkingen vermelden hierbij de overtreden APV-bepaling. Andere verwijzen naar de model-APV zonder het desbetreffende artikel (art. 2:1 lid 1) te vermelden.

⁷⁸ Onder f is verboden om op of aan een openbaar plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw onnodig op te dringen.

⁷⁹ Het mini-pv en de elektronische invoer daarvan houden in dat de verdachte is staande gehouden en de cautie heeft gekregen. Niet blijkt dat hij is gewezen op het recht om een raadsman te consulteren.

Uit het bovenstaande blijkt niet dat (al) sprake was van een openbare ordeverstoring door een samenshooling, waaraan verdachte heeft deelgenomen. Noch blijkt van uitdagend gedrag waarmee verdachte aanleiding heeft gegeven tot wanordelijkheden.⁸⁰

4.3.5 Overtuigend bewijs

Of het bewijs overtuigend is, laat zich moeilijk aan de hand van alleen het dossier beantwoorden. Nagegaan kan worden of de waarborgen waarmee de wetgever de bewijsoverlevering heeft omringd, in acht zijn genomen. Een van die waarborgen, de ondertekening van processen-verbaal door de opsporingsambtenaar, is in § 4.3.2 al aan de orde gekomen. Op een andere waarborg, het onderzoek naar de identiteit van de verdachte, zal in deze paragraaf worden ingegaan. Voor het overige geldt dat de onderzoekers zich hebben beperkt tot de vraag of op grond van het dossier reden is voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van het bewijs. De gevallen waarin de genoemde waarborgen ontbreken, zijn daartoe niet gerekend.

Art. 27a lid 1 Sv schrijft voor dat onderzoek moet worden gedaan naar de identiteit van de verdachte. Dat onderzoek omvat in elk geval het vaststellen van de identiteit aan de hand van een identiteitsbewijs. Als sprake is van een misdrijf waarvoor op grond van art. 67 lid 1 Sv voorlopige hechtenis is toegelaten, moeten de opsporingsambtenaren die de verdachte aanhouden of verhoren, tevens foto's en vingerafdrukken afnemen (art. 27a lid 1 jo. art. 55c lid 2 Sv). Het belang van een behoorlijke identiteitsvaststelling is groot. Daardoor kan persoonsverwisseling worden voorkomen. Het gaat bij die identiteitsvaststelling dus om de betrouwbaarheid van de (voor het bewijs gebruikte) opgave van personalia door de door de politie verhoorde persoon.

Volgens een respondent bij het parket Noord-Nederland gaat het OM bij het beoordelen van ZSM-zaken in principe af op de informatie die de politie verstrekt over de identiteit van de verdachte. Dat kan bijvoorbeeld zijn een proces-verbaal, inhoudende dat de verdachte zich heeft geïdentificeerd. In de ZSM-omgeving wordt deze informatie alleen nader gecontroleerd indien er indicaties zijn dat de opgegeven identiteit van de verdachte niet klopt. Anders dan in ZSM-zaken, bevat het dossier in loopzaken een ID-staat van de verdachte. In geen van beide zaakstromen zouden parketmedewerkers standaard controleren of in de gevallen waarin de wet dat voorschrijft, vingerafdrukken van de verdachte zijn afgenomen. Aan het vaststellen van de identiteit van de verdachte, althans de verslaglegging daarvan in het dossier, blijkt nogal wat te schorten. In maar 74 % van de onderzochte loopzaken (N = 92) kan uit het dossier worden afgeleid dat de identiteit van de verdachte deugdelijk is vastgesteld. Bij ZSM-zaken en CVOM-zaken is dit 78 % (N = 97) respectievelijk 93 % (N = 116). Daarbij is soepel gerekend. Omdat de invalshoek de betrouwbaarheid van de personalia is, zijn ook 'goed' gerekend zaken waarin het dossier hieromtrent niet meer inhoudt dan dat de verdachte de verbalisant ambtshalve bekend is (en dus niet blijkt dat die identiteit aan de hand van een identiteitsbewijs is vastgesteld).

In de CVOM steekproef ligt het percentage zaken waarin uit het dossier blijkt dat de politie de identiteit van de verdachte deugdelijk heeft vastgesteld dus hoger dan in de twee andere steekproeven. Volgens een geïnterviewde assistent-OvJ bij de CVOM is het controleren of de identiteit van de verdachte is vastgesteld een belangrijk onderdeel van

⁸⁰ Verdachte heeft verzet gedaan tegen de strafbeschikking. Afgaande op het dossier in GPS, geraadpleegd op 29 september 2014, is op het verzet nog geen beslissing van het OM gevolgd.

de beoordeling van ingestuurde dossiers door medewerkers van de CVOM. De CVOM acht het niet voldoende als het proces-verbaal alleen inhoudt dat de verdachte zich heeft geïdentificeerd, aldus deze respondent.

In één loopzaak en één ZSM-zaak is door de onderzoekers geoordeeld dat er ernstig getwijfeld kan worden aan de betrouwbaarheid van het bewijs. Eén daarvan hier als voorbeeld:

Casus 5

Tegen verdachte is een OM-strafbeschikking uitgevaardigd voor het als bestuurder van een motorrijtuig de plaats van het ongeval verlaten. Hem wordt een boete van €350 opgelegd.

Het dossier bevat een proces-verbaal van aangifte, inhoudende dat een personenauto het hekje voor een bepaalde inpandige parkeerplaats eruit heeft gereden. Aangeefster heeft dit niet gezien maar gehoord van F, die haar vertelde dat hij had gezien dat een grijze Mercedes met kenteken X-YYY-ZZ tegen het hekje aanreed, de bestuurder en bijrijder uitstapten, naar de auto en het hekje keken, weer instapten en wegreden. De aangeefster heeft foto's gemaakt van de schade aan het hekje. Drie van die foto's zijn opgenomen in het dossier. F is als getuige gehoord. Zijn verklaring bevestigt de aangifte. F verklaart onder meer dat hij heeft gezien dat de Mercedes met de voorzijde tegen het hekje aanreed, waardoor het hekje helemaal scheef kwam te staan. Na een vordering op grond van art. 165 WVV meldt het autobedrijf dat de eigenaar is van de Mercedes, dat verdachte op de desbetreffende dag de bestuurder van de auto was. Een proces-verbaal van bevindingen houdt in dat de auto uit bouwjaar 2013 is en dat een medewerker van het autobedrijf telefonisch verklaart dat hij in het systeem heeft gekeken, dat er geen schade op de Mercedes zat toen die werd ingeleverd en dat zij dit altijd zorgvuldig controleren. Verdachte ontkent dat hij met de auto tegen een hekje is gereden en vervolgens de auto en het hekje heeft bekeken en is weggereden. Hij verklaart onder meer dat hij de auto drie dagen van de garage heeft geleend, deze splinternieuw was en hij hem zonder schade weer heeft ingeleverd.

De verklaring van de medewerker van het autobedrijf, waaruit volgt dat verdachte de leenauto niet heeft beschadigd, maakt dat de onderzoekers twifelen aan de betrouwbaarheid van de verklaring van getuige F, voor zover inhoudende dat het hekje is aangereden door een grijze Mercedes met kenteken X-YYY-ZZ.

4.3.6 Excepties

In geen van de onderzochte zaken deed zich een geval voor waarin sprake was van een vervolgingsuitsluitingsgrond. Gevallen waarin mogelijk sprake was van een strafuitsluitingsgrond zijn evenmin aangetroffen.

4.4 De derde onderzoeksvraag: de waarborgen

De procedure voor het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking is met wettelijke waarborgen omkleed. Een belangrijke waarborg is gelegen in de functionaris die strafbeschikking uitvaardigt. Ingevolge art. 257a lid 1 Sv dient dat de OvJ te zijn. Mandatering aan andere bij het parket werkzame ambtenaren is daarbij binnen bepaalde grenzen toegestaan. Voorts schrijft art. 257c Sv voor dat in bepaalde gevallen de OvJ de verdachte hoort, alvorens hij de OM-strafbeschikking uitvaardigt. Onderzocht is in hoeverre het OM deze waarborgen in acht neemt.

4.4.1 De verantwoordelijke functionaris

Ingevolge art. 257a lid 1 Sv is het de OvJ die bevoegd is de OM-strafbeschikking uit te vaardigen. Op grond van art. 126 lid 1 Wet RO kan de OvJ de uitoefening van bevoegdheden opdragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar. Mandaat is niet toegestaan indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorts nadere regels omtrent mandatering worden gesteld (art. 126 leden 3 en 4 Wet RO).

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet OM-afdoening is het mandateringsbeleid aan de orde geweest. Mede gelet op een onderzoek naar de inhoud en de praktische werking van de mandaatregelingen bij de parketten,⁸¹ is gelijktijdig met de inwerking-treding van de wet het Besluit Reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling Landelijk Parket gewijzigd. In art. 2 van dit besluit werd bepaald dat de OvJ het uitvaardigen van een strafbeschikking waarin een taakstraf wordt opgelegd waarvan de duur honderdtwintig uren overstijgt niet aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar mag opdragen.⁸² Vervolgens is in de modelmandaatregeling van het College uiteengezet dat parketsecretarissen bevoegd zijn tot het uitvaardigen van een strafbeschikking inhoudende een taakstraf van ten hoogste honderdtwintig uur, een financiële sanctie van ten hoogste € 2.000 of algemeen reclasseringstoezicht. Administratief juridisch medewerkers zijn bevoegd tot het uitvaardigen van een strafbeschikking inhoudende een geldboete van ten hoogste € 2.000. Van mandatering kan dus geen sprake zijn in zaken waarin een OBM wordt opgelegd of waarin een gedragsaanwijzing wordt gegeven, anders dan strekkend tot algemeen reclasseringstoezicht. Het College heeft de hoofden van de arrondissementsparketten verzocht de arrondissementale mandaatregelingen in overeenstemming te brengen met de modelregeling.⁸³

In de praktijk worden bevoegdheden gemandateerd aan parketsecretarissen en daarnaast aan administratief-juridisch medewerkers (AJM'ers) met enige juridische scholing, die worden ingezet voor het beoordelen van standaardzaken.⁸⁴ Over de mandatering van bevoegdheden in de praktijk van de OM-strafbeschikking is informatie ingewonnen bij onder meer het parket Noord-Nederland en bij de CVOM. Bij het parket Noord-Nederland beslissen parketsecretarissen en AJM'ers tot het opleggen van een OM-strafbeschikking. In ZSM-zaken is bij deze beslissing een OvJ betrokken. Loopzaken komen in de regel alleen bij een OvJ na verzet tegen een OM-strafbeschikking die door een parketsecretaris is uitgevaardigd. Bij verzet tegen een OM-strafbeschikking die is uitgevaardigd door een AJM'er, herbeoordeelt een parketsecretaris de zaak. Bij de CVOM beoordelen AJM'ers alle zaken waarin zich geen bijzonderheden voordoen. Zij kunnen overleggen met een parketsecretaris.

Uit het onderzoek is gebleken dat de uitgevaardigde strafbeschikking zelden vermeldt door welke functionaris zij is uitgevaardigd. Daarop zal in § 4.5.1 worden ingegaan. Het ontbreken van die vermelding maakt het uiteraard lastig om vast te stellen of de beschikking is gegeven door een daartoe bevoegde functionaris. In het dossieronderzoek is telkens nagegaan of op andere wijze viel vast te stellen welke functionaris de beslissing heeft genomen om de zaak met de OM-strafbeschikking af te doen. Vaak was het niet mogelijk. In slechts een minderheid van de onderzochte zaken blijkt uit het dossier dat de OvJ of een

⁸¹ J.J.M. Franssen e.a. (2007), Mandaatregeling parketmedewerkers Openbaar Ministerie, Den Haag: WODC en B&A Consulting

⁸² Art. 2 lid 1 aanhef en onder a Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket, Stb. 2012, 615 (i.w.tr. op 1 januari 2013). Voor deze bepaling kwam het gelijklopende art. 3 lid 1 aanhef en onder a Besluit houdende regels ten aanzien van het landelijk en het functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie, Stb. 2013, 170 (i.w.tr. op 17 mei 2013). Bij laatstgenoemd besluit werd het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket ingetrokken.

⁸³ EK 2009-2010, 29 849, nr. L

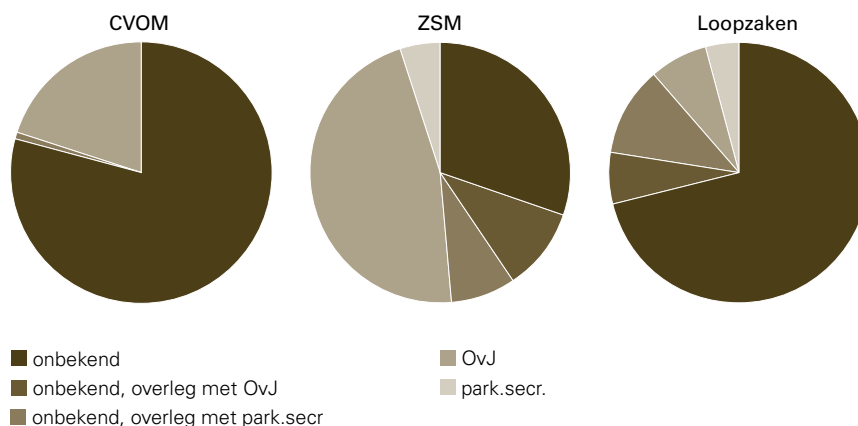
⁸⁴ Bron: Parket-Generaal

parketsecretaris de beslissing heeft genomen.⁸⁵ In de meeste gevallen vermelden de bestudeerde stukken dus niet welke functionaris hiertoe heeft beslist. Wel volgt in een aantal van deze zaken uit het dossier dat over de afdoening overleg is gepleegd met de OvJ of een parketsecretaris. De vijf zaken waarin een geldboete van meer dan € 2.000 is opgelegd behoren tot de zaken waarin uit het dossier niet blijkt wie de beslissing tot het uitvaardigen van de strafbeschikking heeft genomen.⁸⁶

De onderscheiden zaakstromen verschillen in dit opzicht. Zo vermelden slechts 14 dossiers uit de steekproef loopzaken welke functionaris de afdoeningsbeslissing heeft genomen; negenmaal de OvJ en vijfmaal een parketsecretaris. In de steekproef CVOM-zaken geldt dit voor 24 dossiers, telkens de OvJ. In de steekproef ZSM ligt dit aantal op 64; 58 maal de OvJ en zesmaal een parketsecretaris.⁸⁷

grafiek 3

Verantwoordelijk voor OM-strafbeschikking



Hoewel dus op basis van het dossieronderzoek moeilijk conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de vraag of de OM-strafbeschikking door een daartoe bevoegde functionaris is uitgevaardigd, is er op basis van de praktijk zoals die uit de interviews blijkt, weinig reden om te veronderstellen dat OM-strafbeschikkingen door personen worden uitgevaardigd die geen OvJ, parketsecretaris of AJM'er zijn. Mede gelet op de sancties die plegen te worden opgelegd, te weten voornamelijk boetes die niet meer bedragen dan € 2.000, is er evenmin reden om aan te nemen dat de aan mandatering gestelde grenzen niet worden gerespecteerd.

4.4.2 De hoorplicht

In bepaalde gevallen dient het OM de verdachte te horen. Ingevolge art. 257c lid 1 Sv wordt een OM-strafbeschikking houdende een taakstraf, een OBM of een aanwijzing betreffende het gedrag slechts uitgevaardigd, indien de verdachte door de OvJ is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen. Uiterlijk bij aanvang van het horen wordt de verdachte gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Art. 257c lid 2 Sv schrijft voor dat een OM-strafbeschikking houdende een geldboete of schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk of gezamenlijk meer dan € 2.000 belopen, slechts wordt uitgevaardigd nadat de verdachte, bijgestaan door een raadsman, is gehoord. Deze grens ligt hoger wanneer de OM-strafbeschikking ter zake van een economisch feit

⁸⁵ In deze alinea zijn tot de categorie parketsecretaris gerekend politie-parketsecretarissen, ook wel hoppers genoemd. Het betreft twee dossiers die inhouden dat de politie-parketsecretaris tot de OM-strafbeschikking heeft besloten en vier dossiers waarin blijkt van overleg met de politie-parketsecretaris.

⁸⁶ In één van deze dossiers blijkt wel van overleg met een parketsecretaris.

⁸⁷ Het verschil is nog groter als in aanmerking wordt genomen dat de steekproeven niet geheel zuiver bleken te zijn (zie § 3.3). Zeven van de 14 genoemde loopzaken zijn in feite op ZSM-wijze afgedaan.

tegen een rechtspersoon wordt uitgevaardigd. In dat geval geldt dat de verdachte slechts hoeft te worden gehoord, met bijstand van een raadsman, als de strafbeschikking betalingsverplichtingen uit boete of schadevergoedingsmaatregel bevat die meer dan € 10.000 belopen (art. 36 lid 2 WED).

Uit de wetgeschiedenis blijkt dat deze voorschriften in de eerste plaats een zorgvuldige besluitvorming dienen. Die wordt belangrijker geacht naarmate de op te leggen sancties zwaarder zijn. Mede daarom dient de verdachte bij een voorgenomen taakstraf, OBM, gedragsaanwijzing of boete van meer dan € 2.000 gelegenheid te krijgen zijn visie op het gebeurde naar voren te brengen. Aldus draagt het horen bij aan de zorgvuldigheid waarmee de schuld van de verdachte aan het strafbare feit wordt vastgesteld en de strafwaardigheid van dat feit wordt beoordeeld. Ook kan de verdachte de aandacht vestigen op de gevolgen die een voorgenomen sanctie voor hem heeft. In de tweede plaats is het horen voorafgaand aan het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking bedoeld om zinloos werk te voorkomen. Als de verdachte bij het horen aangeeft niet bereid te zijn de straf te voldoen, kan hij meteen worden gedagvaard.⁸⁸

In bepaalde gevallen dient het OM de verdachte te horen.

Binnen de grenzen van art. 126 Wet RO kan de OvJ het horen mandateren aan een parketsecretaris. De Aanwijzing OM-strafbeschikking schrijft voor dat in geval van een taakstraf van 121 tot en met honderdtachtig uur, een OBM of een gedragsaanwijzing anders dan een algemene gedragsaanwijzing inhoudende reclasseringstoezicht de OvJ de verdachte moet horen.⁸⁹ Wat de taakstraf betreft correspondeert dit met het in § 4.4.1 genoemde verbod om het uitvaardigen van een strafbeschikking te mandateren, wanneer daarin een taakstraf van meer dan honderdtwintig uur wordt opgelegd.

Art. 257c lid 3 Sv schrijft voor dat van het horen een schriftelijk verslag wordt opge maakt. Indien de OM-strafbeschikking afwijkt van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt van de verdachte worden de redenen daarvoor aan het verslag toegevoegd, voor zover zij niet al mondeling zijn opgegeven. De term 'uitdrukkelijk onderbouwd standpunt' in art. 257c lid 3 Sv sluit aan bij art. 359 lid 2 Sv. Dezelfde verweren die op grond van dat artikel een gemotiveerde verwerping vergen, behoeven bespreking bij de oplegging van een OM-strafbeschikking.⁹⁰ Als voorbeeld kan worden gedacht aan een duidelijk en door argumenten geschraagd verweer dat de verdachte zijn rijbewijs vanwege zijn werk niet kan missen. Het passeren van een dergelijk standpunt kan de OvJ mondeling of in het verslag van horen motiveren.

In het dossieronderzoek is ook gekeken of de verdachte bij het horen een serieus verweer heeft gevoerd als bedoeld in art. 358 lid 3 Sv, bijvoorbeeld een beroep op noodweer, en zo ja, of is gemotiveerd waarom daaraan is voorbijgegaan.

Uit het dossieronderzoek komt als algemeen beeld naar voren dat bovengenoemde waarborgen in acht worden genomen. Noemenswaardige verschillen in de zaakstromen deden zich daarbij niet voor. In 64 zaken in het dossieronderzoek (17 %) gold een hoorplicht op grond van art. 257c lid 1 Sv. Het betreft merendeels ZSM-zaken. Met uitzondering van één zaak, heeft in al deze gevallen een OM-zitting plaatsgehad. Voorts zijn er 15 zaken waarin de verdachte is gehoord, terwijl (uiteindelijk) in de OM-strafbeschikking geen sanctie is opgelegd waarvoor horen is vereist.

⁸⁸ TK 2004-2005, 29 849, nr. 3, pp. 30, 31

⁸⁹ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), p. 4

⁹⁰ Bij amendement van kamerleden Griffith en Wolfsen, TK 2004-2005, 29 849, nr. 22.

In 75 van de 78 onderzochte zaken waarin de verdachte, al dan niet verplicht, is gehoord, heeft deze daarbij verklaard bereid te zijn de voorgenomen straf of maatregel te voldoen of daaraan mee te werken. In 74 van die 78 zaken was het de OvJ die de verdachte hoorde. Hiertoe behoren alle 47 zaken waarin volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking de OvJ vanwege de opgelegde sanctie (telkens OBM) de verdachte diende te horen. In twee zaken heeft een parketsecretaris de verdachte gehoord en was dat, gezien de opgelegde sancties, toegestaan. In de andere twee zaken blijkt niet uit het dossier welke functionaris de verdachte heeft gehoord.

Aan het vereiste dat de verdachte uiterlijk bij de aanvang van het horen wordt gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken, wordt in de praktijk invulling gegeven door deze mogelijkheid te vermelden in de bijsluiters die bij de uitnodiging voor het horen wordt gevoegd. In vier onderzochte dossiers, alle ZSM-zaken, blijkt niet dat de verdachte op zijn recht op rechtsbijstand is gewezen. Zaken waarin de verdachte op grond van art. 257c lid 2 Sv of art. 36 lid 2 WED door een raadsman bijgestaan dient te worden, komen in het dossieronderzoek niet voor.⁹¹

In 75 zaken is van het horen een schriftelijk verslag opgemaakt. Deze verslagen zijn soms uiterst summier. Dit zou mede kunnen verklaren waarom in slechts zes dossiers blijkt dat de verdachte tijdens de OM-zitting een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt heeft ingenomen of een serieus art. 358 lid 3 Sv-verweer heeft gevoerd. In vijf van die gevallen zijn in het verslag geen redenen opgegeven voor het feit dat de OvJ daaraan is voorbijgegaan. Uiteraard is het mogelijk dat de OvJ, zoals art. 257c lid 3 Sv toelaat, in deze zaken mondeling aan de verdachte heeft uitgelegd waarom hij aan diens standpunt voorbijgaat, maar het is toch weinig bevredigend dat daarvan in het verslag geen melding wordt gemaakt.

Een beperking tot misdrijven wordt in de desbetreffende passage niet gemaakt, zodat het voorschrift ook van toepassing lijkt te zijn als de strafbeschikking wordt uitgevaardigd voor een overtreding.

Jeugdige verdachten

Ten aanzien van jeugdige verdachten bieden art. 489 Sv en de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen aanvullende waarborgen.⁹² Art. 489 lid 1 sub a en b Sv schrijft voor dat aan de jeugdige verdachte zonder raadsman ambtshalve een raadsman wordt toegevoegd, wanneer de OvJ in een strafbeschikking een taakstraf van meer dan twintig uren wil opleggen of een strafbeschikking wil uitvaardigen waarmee een bedrag is gemoeid dat hoger is dan € 115. De Aanwijzing is op dit punt verwarrend.⁹³ Tegelijk voorziet de Aanwijzing in een extra waarborg. Zij schrijft voor dat, indien de OvJ tegen een jeugdige een strafbeschikking wil uitvaardigen, de verdachte en diens ouders worden uitgenodigd voor een OM-zitting. Daar worden dan het delict en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte besproken. Een beperking tot misdrijven wordt in de desbetreffende passage niet gemaakt, zodat het voorschrift ook van toepassing lijkt te zijn als de strafbeschikking wordt uitgevaardigd voor een overtreding. Desalniettemin stelt het OM zich in een reactie

⁹¹ In vijf zaken is een boete opgelegd die meer dan € 2.000 belooft. Deze boetes zijn echter opgelegd aan rechtspersonen en blijven onder het in art. 36 lid 2 WED genoemde bedrag van € 10.000.

⁹² De Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen (2011A008) is per 1 april 2014 vervangen door Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R005).

⁹³ Volgens de Aanwijzing behoeft bij “afdoeningsvoorstellen voor misdrijven tot een bedrag van € 115 of ten hoogste 20 uur taakstraf (...) geen advocaat te worden toegevoegd”. Art. 489 Sv maakt echter geen onderscheid tussen misdrijven en overtredingen.

op het concept-rapport op het standpunt dat het voorschrift alleen betrekking heeft op misdrijven. Of die interpretatie voor juist moet worden gehouden, is de vraag.⁹⁴

Van de onderzochte OM-strafbeschikkingen zijn er 29 uitgevaardigd tegen een jeugdige verdachte. Het betreft 24 CVOM-zaken, 3 ZSM-zaken en 2 loopzaken. Het overgrote deel van deze zaken betreft overtredingen. In deze strafbeschikkingen is telkens uitsluitend een geldboete opgelegd, oplopend van € 60 tot € 230. In vier gevallen – één uit de zaakstroom CVOM, één uit de zaakstroom loopzaken en twee uit zaakstroom ZSM – bedraagt de boete meer dan € 115. In geen enkele van de 29 onderzochte zaken waarin sprake was van een jeugdige verdachte (dus ook niet in de zaken waarin sprake is van een misdrijf en/of waarin een boete van meer dan € 115 is opgelegd) blijkt uit het dossier dat aan de verdachte een raadsman is toegevoegd en/of dat hij en zijn ouders zijn uitgenodigd voor een OM-zitting.

4.5 De vierde onderzoeksvraag: de beschikking en haar inhoud

Ingevolge art. 257a lid 6 Sv is de OM-strafbeschikking schriftelijk en vermeldt zij (a) de naam en het adres van de verdachte, (b) een opgave van het feit als bedoeld in art. 261 lid 1 en 2 Sv, dan wel een korte omschrijving van de gedraging waarvoor de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, alsmede de pleegtijd en -plaats, (c) het strafbare feit dat deze gedraging oplevert, (d) de opgelegde straffen, maatregelen en aanwijzingen, (e) de dag waarop zij is uitgevaardigd, (f) de wijze waarop verzet kan worden ingesteld en (g) de wijze van tenuitvoerlegging. De bedoeling van dit voorschrift is dat de verdachte door ontvangst van het afschrift van de beschikking over al deze aspecten wordt geïnformeerd.⁹⁵

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het gros van de bestudeerde beschikkingen, mede door het gebruik van imprimés met voorgedrukte gegevens, in elk geval voor een belangrijk deel aan de gestelde eisen voldoet.⁹⁶ Op een aantal punten verdient de inhoud van de strafbeschikking evenwel bijzondere aandacht.

4.5.1 Ondertekening en dagtekening

Het is uitzonderlijk dat de strafbeschikking de naam en de functie vermeldt van, en is ondertekend door, de persoon die de beslissing heeft genomen. In het dossieronderzoek zijn slechts 18 ondertekende beschikkingen aangetroffen. De meeste daarvan zijn in de ZSM-omgeving uitgevaardigd nadat de OvJ de verdachte heeft gehoord. Ook buiten de ZSM-omgeving leidt het horen van de verdachte een enkele maal tot een door de OvJ ondertekende strafbeschikking. Een respondent heeft het ondertekenen van strafbeschikkingen praktisch ondoenlijk genoemd, gelet op de aantallen en de verzending door het CJIB.

De wet schrijft niet uitdrukkelijk voor dat de OM-strafbeschikking de naam bevat van de persoon die haar uitvaardigde en door die persoon wordt ondertekend. Ten aanzien van rechterlijke uitspraken is dit anders. Van anonieme uitspraken heeft de wetgever niet willen

⁹⁴ Volgens het OM heeft de gehele Aanwijzing, hoewel daarin telkens ongeclausuleerd wordt gesproken van de afdoening van “strafzaken”, enkel het oog op misdrijven. Het OM beroept zich daarbij op het gestelde onder de kop “Achtergrond”, waarin aan het slot wordt vermeld hoeveel misdrijven jaarlijks door jeugdigen worden begaan en hoeveel daarvan via de politie bij het OM terecht komen. Direct daarop wordt gesteld dat “deze aanwijzing” aangeeft hoe “daarmee” moet worden omgegaan. Daaruit volgt niet dwingend dat de Aanwijzing *uitsluitend* aangeeft hoe daarmee moet worden omgegaan. Daarbij zij opgemerkt dat, als een dergelijke beperking van de reikwijdte van de Aanwijzing was beoogd, het voor de hand had gelegen dat dit met zoveel woorden tot uitdrukking was gebracht. In dit verband zij verder opgemerkt dat de thans geldende Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R005) een dergelijke expliciete beperking evenmin kent, terwijl de passage waarop het OM zich beroept, daarin niet voorkomt. Dat duidt er niet op dat het om een cruciale passage ging. Ten slotte zij opgemerkt dat een ruime uitleg van de Aanwijzing zou aansluiten bij art. 500 lid 1 Sv, dat ook in kantongerechtszaken oproeping van de ouders voorschrijft.

⁹⁵ Memorie van Toelichting, TK 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 37

⁹⁶ Er worden in de praktijk verschillende formats gebruikt. Zo vermelden sommige beschikkingen de door de verdachte overtreden wetsbepaling(en), terwijl andere beschikkingen dat niet doen. Ook wordt niet altijd vermeld dat het CJIB de verdachte, aan wie een OM-strafbeschikking een geldboete wordt opgelegd, € 7,00 administratiekosten in rekening brengt.

weten (zie art. 357 lid 2 Sv). Door de vermelding van de namen kan onder meer gecontroleerd worden of het vonnis is gewezen door de rechters die op de zaak zaten, of het is gewezen door het vereiste aantal rechters en niet te vergeten, door personen die als rechter zijn beëdigd. Bovendien vormen de namen van de rechters voor de verdediging een handvat om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te onderzoeken.⁹⁷ Ondertekening is eveneens voorgeschreven. Art. 365 Sv bevat daarover nauwkeurige voorschriften. Door de ondertekening van het vonnis, aldus Blok en Besier, “wordt gewaarborgd dat het stuk waaronder de handtekeningen voorkomen, inderdaad het vonnis is, zoals het in raadkamer gewezen en ter terechtzitting uitgesproken is.”⁹⁸

Dergelijke louter kwalificatieve feitsopgaven, die enkel worden geconcretiseerd door de vermelding van tijd en plaats, zijn niet onproblematisch.

De strafbeschikking vertoont grote overeenkomst met een rechterlijke veroordeling.⁹⁹ Dat de verdachte niet door de rechter, maar door het OM wordt bestraft, kan bezwaarlijk een reden opleveren om van een voor de hand liggende waarborg af te zien. In dit verband kan erop gewezen worden dat de Wet OM-afdoening aan art. 344 lid 1 sub 1^e Sv, waarin in de wettelijke vorm opgemaakte rechterlijke uitspraken als wettig bewijsmiddel worden aangewezen, heeft toegevoegd “alsmede in de wettelijke vorm opgemaakte strafbeschikkingen”. Zou de wetgever tot de ‘wettelijke vorm’ niet hebben gerekend dat de authenticiteit van de strafbeschikking door de ondertekening ervan is gewaarborgd?

De vraag is dan ook of in de wettelijke regeling niet moet worden ingelezen dat de strafbeschikking dient te worden ondertekend door de functionaris die daarvoor verantwoordelijk is. Goed verdedigbaar is dat de wetgever onder het uitvaardigen van een strafbeschikking door de OvJ als vanzelfsprekend heeft verstaan het door de OvJ vastleggen van zijn beslissing in een door hem ondertekend schriftelijk bescheid.

Met die werkwijze zijn gewichtige belangen gemoeid. In § 4.4.1 bleek reeds dat vanwege het ontbreken van een ondertekening niet of slechts met moeite valt vast te stellen of de beschikking is uitgevaardigd door een persoon die daartoe bevoegd is. Er is voorts geen garantie dat de (afschriften van de) strafbeschikkingen die door het CJIB worden verzonden, overeenstemmen met de beslissingen zoals die op het parket of bij de CVOM zijn genomen (zie ook § 7). Of bij het digitale verwerkingsproces administratieve fouten en vergissingen zijn gemaakt, valt niet, althans niet op eenvoudige wijze, te controleren. Ten slotte zij erop gewezen dat de oncontroleerbaarheid van het beslissingsproces een praktijk in de hand heeft gewerkt waarin grote aantallen anonieme strafbeschikkingen worden verstuurd waarvoor niemand verantwoordelijk schijnt te zijn. Zie over deze vijfde zaakstroom § 2.4 en § 4.6.2.

Hoewel het ontbreken van naam en handtekening onder de strafbeschikking als een ernstige tekortkoming moet worden aangemerkt, is er in het kader van dit onderzoek onvoldoende grond om tot het oordeel te komen dat op dit punt gehandeld wordt in strijd met de wet. Dit omdat verschil van opvatting mogelijk is over de vraag hoe de wet moet worden uitgelegd.

⁹⁷ De privacy van de rechter moet daarvoor wijken. Vgl. Melai-Groenhuijsen, aant. 4 op art. 257.

⁹⁸ Blok en Besier II, p. 218.

⁹⁹ Met een dagvaarding of een appelschriftuur vertoont de strafbeschikking daarentegen weinig tot geen overeenkomst. Dat naar het oordeel van de Hoge Raad het ontbreken van een handtekening op de dagvaarding niet tot nietigheid leidt (o.m. HR 19 oktober 1988, NJ 1989/232) en de appelschriftuur niet door de OvJ behoeft te worden ondertekend (HR 7 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO9834), kan dan ook niet een krachtig argument opleveren om bij de strafbeschikking van ondertekening af te zien.

Art. 257a lid 6 Sv schrijft als gezegd voor dat de strafbeschikking de dag vermeldt waarop zij is uitgevaardigd. Het gaat daarbij om de datum waarop de strafbeschikking (door de OvJ) is uitgevaardigd, dus de datum waarop is beslist, en niet om de datum waarop het afschrift van die (uitgevaardigde) strafbeschikking vervolgens (door het CJIB) wordt verzonden. Uit dit onderzoek is gebleken dat het schrijven dat het CJIB als afschrift van de strafbeschikking verstuurt, niet de datum vermeldt waarop de strafbeschikking wordt uitgevaardigd. In plaats daarvan wordt dit schrijven vijf dagen “vooruit” gedagtekend, hetgeen wil zeggen dat een datum wordt genoemd die vijf dagen later ligt dan de datum waarop het schrijven door het CJIB wordt verzonden. Dat deze werkwijze is ingegeven door de gedachte dat de verdachte daarmee in verband met de verzettermijn tegemoet wordt gekomen, doet, wat daarvan overigens ook zij, niet af aan het feit dat het niet vermelden van de datum waarop de beslissing is genomen, in strijd is met de wet.

De bevindingen in deze paragraaf roepen de vraag op of het schrijven dat door het CJIB wordt verstuurd, wel kan worden aangemerkt als een afschrift van de uitgevaardigde strafbeschikking. Het begrip afschrift veronderstelt een origineel waarmee het afschrift overeenstemt. Van een dergelijk origineel is feitelijk geen sprake. Er is een digitaal bestand, dat onbeperkt kan worden uitgeprint, maar dat bestand is door het CJIB aangemaakt en niet door de verantwoordelijke functionaris. De authenticiteit van dat bestand is daarbij door het ontbreken van een handtekening niet gewaarborgd. De dagtekening van het schrijven houdt voorts geen enkel verband met de datum waarop de strafbeschikking is uitgevaardigd. Een en ander geeft aan het schrijven van het CJIB het karakter van een ‘mededeling uitspraak’. Op basis van door de verantwoordelijke functionaris verstrekte gegevens wordt de verdachte op de hoogte gesteld van de inhoud van de strafbeschikking.

4.5.2 De feitsopgave

Art. 257a lid 6 onder b Sv schrijft voor dat de strafbeschikking een opgave van het feit vermeldt. Dit voorschrift strekt ertoe dat de verdachte duidelijkheid wordt geboden over de concrete gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking is uitgevaardigd. Dit kan door middel van een feitsopgave als bedoeld in art. 261 lid 1 en 2 Sv, welke bepaling ziet op de inhoud van een tenlastelegging, maar ook een korte omschrijving van het feit met vermelding van tijd en plaats volstaat. De wetgever heeft hiermee willen aansluiten bij de praktijk van de feitsopgave in de transactie en de korte aanduiding van het feit in de oproeping voor de kantonrechter als bedoeld in art. 386 lid 1 Sv.¹⁰⁰

In de praktijk is de feitsopgave in veel gevallen een tekstblok dat automatisch tot stand komt wanneer de OM-medewerker een zaak aan de hand van een beslisboom in GPS beoordeelt. Het aldus beoordelen van een dossier leidt niet tot een volledige bewezenverklaring of een geldige kwalificatie. Wel stelt de beoordelaar in het eigen systeem een tenlastelegging op.¹⁰¹ Die kan zijn opgebouwd uit een primair en subsidiair tenlastegelegde feit, terwijl de OM-strafbeschikking ter zake van het ‘primaire’ feit wordt uitgevaardigd.

De in de praktijk gevolgde werkwijze heeft ertoe geleid dat de feitsopgave doorgaans summier en soms zelfs ronduit cryptisch is. Het werken met een summier feitsopgave stuit niet op bedenkingen als wel in enige vorm van feitelijke concretisering is voorzien. In een aantal gevallen is daarvan sprake. Als voorbeeld kan genoemd worden het vermelden van de goederen die zijn weggenomen in een strafbeschikking ter zake van diefstal. Maar dikwijls ontbreekt een dergelijke concretisering. Voorbeelden zijn de meermalen aangetroffen feitsopgaven “aanwezig hebben van stof lijst I” en “aanwezig hebben van twee stoffen lijst I”, alsook de feitsopgaven “voorhanden hebben van een wapencategorie I 7, lijst a/b” en “voorhanden hebben van een wapen van categorie II onder 6”

¹⁰⁰ Memorie van Toelichting, TK 2004-2005, 29 849, nr. 3, pp. 67, 75

¹⁰¹ De beoordelaars die werkzaam zijn bij de CVOM doen dit niet.

Dergelijke louter kwalificatieve feitsopgaven, die enkel worden geconcretiseerd door de – in art. 257a lid 6 sub b Sv eveneens voorgeschreven – vermelding van tijd en plaats, zijn niet onproblematisch. In de eerste plaats is de vraag of zij voldoende houvast bieden bij eventuele later opkomende ‘ne bis in idem’-perikelen. Het kan daarbij gaan om een vervolging nadat eerder een onherroepelijk geworden strafbeschikking is uitgevaardigd.¹⁰² De vraag of sprake is van hetzelfde feit kan echter ook in een eventueel later stadium van dezelfde vervolging rijzen. In dit verband wordt gewezen op de mogelijkheid die art. 257e lid 8 Sv de OvJ biedt om naar aanleiding van verzet de strafbeschikking te wijzigen, waarbij de tweede volzin van dit artikellid bepaalt dat een wijziging waardoor de feitsomschrijving niet langer hetzelfde feit, in de zin van art. 68 Sr, zou inhouden niet is toegestaan. Gewezen kan ook worden op art. 257f lid 3 Sv, dat bepaalt dat de omschrijving van de gedraging in de oproeping gelijk dient te zijn aan de feitsopgave in de strafbeschikking dan wel een “opgave van hetzelfde feit” moet betreffen.¹⁰³

In de tweede plaats maakt de summier feitsopgave het soms moeilijk om te beoordelen of de schuldvaststelling op voldoende bewijs berust. Dit doet zich, zoals in § 4.3.4 reeds bleek, in het bijzonder voor bij feitsopgaven waarin alternatieven worden opengelaten, zoals ‘deelnemen aan een samenscholing of aanleiding geven tot ongeregelde heden’ en ‘handel of vervoer van drugs’.

Hoewel de summier feitsopgaven in een aantal gevallen als problematisch moeten worden aangemerkt, is er, nu de wetgever heeft willen aansluiten bij de destijds bestaande transactiepraktijk, onvoldoende reden om te oordelen dat dergelijke opgaven in strijd zijn met de wet. De wetsuitleg op dit punt is daarvoor met teveel onzekerheden omgeven.

Deze terughoudende opstelling heeft ertoe geleid dat in slechts in 4 % van de onderzochte zaken (N = 14) is geoordeeld dat de feitsopgave onder de maat is. In die zaken is de feitsopgave incorrect, onvolledig of te ruim. Voorbeelden zijn de feitsopgaven “ronselen” en “drugshandel op straat”.¹⁰⁴

4.5.3 De kwalificatie

Ingevolge art. 257a lid 6 onder c Sv dient de OM-strafbeschikking te vermelden welk strafbaar feit de gedraging oplevert. De beschikking dient dus de desbetreffende kwalificatie te bevatten. Een correcte kwalificatie ontbreekt echter in meer dan 80% van de onderzochte beschikkingen. Deze tekortkoming is geconstateerd in 85 ZSM-zaken, 89 loopzaken en zelfs 119 CVOM-zaken. De meeste beschikkingen vermelden in het geheel geen kwalificatie of een ‘kwalificatie’ die gelijk is aan de (summier) feitsomschrijving. In het eerste geval vermeldt de beschikking bijvoorbeeld alleen de omschrijving “Belemmering op heterdaad – een ambtenaar” en “art. 184 lid 1 Sr”. In het tweede geval vermeldt de beschikking bijvoorbeeld tweemaal “aanwezig hebben van stof lijst I” in plaats van, naast die omschrijving, de kwalificatie “Handelen in strijd met een in art. 2, onder C, van de Opiumwet gegeven verbod, strafbaar gesteld bij art. 10, lid 1 van Opiumwet”. Het herhalen van de feitsopgave levert alleen een juiste kwalificatie op bij delicten als diefstal en mishandeling.

Het ontbreken van de (juiste) kwalificatie in veel van de onderzochte OM-strafbeschikkingen hangt samen met de gebruikte werkprocessen, in het bijzonder met de beslisboom in GPS en de feitgegevens die via het digitale berichtenverkeer worden aangeleverd aan het CJIB. Het betreft een structurele omissie, die onder meer de vraag doet rijzen hoe een OM-strafbeschikking in de daarvoor in aanmerking komende gevallen in de justitiële documentatie wordt verwerkt.

¹⁰² HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1734, HR 1 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BM9102. Zie ook P.M. Frielink, ‘ZSM en OM-strafbeschikking floreren niet op rechtspraak.nl’, Strafol 2013, pp. 277-280

¹⁰³ In gelijke zin M.E. de Meijer en J.B.H.M. Simmelink (2014), ‘Het OM in de strafrechtsketen’, in: Het OM Verandert, preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 272, 273.

¹⁰⁴ In de zaak waaruit het tweede voorbeeld komt deed de verdachte verzet, wat leidde tot een wijziging van de OM-strafbeschikking. In de gewijzigde beschikking luidde de feitsopgave: “Verboden op of aan de weg post te vatten of zich daarheen en weer te bewegen.”

4.5.4 Vertaling

Uit 13 dossiers blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet machtig is. De politie verhoorde die verdachten met inzet van een tolk, in het bijzijn van een familielid van de verdachte die als vertaler optreedt of in een vreemde taal die de verbalisant en de verdachte beiden volgens het desbetreffende proces-verbaal voldoende beheersten.¹⁰⁵ Geen van deze dossiers bevat een vertaling van de OM-strafbeschikking in een voor de verdachte begrijpelijke taal. Het ontbreken van een vertaalde strafbeschikking in deze zaken is niet in strijd met een wettelijk voorschrift. Art. 257a lid 7 Sv schrijft voor dat, indien blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst en de strafbeschikking is uitgevaardigd wegens een misdrijf, de beschikking of in ieder geval de in art. 257a lid 6 Sv bedoelde onderdelen wordt vertaald in een voor de verdachte begrijpelijke taal. De verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, kan verzoeken dat de strafbeschikking voor hem wordt vertaald.¹⁰⁶ Dit artikel is echter eerst op 1 oktober 2013 in werking getreden. De onderzochte OM-strafbeschikkingen die nadien zijn uitgevaardigd tegen verdachten van wie is gebleken dat zij geen Nederlands spreken, betreffen enkel overtredingen.

4.6 De vijfde onderzoeksvraag: de verdeling en mandatering van bevoegdheden

Uit § 4.4.1 bleek reeds dat er geen aanwijzingen zijn dat OM-strafbeschikkingen door andere functionarissen worden uitgevaardigd dan OvJ's, parketsecretarissen en AJM'ers en dat er evenmin aanwijzingen zijn dat de grenzen die aan de mandatering zijn gesteld, niet in acht worden genomen. Voor op een parket uitgevaardigde strafbeschikkingen geldt derhalve dat mag worden aangenomen dat zij vrijwel steeds worden uitgevaardigd door een daartoe bevoegde functionaris. Met betrekking tot feitgecodeerde zaken, waarin de beslissing niet ten parkette wordt genomen, ligt dit anders.

4.6.1 De bevoegdheid van de medewerkers van de CVOM

Art. 134 lid 1 Wet RO bepaalt dat het openbaar ministerie (uitsluitend) bestaat uit een aantal nader aangeduide parketten. De CVOM is daar (nog) niet bij. De vraag die dat oproept, is of de CVOM naar geldend recht een onderdeel is van het OM of, net als het CJIB, een organisatie is die daar buiten valt. In de in § 2.3 al genoemde Organisatieregeling dienstonderdelen OM 2012 (Stct. 2012, 16568) wordt de CVOM omschreven als een "landelijke dienst" die ressorteert onder het College van procureurs-generaal. Daarmee is niet gezegd dat die landelijke dienst een onderdeel vormt van het parket-generaal (of van enig ander in art. 134 lid 1 Wet RO genoemd parket). Het lijkt er mede daarom op dat dit niet het geval is.¹⁰⁷ De conclusie moet dan zijn dat de CVOM *wettelijk gezien* geen deel uitmaakt van het openbaar ministerie.

¹⁰⁵ Art. 28 Wet beëdigde tolken en vertalers schrijft voor dat de politie in het kader van het strafrecht uitsluitend gebruik maakt van beëdigde tolken of vertalers. Dat betekent evenwel niet dat de opsporingsambtenaar de verdachte niet mag horen in een vreemde taal die beiden voldoende beheersen (HR 17 juni 2014, ECLI:NL:HR:2014:1446). Dat een familielid als tolk optreedt, is niet toegestaan, maar leidt er niet steeds toe dat de afgelegde verklaring van het bewijs moet worden uitgesloten. Zie Hof Arnhem 19 maart 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BW2561 voor een zaak waarin de schoonmoeder van de verdachte als tolk optrad en waarin dit wel leidde tot bewijsuitsluiting.

¹⁰⁶ Wet van 28 februari 2013 tot implementatie van richtlijn nr. 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280)

¹⁰⁷ Op een daartoe strekkende vraag is door een respondent van het parket-generaal geantwoord dat de CVOM geen onderdeel is van het parket-generaal. Op de website van het openbaar ministerie worden de CVOM en het parket-generaal beide gepresenteerd als te onderscheiden landelijke onderdelen van het OM. De CVOM wordt dus niet gepresenteerd als een onderdeel van het parket-generaal.

Als juist is dat de CVOM geen onderdeel is van het parket-generaal, kunnen de officieren van justitie die aan de CVOM zijn verbonden, niet worden aangemerkt als officieren van justitie die op voet van art. 135 lid 2 Wet RO bij het parket-generaal werkzaam zijn. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel dat leidde tot de Wet van 19 juni 2014, Stb. 225 (zie § 2.3) wordt gesteld dat vanuit “verschillende parketten” officieren van justitie bij de CVOM zijn “gedetacheerd” en dat deze officieren “deel blijven uitmaken van de arrondissementsparketten van waaruit zij gedetacheerd zijn”.¹⁰⁸ Ook van de zijde van het parket-generaal wordt gesteld dat de officieren van justitie die aan de CVOM zijn verbonden op voet van art. 136 lid 1 of lid 2 Wet RO werkzaam zijn bij een arrondissementsparket en van daaruit zijn gedetacheerd. Als juist is dat de CVOM een organisatie is die wettelijk gezien geen deel uitmaakt van het openbaar ministerie, kan betwijfeld worden of de officieren die bij die organisatie zijn gedetacheerd, hun vervolgingsbevoegdheid hebben behouden. Als over die twijfel wordt heengestapt¹⁰⁹ en wordt aangenomen dat de desbetreffende officieren ondanks hun detachering nog steeds werkzaam zijn bij een arrondissementsparket, geldt dat zij van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie zijn bij de overige arrondissementsparketten (art. 136 lid 5 Wet RO). Hun (relatieve) competentie om op centraal niveau strafbeschikkingen uit te vaardigen, ontlenen zij dan aan dit plaatsvervangerschap.¹¹⁰

De vraag is of de bevoegdheidsproblematiek tot het verleden behoort als de genoemde Wet van 19 juni 2014, Stb. 225 in werking treedt.

Als juist is dat de CVOM geen onderdeel vormt van het parket-generaal, kunnen de bij de CVOM aangestelde parketsecretarissen en AJM'ers niet aangemerkt worden als “andere ambtenaren” die op voet van art. 135 lid 1 Wet RO bij het parket-generaal werkzaam zijn. De conclusie moet dan zijn dat zij zijn aangesteld bij een organisatie die wettelijk gezien geen deel uitmaakt van het OM. De vraag die zich opdringt, is waaraan deze parketsecretarissen en AJM'ers de bevoegdheid ontlenen om strafbeschikkingen uit te vaardigen. De (relatieve) competentie die de aan de CVOM verbonden officieren van justitie mogelijk kunnen ontlenen aan art. 136 lid 5 Wet RO, brengt de bevoegdheid van de parketsecretarissen en AJM'ers niet mee, althans niet zonder meer. Een OvJ die als plaatsvervangend officier van justitie optreedt bij een ander parket, geldt namelijk in zoverre als een officier van justitie die bij dat andere parket werkzaam is (vgl. art. 136 lid 1 sub d Wet RO). Hij verricht zijn werkzaamheden derhalve onder de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie bij dat andere parket en is daarbij gebonden aan de mandaatregeling die binnen dat andere parket geldt. Opmerkelijk genoeg lijkt art. 126 Wet RO niet te voorzien in mandatering van de bevoegdheden van de plaatsvervangend officier van justitie aan andere ambtenaren.¹¹¹ Maar misschien geldt dit niet voor officieren van justitie die van rechtswege plaatsvervanger zijn. Wat daarvan ook zij, art. 126 Wet RO brengt in elk geval mee dat de bevoegdheden van een plaatsvervangend officier van justitie alleen kunnen worden gemandateerd aan

¹⁰⁸ TK 2013-2014, 33 850, nr. 3, p. 3

¹⁰⁹ Van de zijde van het parket-generaal is gesteld dat de detachering louter een “rechtspositionele aangelegenheid” betreft.

¹¹⁰ Het gestelde geldt voor de officieren van justitie die bij Koninklijk Besluit zijn benoemd (zie art. 2 lid 2 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). Anders ligt het met betrekking tot de bij de CVOM werkzame assistent-officieren. Deze functionarissen zijn ambtenaren met een ‘ARAR-status’. Zij zijn, net als de parketsecretarissen en AJM'ers bij de CVOM, aangesteld bij het Rijk en werkzaam bij het CVOM. Aan die aanstelling ontlenen zij geen vervolgingsbevoegd. Die berust op een benoeming – bij Ministerieel Besluit; zie art. 2 lid 3 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren – tot (onbezoldigd) plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen. Het benoemingsbesluit noemt daarbij alle arrondissementsparketten op als parketten waarbij de betrokkene zijn ambt vervult. De assistent-officier ontleent zijn (relatieve) competentie dus rechtstreeks aan zijn benoemingsbesluit.

¹¹¹ De plaatsvervangend hoofdofficier van justitie wordt in art. 126 lid 1 Wet RO wel genoemd.

een “bij het parket” werkzame ambtenaar. Daarmee zal het parket bedoeld zijn waarbij de OvJ als plaatsvervangend officier van justitie optreedt. Maar ook als daarover anders wordt gedacht, geldt dat de ambtenaren bij de CVOM bij geen enkel parket werkzaam zijn.

Binnen het OM is dit probleem kennelijk onder ogen gezien. Er is een mandaatconstructie in het leven geroepen die in de bevoegdheid van de parketsecretarissen en de AJM'ers bij de CVOM beoogt te voorzien. De vraag is of die constructie de toets van de kritiek kan doorstaan. Daarover het volgende.

De eerste stap in de bedoelde constructie bestaat uit “mandaatbesluiten” die door alle hoofdofficieren van justitie bij een arrondissementsparket gegeven zijn “aan de hoofdofficier/directeur bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie”. In die besluiten “verleent” de hoofdofficier telkens aan de genoemde hoofdofficier/directeur “de bevoegdheid om in zijn naam” afdoeningsbeslissingen te nemen met betrekking tot – kort gezegd – de Wet OM-afdoening.¹¹² De tweede stap bestaat hieruit dat in diezelfde mandaatbesluiten de genoemde hoofdofficier/directeur toestemming wordt verleend “om de gemandateerde bevoegdheid in schriftelijk ondermandaat op te dragen aan medewerkers van de Centrale Verwerking Openbaar ministerie, die belast zijn met het inhoudelijk beoordelen van bovengenoemde strafzaken”. De derde stap bestaat uit een “(Onder)mandaatsbesluit” van de hoofdofficier van justitie/directeur van de CVOM “aan de medewerkers van de CVOM”. In dat besluit draagt de genoemde hoofdofficier/directeur zijn medewerkers op om “namens hem” afdoeningsbeslissingen te nemen.¹¹³

Deze mandateringsconstructie ontbeert een toereikende wettelijke grondslag. Art. 126 Wet RO voorziet enkel in het opdragen van de uitoefening van bevoegdheden aan andere bij het parket werkzame ambtenaren, niet in het verlenen van bevoegdheden aan (hoofd)officieren van justitie die niet bij het parket werkzaam zijn. Dat is geen vergissing. Het overdragen van de (relatieve) competentie om in bepaalde zaken op te treden – waarop de ‘mandatering’ in feite neerkomt – is in strijd met het strafvorderlijk stelsel dat in het Wetboek van Strafvordering is neergelegd. In de figuur van ondermandaat voorziet art. 126 Wet RO evenmin.¹¹⁴

De conclusie kan derhalve moeilijk een andere zijn dan dat de onduidelijke positie van de CVOM weliswaar tal van vragen oproept, ook met betrekking tot de uitleg van de Wet RO, maar dat, hoe men het ook wendt of keert, de bij de CVOM werkzame parketsecretarissen en AJM'ers de bevoegdheid missen om strafbeschikkingen uit te vaardigen. Dat betekent dat in elk geval het leeuwendeel van de strafbeschikkingen die van de CVOM afkomstig zijn, door personen is uitgevaardigd die daartoe onbevoegd zijn.¹¹⁵ Daarbij zij opgemerkt dat die conclusie niet anders wordt indien het ervoor gehouden moet worden dat de CVOM deel uitmaakt van het parket-generaal. Dan namelijk blijft gelden dat de Wet RO niet voorziet in het overdragen van bevoegdheden aan een ander parket.

De vraag is of de bevoegdheidsproblematiek tot het verleden behoort als de genoemde Wet van 19 juni 2014, Stb. 225 in werking treedt. De beantwoording van die vraag valt

¹¹² Bij de formulering van het mandaatbesluit is kennelijk aansluiting gezocht bij art. 3 van de Organisatieregeling dienstonderdelen OM 2012, dat echter niet uitblinkt door duidelijkheid. Zie daarover § 2.3.

¹¹³ Uit het onderzoek is gebleken dat in gevallen waarin de strafbeschikking door medewerkers van de CVOM wordt opgemaakt, de mandaatconstructie in zoverre wordt gerespecteerd dat de strafbeschikking inhoudt dat zij is uitgevaardigd door de officier van justitie bij het arrondissement dat als relatief bevoegd moet worden aangemerkt. Bij strafbeschikkingen van de CVOM die door het CJIB worden opgemaakt en verzonden, is dat niet het geval. Die beschikkingen houden in dat zij zijn uitgevaardigd door “De officier van justitie, Centrale Verwerking O.M. (CVOM)”.

¹¹⁴ De eerste stap in de mandaatconstructie lijkt overbodig te zijn aangezien voor de hoofdofficier/directeur van de CVOM (die aangesteld is bij het parket-generaal) geldt dat hij op grond van art. 135 lid 4 Wet RO van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie is bij de verschillende arrondissementsparketten. Die eerste stap is kennelijk desalniettemin noodzakelijk geacht als tussenstap naar het ondermandaat, waarmee in feite de regel van art. 126 lid 1 Wet RO dat alleen mag worden gemandateerd aan bij het parket werkzame ambtenaren, wordt omzeild.

¹¹⁵ In de schaarse gevallen waarin de strafbeschikkingen is uitgevaardigd door een aan de CVOM verbonden OvJ is dit anders, tenminste als aangenomen wordt dat de detachering geen einde heeft gemaakt aan de vervolgingsbevoegdheid.

buiten het kader van dit onderzoek. Opgemerkt zij slechts dat de genoemde wet de CVOM wel de status van parket verleent, maar, anders dan het geval is met betrekking tot het landelijk parket en het functioneel parket (zie art. 9 leden 2 en 3 Sv), niet voorziet in een regeling van de (relatieve) competentie.

4.6.2 De vijfde zaakstroom: automatische afdoening door het CJIB

In § 2.4 werd reeds beschreven dat er nog een vijfde zaakstroom bestaat waarin een groot aantal strafbeschikkingen wordt gegenereerd dat niet in de jaarcijfers van het OM is verdisconteerd. Deze zaakstroom betreft feitgecodeerde zaken die in het Feitenboekje als * -feit (dus als 'OM-feit' waarvoor geen politiestrafbeschikking kan worden uitgevaardigd) staan vermeld en waarvoor een vast boetebedrag is bepaald. Het CJIB maakt in deze zaken op basis van de door opsporingsambtenaren ingezonden processen-verbaal zonder tussenkomst van het OM strafbeschikkingen aan en verstuurt deze aan de verdachte. Het gaat daarbij om een geheel geautomatiseerde zaakstroom. Een beoordeling van de zaak vindt, op een 'check' op bijzonderheden na, bij het CJIB niet plaats.

In aanvulling op de in § 2.4 reeds gegeven beschrijving van deze zaakstroom zij nog het volgende vermeld. De in deze zaakstroom door het CJIB verzonden strafbeschikkingen houden, anders dan het geval is bij andere strafbeschikkingen die het CJIB verstuurt, niet in dat *door de OvJ* is vastgesteld dat de geadresseerde een strafbaar feit is begaan. In het verlengde daarvan ligt dat de rubriek "Uitgevaardigd door" (waarin melding wordt gemaakt van het desbetreffende arrondissementsparket dan wel de CVOM) ontbreekt. De strafbeschikking houdt in: "U heeft zich schuldig gemaakt aan het plegen van een strafbaar feit. Hiervoor wordt deze strafbeschikking uitgevaardigd". In plaats van de rubriek "Uitgevaardigd door" kent de strafbeschikking de rubriek "Opsporingsinstantie", waarin wordt aangeduid van welke politie-eenheid/opsporingsinstantie de zaak afkomstig is. In het desbetreffende zaakoverzicht wordt de strafbeschikking als een OM strafbeschikking aangeduid.

In sommige gevallen omvat de bemoeienis van het CJIB met de totstandkoming van de strafbeschikking meer dan alleen een 'check' op bijzonderheden (recidive). Het gaat daarbij onder meer om op kenteken geconstateerde overtredingen. In die zaken wordt de kentekenhouder, tegelijk met de tegen hem uitgevaardigde strafbeschikking, een formulier gezonden waarin de kentekenhouder wordt gevraagd of hij de bestuurder van de auto was op het moment van de overtreding en zo nee, wie dan wel de bestuurder was.¹¹⁶ Blijft een reactie uit, dan wordt bij de tweede aanmaning getracht de kentekenhouder telefonisch te horen. Als het gevolg van een en ander is dat de werkelijke bestuurder bekend wordt, dan verstuurt het CJIB aan deze persoon een strafbeschikking. De zaak tegen de kentekenhouder wordt daarbij geseponeerd.

Het bevragen van de kentekenhouder vormt een opsporingsactiviteit. Om die reden zijn de CJIB-medewerkers die met deze taak zijn belast, aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar. Het intrekken van de strafbeschikking tegen de kentekenhouder en het seponeeren van diens zaak zijn handelingen die tot de vervolgingstaak van het OM behoren. Hetzelfde geldt voor het uitvaardigen van een strafbeschikking tegen de werkelijke bestuurder. Met het oog daarop is een detacherings- en mandaatconstructie in het leven geroepen. Die komt op het volgende neer.

De eerste stap van de bedoelde constructie houdt in dat tien tot vijftien medewerkers van het CJIB zijn gedetacheerd bij het OM. Het gaat daarbij om een onbezoldigde functie 'sui generis' die voor de gelegenheid is gecreëerd. Om een 'aanstelling' als parketsecretaris of AJM'er gaat het dus niet. Het bijzondere van deze 'eigenaardige' functie is daarbij dat de werkzaamheden niet afgescheiden zijn van de werkzaamheden die de desbetreffende

¹¹⁶ Vergelijk art. 181 lid 2 WvW 1994: de kentekenhouder krijgt hier niet vóór het uitvaardigen van de strafbeschikking de gelegenheid de naam van de werkelijke bestuurder te noemen.

medewerkers voor het CJIB verrichten.¹¹⁷ De Landelijke strafbeschikkingsofficier houdt toezicht op de werkzaamheden onder meer door een werkinstructie en door maandelijks werkoverleg.

De volgende stappen vormen een (onder)mandaatconstructie die grote overeenkomsten vertoont met de constructie die met betrekking tot de CVOM is getroffen (zie § 4.7). De hoofdofficieren bij de verschillende arrondissementsparketten hebben naar moet worden aangenomen de Landelijke strafbeschikkingsofficier de bevoegdheid gemandateerd om in zaken die tot hun relatieve competentie behoren, afdoeningsbeslissingen te nemen.¹¹⁸ Op basis daarvan is door de Landelijke strafbeschikkingsofficier een mandaatbesluit met bijbehorende werkinstructie uitgevaardigd waarin de genoemde onbezoldigde OM-medewerkers de bevoegdheid wordt verleend om namens de Landelijke strafbeschikkingsofficier bepaalde, in de werkinstructie gespecificeerde afdoeningsbeslissingen te nemen.¹¹⁹

De vraag kan worden gesteld wat het karakter van de in deze zaakstroom uitgevaardigde strafbeschikkingen is.

De detachering van CJIB-medewerkers bij het OM berust op een detacheringsovereenkomst die gesloten is tussen enerzijds het CJIB en anderzijds het OM, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de Landelijke strafbeschikkingsofficier van justitie. In deze overeenkomst wordt gesproken van detachering “bij het OM”. Zoals in § 4.7 al ter sprake kwam, bestaat het OM uit parketten, waarbij dan zogenaamde “andere ambtenaren” werkzaam zijn. De systematiek van de Wet RO lijkt derhalve uit te sluiten dat er bij het OM ambtenaren werkzaam zijn die niet aan enig parket zijn verbonden. Volgens de Landelijke strafbeschikkingsofficier doet die situatie zich hier niet voor en zijn de bedoelde CJIB-medewerkers gedetacheerd bij het parket Noord-Nederland, bij welk parket ook de Landelijke strafbeschikkingsofficier werkzaam is. Steun daarvoor is te vinden in het genoemde mandaatbesluit, waarin expliciet wordt gesproken van bij het arrondissementsparket Noord-Nederland te werk gestelde onbezoldigde medewerkers van het CJIB. Deze stand van zaken maakt dat het mandaatbesluit in zoverre niet in strijd is met art. 126 lid 1 Wet RO. Er is immers sprake van mandatering door een OvJ aan ambtenaren die werkzaam zijn “bij het parket” waaraan de OvJ is verbonden.¹²⁰

Toch kan de mandaatconstructie de toets van de kritiek niet doorstaan. Wat voor de met betrekking tot de CVOM getroffen constructie geldt, geldt ook hier. De Wet RO noch het Wetboek van Strafvordering voorziet in een overdracht van de relatieve competentie in strafzaken. Dat betekent dat de afdoeningsbeslissingen die door de onbezoldigde OM-medewerkers van het CJIB worden genomen een deugdelijke wettelijke grondslag missen en dat die beslissingen daarom als onbevoegd gegeven moeten worden aangemerkt.¹²¹

¹¹⁷ In die zin althans de Landelijke strafbeschikkingsofficier.

¹¹⁸ De landelijke strafbeschikkingsofficier spreekt van een “overdracht van zaken”. Die berust naar zijn zeggen op een door hem in 2009 per e-mail gedaan voorstel waarmee de hoofdofficieren hebben ingestemd. Nadere schriftelijke vastlegging van deze overdracht van zaken heeft niet plaatsgevonden. Wel vermeldt het Mandaatbesluit OM-afdoening (zie aanstonds) dat de Landelijke strafbeschikkingsofficier “op verzoek van en met instemming van de hoofdofficieren” toezicht houdt op de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden.

¹¹⁹ Zie het “Mandaatbesluit OM-afdoening door medewerkers OM bij het CJIB, van de Landelijk strafbeschikkingsofficier, werkzaam bij het arrondissementsparket Noord-Nederland”. Volledigheidshalve zij vermeld dat dit mandaatbesluit zich niet beperkt tot de in de tekst beschreven afdoeningsbeslissingen. Zo is de onbezoldigde OM-medewerker ook bevoegd om de strafbeschikking in te trekken en de zaak te seponeren als door een opsporingsinstantie is geconstateerd dat het kenteken foutief is ingelezen. Diezelfde bevoegdheid bestaat als een proces-verbaal dat door het CJIB bij de politie is opgevraagd, niet binnen 22 weken is ontvangen en als op grond van een verificatie bij het GBA moet worden geoordeeld dat de strafbeschikking tegen de verkeerde persoon is uitgevaardigd.

¹²⁰ Door de Landelijke strafbeschikkingsofficier is gesteld dat de hoofdofficier van het parket Noord-Nederland met de mandatering heeft ingestemd.

¹²¹ In zaken waarin de Rechtbank Noord-Nederland relatief bevoegd is, is dit anders. In zoverre is immers geen sprake van een overdracht van relatieve bevoegdheid.

Voor ogen moet worden gehouden dat de mandaatconstructie maar een beperkte reikwijdte heeft. Zij betreft slechts een klein deel van de zaken die in de vijfde zaakstroom geautomatiseerd worden afgedaan. Dat wordt door de respondenten bij het CJIB ook benadrukt. De automatisch aangemaakte en verstuurd strafbeschikkingen worden, zo wordt gesteld, niet “vanuit” het mandaat uitgevaardigd.¹²² De gedachte lijkt te zijn dat in zoverre geen mandaat nodig is, omdat medewerkers van het CJIB hier geen afdoeningsbeslissing zouden nemen. Vandaar dat het automatische karakter van het afdoeningsproces wordt benadrukt.

De vraag kan worden gesteld wat het karakter van de in deze zaakstroom uitgevaardigde strafbeschikkingen is. Om politiestrafbeschikkingen lijkt het niet te gaan omdat het gaat om *-feiten waarvoor geen politiestrafbeschikking mag worden uitgevaardigd. Als het politiestrafbeschikkingen zouden zijn, zijn zij dus onbevoegd uitgevaardigd. Het beste lijkt te zijn om deze strafbeschikkingen inderdaad, zoals het CJIB doet, aan te merken als OM-strafbeschikkingen. Het uitvaardigen van die strafbeschikkingen berust daarbij op een uit de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen blijken de beslissing van het OM (zie § 2.4), die door het CJIB wordt uitgevoerd. De beslissing om een strafbeschikking uit te vaardigen heeft daarbij een generiek karakter. Zij berust niet op een individuele beoordeling van de desbetreffende strafzaak, maar op een oordeel dat voor alle zaken van de onderhavige categorie (‘OM-feiten’ waarvoor een vast boetebedrag is bepaald) gelijkelijk geldt. In die zaken dient zonder meer (ongezien) een strafbeschikking te worden uitgevaardigd.

Deze praktijk is misschien minder verwonderlijk dan gedacht zou kunnen worden. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met het wetsvoorstel OM-afdoening aansluiting is gezocht bij de destijds bestaande transactiepraktijk, waarin een centrale rol was weggelegd voor het CJIB. De indruk werd gewekt dat de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking moeiteloos zou kunnen verlopen en dat aan de efficiënte afdoening van zaken door het CJIB weinig zou veranderen.¹²³ Toch behoeft het hopelijk weinig betoog dat een generieke beslissing tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen in bepaalde categorieën van gevallen in strijd is met de ratio legis van de Wet OM-afdoening. Uitgangspunt van de wettelijke regeling is immers dat het uitvaardigen van een strafbeschikking berust op een vaststelling van schuld. Zoals de minister bij de behandeling van het wetsvoorstel stelde, “is een strafbeschikking zonder schuldvaststelling niet wel mogelijk”¹²⁴ Die schuldvaststelling kan daarbij geen fictie zijn. Zij vereist een beoordeling van het individuele geval. In deze zaakstroom blijft een dergelijke beoordeling door het OM geheel achterwege. Ook het CJIB toetst niet inhoudelijk. De facto is het dan ook de desbetreffende opsporingsambtenaar die de beslissing tot het uitvaardigen van een strafbeschikking neemt. De gang van zaken kan daarom beschouwd worden als een ontduiking van de beperkingen die aan het uitvaardigen van politiestrafbeschikkingen zijn gesteld.

4.7 Uitreiking of verzending van de beschikking

Het uitreiken of verzenden (van een afschrift) van de OM-strafbeschikking vormt de schakel tussen het primaire proces waarin de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd en de daaropvolgende tenuitvoerlegging of een eventuele verzetsprocedure. De hoofdregel uit art. 257d Sv is dat een afschrift van de beschikking zo veel mogelijk in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt en anders als gewone brief wordt toegezonden aan het GBA-adres van

¹²² M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, a.w., p. 272 – die “vermoeden dat het geheel aan juridische constructies vermoedelijk wel het stempel met ‘voldoende’ zal krijgen” – lijken dit uit het oog te verliezen.

¹²³ Zie o.m. TK 2004-2005, 29849, nr. 3, p. 50/51; TK 2004-2005, 29849, nr. 7, p. 10/11 en EK 2005-2006, 29849, C, p. 29/30.

¹²⁴ TK 2004-2005, 29849, nr. 7, p. 25.

de verdachte of, indien hij niet is ingeschreven in de GBA, diens woon- of verblijfplaats.¹²⁵ De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking kan in beginsel 14 dagen na die uitreiking of toezending worden aangevangen (art. 257g lid 1). Tot 14 dagen nadat het afschrift in persoon aan de verdachte is uitgereikt of zich een andere omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is, kan de verdachte verzet doen tegen de strafbeschikking – tenzij hij al vrijwillig daaraan heeft voldaan. Voor strafbeschikkingen waarin een geldboete van niet meer dan € 340 is opgelegd wegens een overtreding, die hoogstens vier maanden voor toezending is gepleegd, geldt een uitzondering; daartegen kan verzet worden gedaan tot uiterlijk zes weken na toezending (art. 257e lid 1 Sv).

Art. 257d lid 4 bepaalt onder meer dat van elke uitreiking of toezending aantekening wordt gehouden op de wijze, bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Volgens de memorie van toelichting heeft aantekening bij de uitreiking een vergelijkbare functie als de akte van uitreiking die ingevolge art. 589 Sv van een betekening wordt opgemaakt. Uit het wettelijk systeem volgt evenwel dat de aantekening dat de strafbeschikking naar een bepaald adres is verzonden niet bewijst dat de verdachte daardoor daadwerkelijk met de strafbeschikking op de hoogte is geraakt.¹²⁶ Art. 2.2 lid 1 Besluit OM-afdoening¹²⁷ schrijft voor dat degene die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd van elke uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking aantekening houdt in daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers. De leden 2 en 3 van het artikel stellen nadere eisen aan de inhoud van de aantekening.

Navraag bij de respondenten leert dat, ondanks het bepaalde in Besluit OM-afdoening, een apart register van elke uitreiking of verzending van OM-strafbeschikkingen ontbreekt. Wel vermeldt het digitale zaakoverzicht, dat het CJIB bijhoudt in zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan, of de beschikking in persoon is uitgereikt of niet. Hetgeen daar wordt vermeld berust echter louter op een veronderstelling, namelijk dat indien de strafbeschikking ten parkette of bij de CVOM is opgemaakt, zij in persoon aan de verdachte is uitgereikt en in alle andere gevallen niet. Aangezien het CJIB niet feitelijk vaststelt dat een afschrift van de beschikking in persoon is uitgereikt, biedt het zaakoverzicht geen uitsluitel over de gang van zaken in het concrete geval. Die is dan ook lastig na te gaan door middel van dossieronderzoek. Wel kan worden geconstateerd dat in een aantal bestudeerde zaken uit andere stukken in het dossier blijkt dat de tekst van de strafbeschikking in persoon is uitgereikt. Dat doet zich vooral voor in zaken die ZSM-gewijs zijn afgedaan, namelijk in 60 % van de dossiers in die steekproef.¹²⁸ Van een afschrift van de strafbeschikking kan daarbij overigens niet steeds worden gesproken. In de schaarse gevallen waarin de strafbeschikking wordt ondertekend, pleegt – omdat de verdachte zich elders bevindt – niet een kopie van het ondertekende exemplaar te worden uitgereikt, maar een uitdraai van een elektronisch verzonden bestand. Op die uitdraai ontbreekt de handtekening.

In de gevallen waarin het zaakoverzicht dat het CJIB bijhoudt, niet vermeldt dat de strafbeschikking in persoon is uitgereikt, is door het CJIB een schrijven aan de verdachte verzonden. Betwijfeld kan worden of dit schrijven als een afschrift van de originele beschikking kan worden aangemerkt. Zie daarover § 4.5.1.

¹²⁵ Art. 257d lid 4 Sv schrijft voor dat strafbeschikkingen houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000 aangetekend moeten worden verzonden (art. 257d lid 4, tweede volzin, Sv).

¹²⁶ TK 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 70

¹²⁷ Besluit van 4 juli 2007, houdende regels aangaande de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Besluit OM-afdoening), Stb. 2007, 255.

¹²⁸ In de steekproef CVOM is dit 17 % en in de steekproef loopzaken 14 %. Wanneer in aanmerking wordt genomen dat de steekproeven niet geheel zuiver bleken (zie § 3.3), ligt het werkelijke percentage in de ZSM-zaakstroom hoger en in klassieke zaakstroom lager. Twaalf van de 17 zaken uit de steekproef loopzaken waarin uit het dossier blijkt dat de beschikking in persoon is uitgereikt, zijn in feite op ZSM-wijze afgedaan.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting

Het onderzoek beantwoordt de vraag in hoeverre het openbaar ministerie (OM) bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen de toepasselijke regelgeving naleeft. Het betreft de eerste thematische analyse door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van diens toezichthoudende taak ten aanzien van het OM (art. 122 Wet RO). Het onderzoek is financieel mogelijk gemaakt door het College van procureurs-generaal bij het OM.

Reden om onderzoek te verrichten naar de OM-strafbeschikking is dat deze buitengerechterlijke afdoening van strafzaken zich goeddeels buiten de openbaarheid voltrekt, slechts in beperkte mate door de rechter wordt getoetst en een belangrijk deel vormt van de OM-praktijk. In 2013 werden ongeveer 71.000 OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd. De officier van justitie (OvJ) is bevoegd zonder tussenkomst van de rechter in een strafbeschikking sancties op te leggen ter zake van overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. De OM-strafbeschikking dient de OM-transactie te vervangen. Anders dan de transactie is de beschikking een daad van vervolging en bestraffing en berust zij op een schuldvaststelling. Daardoor komt zij wat rechtskarakter betreft overeen met een rechterlijke veroordeling.

Bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen zijn de (arrondissements)parketten, de Centrale verwerking openbaar ministerie (CVOM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) betrokken. Ook is er een landelijke strafbeschikkingsofficier. De OM-strafbeschikking komt in verschillende zaakstromen tot stand, afhankelijk of het gaat om feitgecodeerde of niet-feitgecodeerde zaken en of de zaak via 'ZSM' of op de klassieke wijze wordt afgedaan. De werkomgeving bepaalt door wie en hoe een zaak wordt aangeleverd, beoordeeld en afgedaan. Een opmerkelijke zaakstroom is die van feitgecodeerde zaken met een vast boetetarief waarin het CJIB de OM-strafbeschikking verstuurt zonder een voorafgaande beoordeling op een parket of door de CVOM.

Het onderzoek beoogt eventuele onregelmatigheden in de praktijk bloot te leggen. Meer dan een indicatie dat de wet anders dan incidenteel niet wordt nageleefd, kan het gehouden dossieronderzoek daarbij niet opleveren. Het dossieronderzoek meet niet met de daarvoor vereiste exactheid op welke schaal eventuele onregelmatigheden zich voordoen, noch biedt het uitputtende verklaringen voor gesignaleerde tekortkomingen. Wel is onderzocht of er mogelijk een verband bestaat tussen eventuele tekortkomingen en de zaakstroom waarin de strafbeschikking is uitgevaardigd.

Er is gebruik gemaakt van dossieronderzoek en interviews. Voor het dossieronderzoek is een steekproef getrokken die alle arrondissementsparketten, het functioneel parket en de CVOM bestrijkt. De populatie is gestratificeerd op basis van de omgeving waarin de beschikking is uitgevaardigd: arrondissementale loopzaken, CVOM loopzaken of ZSM. Uit iedere zaakstroom zijn 125 willekeurige dossiers, waarin in 2013 een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd, bestudeerd aan de hand van een checklist. Voorts zijn bij het OM inlichtingen ingewonnen, stukken opgevraagd, semi-gestructureerde interviews gehouden en ZSM-locaties bezocht. Aldus worden vijf onderzoeksvragen beantwoord.

1. Is de uitgevaardigde OM-strafbeschikking op zich wettelijk toelaatbaar?

Bij het in abstracto toetsen van 375 OM-strafbeschikkingen aan de randvoorwaarden van art. 257a lid 1, 2 en 3 Sv zijn vrijwel geen onregelmatigheden geconstateerd; geen strafbeschikkingen voor strafbare feiten die het OM niet op deze wijze mag afdoen, geen sancties die ontoelaatbaar zijn.

2. Kon het OM op basis van het dossier tot een schuldvaststelling komen?

De vraag of het OM heeft kunnen oordelen dat er voldoende bewijs voorhanden is om de schuldvaststelling te kunnen dragen vormt de kern van het dossieronderzoek. Voor de beantwoording van die vraag zijn geobjectiveerde criteria aangelegd, onder meer ontleend aan de bewijsregels uit het Wetboek van Strafvordering.

Een complicatie bij het beantwoorden van deze vraag is dat niet alle onderzochte dossiers compleet zijn en een deel van de dossiers processen-verbaal bevat, die eerst na het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking zijn ingestuurd en/of niet zijn ondertekend. ZSM-zaken spannen daarbij de kroon. Het gebrek doet zich hier in meer dan de helft van de gevallen voor. Bij de beoordeling van de vraag of er voldoende bewijs is, is geabstraheerd van de te late inzending en van het gebrek in de ondertekening. De eerst achteraf ingezonden processen-verbaal en de niet ondertekende processen-verbaal zijn dus voor 'vol' meegerekend.

Op een aantal van de onderzochte punten met betrekking tot de schuldvaststelling deden zich geen noemenswaardige problemen voor. Niet gebleken is van negeren van mogelijke vervolgings- en strafuitsluitingsgronden, van het gebruik van onwettige bewijsmiddelen, van miskenning van de unus testis-regel (art. 342 lid 2 Sv) of van de schending van de cautieplicht. In vijf zaken – alle uit de zaakstroom ZSM – bestond het bewijs enkel uit de bekentenis van de verdachte, hetgeen toegeschreven lijkt te kunnen worden aan de incompleetheid van het dossier. In acht zaken waarin de aangehouden verdachte door de politie werd gehoord, blijkt uit het dossier niet dat de verdachte is gewezen op zijn recht op consultatiebijstand ('Salduz-jurisprudentie'). Dat verzuim heeft er in geen van de gevallen toe geleid dat het resterende bewijs onvoldoende was.

In 30 zaken is het wettige bewijs ontoereikend geoordeeld om de schuldvaststelling te kunnen dragen. In 18 van deze zaken is sprake van 'grensgevallen' waarin in elk geval sterk betwijfeld kan worden of het bewijs (van bijvoorbeeld het opzet) toereikend is. Opvallende verschillen tussen de zaakstromen doen zich hier niet voor. In 12 zaken is voor twijfel niet of nauwelijks ruimte. Tot die zaken behoren geen loopzaken. Voor een deel van de 30 zaken geldt dat het bewijsgebrek toegeschreven kan worden aan gebrekkige dossiervorming, zodat het gebrek vermoedelijk op eenvoudige wijze kan worden verholpen door completie van het dossier. Indien het aantal van dertig zaken daarvoor wordt gecorrigeerd, blijven 19 zaken over. Geen enkele daarvan is een loopzaak. Het betreft 9 ZSM-zaken (7,2 %) en 10 CVOM-zaken (8 %).

Naast het wettige bewijs staat het overtuigende bewijs. In één loopzaak en één ZSM-zaak kan naar het oordeel van de onderzoekers getwijfeld worden aan de betrouwbaarheid van het bewijs. Daarnaast blijkt uit een betrekkelijk groot aantal onderzochte dossiers niet van het door art. 27a Sv voorgeschreven onderzoek naar de identiteit van de verdachte. Bij CVOM zaken is dat in 7 % het geval, bij ZSM-zaken in 22 % en bij loopzaken in 26 %. Het identiteitsonderzoek is door de wetgever bedoeld om persoonsverwisseling te voorkomen en waarborgt aldus de betrouwbaarheid van de opgave van de verdachte met betrekking tot zijn personalia. In CVOM-zaken ontbreekt deze waarborg opvallend minder vaak dan in de andere zaakstromen.

3. Zijn de procedurele waarborgen waarmee het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen is omringd, in acht genomen?

Een belangrijke procedurele waarborg is gelegen in de functionaris die de strafbeschikking uitvaardigt. Dat dient de OvJ te zijn, die deze bevoegdheid binnen bepaalde grenzen kan mandateren aan andere bij het parket werkzame ambtenaren. Doorgaans blijkt uit de strafbeschikking niet door wie zij is uitgevaardigd. In een minderheid van de onderzochte zaken blijkt nog wel uit het dossier dat de OvJ of een parketsecretaris de beslissing heeft genomen. De ZSM-steekproef 'scoort' op dit punt beduidend beter dan de andere. In de meeste zaken kan uit de stukken dus niet worden opgemaakt welke functionaris de strafbeschikking heeft uitgevaardigd. In een aantal van die zaken blijkt overigens wel van overleg over de afdoening met de OvJ of een parketsecretaris.

In bepaalde gevallen moet de OvJ de verdachte horen alvorens hij de beschikking uitvaardigt. Uit het dossieronderzoek komt het algemene beeld naar voren dat het OM de voorschriften hieromtrent in acht neemt. In 64 onderzochte zaken, hoofdzakelijk ZSM, gold de hoorplicht op grond van art. 257c lid 1 Sv. Met één uitzondering heeft in al deze gevallen een OM-hoorzitting plaatsgehad. Ook worden er verdachten onverplicht gehoord. In 95 % van de onderzochte zaken waarin de verdachte is gehoord, nam de OvJ het horen voor zijn rekening

en is het verplichte verslag van horen opgemaakt, zij het dat dit verslag soms summier is.

Bij OM-strafbeschikkingen tegen jeugdige verdachten bieden art. 489 Sv en de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen bijzondere waarborgen met betrekking tot rechtsbijstand en het horen in het bijzijn van de ouders. Problematisch daarbij is dat de Aanwijzing op dit punt onduidelijk is. Geconstateerd kan worden dat deze waarborgen ook niet in acht genomen zijn in de (weinig) onderzochte gevallen waarin er geen twijfel over kan bestaan dat dit had moeten.

4. Voldoet de inhoud van de OM-strafbeschikking aan de daarvoor geldende voorschriften?

De wet schrijft niet expliciet voor dat de strafbeschikking de naam en de functie vermeldt van de persoon die de strafbeschikking uitvaardigt en evenmin dat die persoon de strafbeschikking dient te ondertekenen. Over de vraag of een en ander desalniettemin vereist is, kan verschillend worden gedacht. De praktijk lijkt zich te hebben gericht naar de tekst van de wet. De meeste strafbeschikkingen zijn anoniem. Alleen in uitzonderingsgevallen komt het voor dat de beschikking is ondertekend door de verantwoordelijke functionaris. De wet schrijft wel voor dat de strafbeschikking de datum vermeldt waarop zij is uitgevaardigd. Aan dit vereiste wordt niet voldaan in alle gevallen waarin het CJIB de verdachte van de beschikking in kennis stelt.

De opgave van het feit waarvoor de sanctie wordt opgelegd, is doorgaans summier en soms zelfs ronduit cryptisch. Omdat de wetgever heeft willen aansluiten bij de destijds bestaande transactiepraktijk, kan verschillend gedacht worden over de vraag of dergelijke feitsopgaven in alle gevallen in overeenstemming zijn met de wet. Geconstateerd kan in elk geval worden dat de summier omschrijvingen soms problematisch zijn in verband met de controle op de bewijsvoering en in verband met de vraag of sprake is van 'hetzelfde feit'.

De strafbeschikking bevat zelden de door de wet voorgeschreven (correcte) kwalificatie van het feit. Wat als kwalificatie wordt gepresenteerd, is doorgaans slechts een herhaling van de summier feitsopgave.

Betwijfeld kan voorts worden of de mededelingen die door het CJIB worden verzonden bij gebreke aan een origineel wel als 'afschriften' van de strafbeschikking kunnen worden aangemerkt.

5. Wordt de OM-strafbeschikking in de praktijk uitgevaardigd door daartoe bevoegde functionarissen?

Voor de ten parkette uitgevaardigde strafbeschikkingen geldt dat er geen aanwijzingen zijn dat de beslissing wordt genomen door een functionaris die daartoe niet bevoegd is. Dit ligt anders met betrekking tot de gecentraliseerde afdoening van feitgecodeerde zaken.

De CVOM ontbeerde in 2013 een wettelijke status. In de absolute en relatieve bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen was, niet voorzien. Het openbaar ministerie heeft getracht door middel van ingewikkelde mandaatconstructies in deze leemte te voorzien. Die constructies ontberen evenwel een toereikende wettelijke basis. Het probleem is dus niet dat de toepasselijke mandaatregeling niet wordt nageleefd, maar dat die regeling zelf niet deugt. De conclusie moet daarom zijn dat alle strafbeschikkingen die door bij de CVOM werkzame parketsecretarissen en AJM'ers zijn uitgevaardigd, onbevoegd zijn gegeven. Het is de vraag of dit probleem is verholpen als de genoemde Wet van 19 juni 2014, Stb. 225 in werking treedt. Die wet geeft de CVOM wel de status van parket, maar voorziet niet in met art. 9 lid 1 en 2 Sv vergelijkbare bepalingen.

Uit het onderzoek is gebleken dat er nog een vijfde zaakstroom bestaat waarin door het CJIB strafbeschikkingen worden verzonden die 'automatisch' worden aangemaakt. De zaken waarop deze strafbeschikkingen betrekking hebben, krijgen geen parketnummer en worden niet meegenomen in de door het OM gepubliceerde jaarcijfers. Het gaat om

feitgecodeerde zaken met betrekking tot *-feiten (OM-feiten) waarvoor een vast boetebedrag is bepaald. In deze zaken blijft een beoordeling van het bewijs geheel achterwege. Een daartoe bevoegde functionaris komt er niet aan te pas. Die gang van zaken is in strijd met de grondgedachte van de wet.

Een laatste, 'losse' onderzoeksvraag had betrekking op de uitreiking of verzending van de OM-strafbeschikkingen. In strijd met art. 257d lid 4 Sv jo. art. 2.2 lid 1 Besluit OM-afdoening wordt van de uitreiking of verzending van de strafbeschikking geen aantekening gedaan in een landelijk register. Van de strafbeschikkingen die bij uitzondering door de functionaris worden ondertekend die haar heeft uitgevaardigd, wordt doorgaans geen afschrift uitgereikt, maar een uitdraai van een elektronisch verzonden bestand waarop de handtekening ontbreekt. Betwijfeld kan voorts worden of de mededelingen die door het CJIB worden verzonden bij gebreke aan een origineel wel als 'afschriften' van de strafbeschikking kunnen worden aangemerkt.

5.2 Conclusies

In het onderzoek zijn in totaal 37 zaken aangetroffen (vijf zaken waarin het bewijsminimum niet werd gehaald, dertig zaken waarin het bewijs ontoereikend is geoordeeld en twee zaken waarin ernstige twijfel bestaat aan de betrouwbaarheid van het bewijs) waarin het dossier onvoldoende wettig en overtuigend bewijs bevatte om een schuldvaststelling op te kunnen baseren. Tot die zaken behoren 18 zaken die als 'grensgevallen' zijn bestempeld omdat een ander oordeel niet ondenkbaar is. Dat neemt niet weg dat in die gevallen in elk geval serieuze twijfel bestaat of het bewijs wel geleverd is. De vereiste zorgvuldigheid brengt mee dat het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking hier achterwege had dienen te blijven.¹²⁹

Het voorgaande betekent dat in een deel van de onderzochte zaken het in het dossier aanwezige bewijs onder de maat is. Als er rekening mee wordt gehouden dat de gebreken voor een deel kunnen worden toegeschreven aan gebrekkige dossiervorming en daarom gemakkelijk verholpen kunnen worden, blijven 21 zaken over waarin sterk betwijfeld kan worden of de strafbeschikking wel terecht is uitgevaardigd. Het gaat daarbij voor alle duidelijkheid niet om zaken waarin achteraf – nadat door de verdachte verzet is gedaan – op grond van het gevoerde verweer moet worden geoordeeld dat er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is, maar om zaken waarin reeds op voorhand kan worden geconstateerd dat het bewijs onvoldoende is om het uitvaardigen van de strafbeschikking te rechtvaardigen.

Die zaken waarin het bewijs in het dossier onder de maat is, zijn niet gelijkelijk verdeeld over de verschillende zaakstromen. Van belang is voorts dat de zaakstromen in omvang verschillen (zie § 3.3). Een en ander leidt tot het volgende beeld.

De verreweg grootste zaakstroom (ongeveer 48.000 zaken)¹³⁰ is die van de loopzaken, dus de zaken die door de arrondissementsparketten op klassieke wijze worden afgehandeld. In de steekproef uit deze zaakstroom was het in het dossier aanwezige bewijs in 8 zaken onvoldoende. In 7 zaken kan dit gebrek worden toegeschreven aan een incompleet dossier, zodat 1 zaak overblijft waarin de strafbeschikking ten onrechte lijkt te zijn uitgevaardigd. Dat is in minder dan 1 % van de onderzochte loopzaken. Anders ligt het bij de beide andere zaakstromen. In de CVOM-zaakstroom, waarbij het om ongeveer 28.000 zaken gaat, was

¹²⁹ Vgl. TK 2004-2005, 29849, nr 3, p 66: een strafbeschikking mag slechts worden uitgevaardigd indien de officier van justitie "er op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek van overtuigd is of kan zijn dat de verdachte het strafbare feit heeft gepleegd".

¹³⁰ De in deze alinea genoemde aantallen OM-strafbeschikkingen per zaakstroom hebben betrekking op het door het OM voor het onderhavige onderzoek aangeleverde bronbestand van ruim 85.000 zaken. Het werkelijke aantal in 2013 uitgevaardigde strafbeschikkingen bleek veel lager te zijn (zie § 3.3).

het bewijs in het dossier in 11 zaken onder de maat. In 1 geval kan dit worden toegeschreven aan een incompleet dossier, zodat 10 zaken overblijven waarin ernstig kan worden betwijfeld of de strafbeschikking terecht is uitgevaardigd. Dat is in 8 % van de gevallen. De kleinste zaakstroom (ongeveer 10.000 zaken) is die van de ZSM-zaken. Daarin was het bewijs zoals dat zich in het dossier bevond in 18 zaken onder de maat. Als dit aantal wordt gecorrigeerd voor de incompleetheid van het dossier, blijven 10 zaken over waarin het bewijs daadwerkelijk tekort lijkt te schieten. Dat is weer in 8 % van de gevallen.

De vraag is wat nog als een acceptabel foutpercentage kan worden aangemerkt. Daarbij verdient opmerking dat ook rechterlijke uitspraken niet onfeilbaar zijn. Met enige regelmaat worden arresten gecasseerd omdat sprake is van ontoereikend bewijs. Daar staat echter tegenover dat strafbeschikkingen in beginsel betrekking hebben op zaken die ook vanuit een oogpunt van bewijsvoering als eenvoudig zijn aan te merken.¹³¹ Mede omdat de bulk van die zaken door parketsecretarissen en AJM'ers wordt afgehandeld, zou het devies moeten zijn dat een strafbeschikking achterwege blijft als betwijfeld kan worden of er voldoende bewijs is.

Gelet daarop komt een foutpercentage van 8% – hetgeen erop neer komt dat het bewijs in één op de dertien zaken onder de maat is – ongewenst hoog voor. De resultaten van het onderzoek kunnen daarom aangemerkt worden als een ernstig te nemen indicatie dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling dient te geschieden, bij CVOM-zaken en ZSM-zaken in de praktijk te wensen over laat. Tegelijk kan worden geconstateerd dat het onderzoek geen indicatie heeft opgeleverd dat dit bij loopzaken eveneens het geval is.

Bij het voorgaande past de kanttekening dat tot de zaken waarin het bewijs onvoldoende is geoordeeld, niet de zaken behoren waarin is geoordeeld op basis van niet ondertekende processen-verbaal of waarin is geoordeeld op een moment waarop die processen-verbaal nog niet beschikbaar waren. Die wijze van beoordelen doet zich op grote schaal voor bij ZSM-zaken.¹³² Evenmin behoren tot die zaken de zaken waarin van een behoorlijk onderzoek naar de identiteit uit het dossier niet blijkt. Dit gebrek doet zich ook bij loopzaken voor, en zelfs meer dan bij de andere zaakstromen. Een en ander betekent dat het in een groot aantal zaken heeft ontbroken aan wettelijke waarborgen die direct betrekking hebben op de betrouwbaarheid van het bewijs. De kans dat de strafbeschikking ten onrechte is uitgevaardigd, is in die zaken daardoor groter dan de wetgever voor wenselijk heeft gehouden.

Geconcludeerd kan voorts worden dat het dossieronderzoek ook op andere punten een indicatie oplevert dat sprake is van een gebrekkige naleving van de regelgeving. Om niet inhering te vallen wordt hier, onder verwijzing naar de samenvatting, volstaan met een opsomming van de belangrijkste tekortkomingen: de regels met betrekking tot het horen van jeugdige verdachten worden onvoldoende nageleefd; de strafbeschikking bevat niet de door de wet voorgeschreven dagtekening, een strafbeschikking bevat zelden de correcte kwalificatie van het feit en van de uitreiking of verzending van de strafbeschikking wordt, anders dan voorgeschreven, geen aantekening gedaan in een landelijk register. Voorts is uit het aanvullend onderzoek gebleken dat verreweg de meeste van de door de CVOM uitgevaardigde strafbeschikkingen niet afkomstig zijn van een daartoe bevoegde functionaris en dat er een omvangrijke zaakstroom bestaat waarin van een schuldvaststelling door een bevoegde functionaris in het geheel geen sprake is.

¹³¹ In de Nota naar aanleiding van het verslag (TK 2004-2005, 29849, nr. 7, p. 12/13) onderschreef de minister dat de strafbeschikking niet bestemd was voor zaken met een complexe bewijsvoering, zij het slechts als richtsnoer. Uitsluiten dat de strafbeschikking in complexe zaken wordt uitgevaardigd, wilde de minister evenwel niet. Daarbij zij aangetekend dat complex bewijs niet hetzelfde is als dun bewijs.

¹³² In de MvT (TK 2004-2005, 29849, nr 3, p. 66) wordt gesteld dat een strafbeschikking pas kan worden uitgevaardigd nadat het vooronderzoek is afgerond en dat de strafbeschikking gebaseerd moet zijn op de resultaten van dat onderzoek. Een praktijk waarin die resultaten niet worden afgewacht, verdraagt zich daarmee slecht.

Verskil van mening kan bestaan over de vraag of de wet eist dat de strafbeschikking de naam en de functie vermeldt van de persoon die haar heeft uitgevaardigd en dat zij door die persoon wordt ondertekend. Geconcludeerd kan in elk geval worden dat daarvan in de regel geen sprake is en dat daardoor niet goed valt te controleren of de strafbeschikking is uitgevaardigd door een daartoe bevoegde functionaris. Geconcludeerd lijkt ook te kunnen worden dat dit 'anoniem' uitgevaardigen van strafbeschikkingen een praktijk heeft mogelijk gemaakt waarin strafbeschikkingen automatisch – zonder voorafgaande schuldvaststelling door een daartoe bevoegde functionaris – door het CJIB worden verzonden. Vermoed kan voorts worden dat het achterwege blijven van ondertekening van de strafbeschikking – waardoor onduidelijk is wie op het uitgevaardigen ervan kan worden aangesproken – heeft bijgedragen aan de onvoldoende zorgvuldige schuldvaststelling waarvan sprake lijkt te zijn.

Het onderzoek beoogde geen (volledige) verklaring aan te dragen voor de eventuele tekortkomingen in de naleving van de regelgeving. Veronderstellenderwijs kan daarover evenwel het volgende worden gezegd. In hun commentaar op het wetsvoorstel OM-afdoening merkten Groenhuijsen en Simmelink destijds het volgende op.

“Bij bestudering van het wetsvoorstel kan worden geconstateerd dat de consequenties van de overstap van een transactiemodel naar een bestraffingsmodel door de wetgever bij de vormgeving van de wettelijke regeling onvoldoende zijn doordacht. Enkele onderdelen van het wetsvoorstel lijken (...) te zeer te zijn geënt op afdoening op basis van consensualiteit. De verklaring hiervoor wordt aangereikt door de Memorie van Toelichting: 'bij de uitwerking van de voorstellen inzake de strafbeschikking (wordt) in sterke mate aangesloten bij het geldend strafrechtelijk en strafvorderlijk kader, alsmede de wijze waarop dit wordt toegepast.' Als gevolg van dit vertrekpunt lijkt de OM-afdoening als zelfstandige afdoeningsmodaliteit van strafbare feiten op twee gedachten te hinken.”¹³³

Een deel van de verklaring is mogelijk gelegen in een halfslachtige omvorming van de transactiepraktijk naar een praktijk die om een schuldvaststelling vraagt.¹³⁴ Een respondent van de CVOM gaf aan dat het werken met een OM-strafbeschikking binnen de organisatie niet heel anders wordt ervaren als het doen uitgaan van een transactievoorstel. Mogelijk werkt dat door in de grondigheid waarmee de schuld wordt vastgesteld. Mogelijk verklaart dat ook het gemak waarmee anoniem strafbeschikkingen worden uitgevaardigd en waarmee wordt geaccepteerd dat strafbeschikkingen worden verzonden zonder dat daaraan een schuldvaststelling ten grondslag ligt. Het bewustzijn dat de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking meer vergt dan het wijzigen van het etiket, zou kortom wel eens onvoldoende kunnen zijn ingedaald.

5.3 Aanbevelingen

In de samenvatting en de conclusies ligt besloten dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad van oordeel is dat het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften op een aantal punten nog niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Art. 122 Wet RO bepaalt dat de procureur-generaal de minister van dat oordeel in kennis kan stellen. De strekking van die in kennis stelling is zonder twijfel het activeren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is daarbij primair de minister die bepaalt of het oordeel van de procureur-generaal hem aanleiding geeft om stappen te ondernemen en zo ja, welke. Het is dus niet aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om te bepalen op welke wijze een verbetering in de naleving van de regelgeving moet worden bewerkstelligd, noch om oplossingen aan te dragen voor de organisatorische en financiële problemen die zich daarbij mogelijk voordoen.

¹³³ M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink, a.w., p. 180

¹³⁴ Vgl. M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, a.w., p. 270 e.v.

Het voorgaande neemt niet weg dat de procureur-generaal de vrijheid heeft om, gebruikmakend van de gelegenheid, suggesties te doen die bij de besluitvorming in overweging zouden kunnen worden genomen. Gelet op de terughoudendheid die hier geboden is, beperken die suggesties zich in dit geval tot de volgende punten.

Een eerste suggestie betreft de ondertekening van de strafbeschikking. Overweging verdient om, ongeacht hoe de wet op dit punt moet worden uitgelegd, te bevorderen dat OM-strafbeschikkingen de naam en de functie vermelden van degene die de beslissing heeft genomen en dat die beschikkingen door die persoon worden ondertekend. Het verdient daarbij tevens overweging om een voorstel te doen tot wetswijziging in die zin, dat expliciet in de wet wordt bepaald dat een strafbeschikking door de verantwoordelijke functionaris dient te worden ondertekend.

De tweede suggestie sluit bij de eerste aan. Een deel van de praktische bezwaren tegen ondertekening van de strafbeschikking zou mogelijk kunnen worden weggenomen door de

Opmerking verdient ten slotte dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad overweegt om het onderhavige onderzoek over twee of drie jaar te herhalen, waarbij dat onderzoek zich dan zou kunnen beperken tot een aantal van de thans gesignaleerde knelpunten.

invoering van het digitale dossier. De oplossing zou daarnaast ook hierin gezocht kunnen worden dat niet, zoals thans het geval is, in de wet wordt voorgeschreven dat een afschrift van de (originele) strafbeschikking aan de verdachte wordt uitgereikt of verzonden, maar dat de verdachte mededeling wordt gedaan van de tegen hem uitgevaardigde strafbeschikking. Daarbij zou dan moeten worden bepaald welke gegevens die mededeling dient te bevatten en op welke wijze (uitreiking of verzending) zij moet worden gedaan. Een dergelijke regeling sluit aan bij hetgeen is bepaald met betrekking tot uitspraken in verstekzaken (art. 366Sv). Het voordeel van die regeling is dat het originele ondertekende exemplaar kan blijven op het parket waar de beslissing is genomen en dat de huidige praktijk, waarbij het CJIB op basis van door het parket verschaft gegevens voor de verzending zorgdraagt, kan worden voortgezet.

De derde suggestie betreft de bevoegdheid van de CVOM. Het verdient overweging om een voorstel te doen tot wetswijziging in die zin, dat in de wet uitdrukkelijk wordt voorzien in de (relatieve) competentie van de CVOM om strafbeschikkingen uit te vaardigen.

De vierde suggestie betreft de automatische uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen in de vijfde zaakstroom. In overweging wordt gegeven om de individuele beoordeling die de wet eist, in handen te leggen van de CVOM. Daarbij zouden, anders dan thans het geval is, de desbetreffende opsporingsambtenaren de processen-verbaal in feitgecodeerde zaken voor zover het *-feiten betreft, niet naar het CJIB moeten zenden, maar in alle gevallen rechtstreeks aan de CVOM. Als de beoordeling van de zaak door de CVOM leidt tot een uitvaardiging van een strafbeschikking, zendt de CVOM de voor het doen van de mededeling van de beschikking noodzakelijke gegevens aan het CJIB. Het voordeel daarvan is dat het CJIB op die manier bij zijn leest wordt gehouden. Zijn bemoeienis blijft beperkt tot uitvoering en ondersteuning.

Opmerking verdient ten slotte dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad overweegt om het onderhavige onderzoek over twee of drie jaar te herhalen, waarbij dat onderzoek zich dan zou kunnen beperken tot een aantal van de thans gesignaleerde knelpunten.

Literatuurlijst en bijlages

Literatuurlijst

Crijns, J., 'Efficiëntie in het kwadraat. Over de lotgevallen van de kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlostelsel', *Proces* 2010, pp. 392-405

Franken, S. en van Kampen, P. (2013), 'Tegendraads gedram: de raadsman in strafzaken', in: *Kelk, Koenraadt & Siegel (red.), Veelzijdige gedachten. Liber amicorum prof. dr. Chrisje Brants, Den Haag: Boom Lemma uitgevers / Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen*, pp. 245-254

Flokstra, C. en de Vries, J., 'Een advocaat is nodig bij drugscontroles op festivals', in: *Parool*, 25 augustus 2014

Fokkens, J.W. en Kirkels-Vrijman, N.N. (2011), 'De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. Van hoogste functionaris naar toezichthouder? De relatie van de procureur-generaal met het Openbaar Ministerie in het verleden, heden en toekomst', in: *Bosch, Frielink, Haverkate, de Meijer & Plas (red.), Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011, Den Haag: Sdu Uitgevers / Openbaar Ministerie 2011*

Franssen, J.J.M., Hartmann, A.R. en Mein, A.G. (2007), Mandaatregeling parketmedewerkers Openbaar Ministerie, *Den Haag: WODC / B&A Consulting*

Frielink, P.M., 'ZSM en OM-strafbeschikking floreren niet op rechtspraak.nl', *Strafblad* 2013, pp. 277-280

Groenhuijsen, M.S. en Simmelink, J.B.H.M. (2005), 'Het wetsvoorstel OM-afdoening', in: *Jordaans, Mevis & Wörtshofer (red.), Praktisch strafrecht. Liber amicorum J.M. Reijntjes, Nijmegen: Wolf Legal Publishers*

Van Kampen, P.T.C. 'ZSM & tegenspraak', *Strafblad* 2013, pp. 289-296

Meijer, S. (2012), *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging, Nijmegen: Wolf Legal Publishers*

De Meijer, M.E., Simmelink, J.B.H.M. en Van Daele, D. (2014), *Het Openbaar Ministerie verandert. Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, Nijmegen: Wolf Legal Publishers*

Mijnarends, E.M., 'De rechtspositie van de jeugdige verdachte op ZSM', *Strafblad* 2014, pp. 26-32

Openbaar ministerie (2011), *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM (www.om.nl/actueel/jaarberichten)*

Openbaar ministerie (2013), *Jaarbericht 2012 (www.om.nl/actueel/jaarberichten)*

Openbaar ministerie (2014), *Jaarbericht 2013 (www.om.nl/actueel/jaarberichten)*

Sikkema, E. en Kristen, F. (2012), 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: *de Jong en Kool (red.), Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen, Den Haag: Boom Lemma uitgevers*, pp. 179-205

Silvis, J. en Kirkels-Vrijman, N.N. (2012), *Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, niet gepubliceerd*

Verstraeten, R. 'Minnelijke schikking en strafbeschikking', in: *Spapens, Groenhuijsen & Kooijmans (red.), Universalis. Liber Amicorum Cyrille Fijnaut, Antwerpen: Intersentia, 2011*

Bijlage A Art. 122 Wet op de rechterlijke organisatie en artt. 257a en 257c
Wetboek van Strafvordering, geldend op 31 december 2013

Art. 122 Wet RO

- 1 Indien naar het oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, kan hij Onze Minister daarvan in kennis stellen.
- 2 Op verzoek van de procureur-generaal worden hem vanwege het College van procureurs-generaal de inlichtingen verstrekt die hij nodig acht en worden hem de desbetreffende stukken overgelegd.

Art. 257a Sv

- 1 De officier van justitie kan, indien hij vaststelt dat een overtreding is begaan dan wel een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar, een strafbeschikking uitvaardigen.
- 2 De volgende straffen en maatregelen kunnen worden opgelegd:
 - a een taakstraf van ten hoogste honderdtachtig uren;
 - b een geldboete;
 - c onttrekking aan het verkeer;
 - d de verplichting tot betaling aan de staat van een som gelds ten behoeve van het slachtoffer;
 - e ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen voor ten hoogste zes maanden.
- 3 Voorts kan de strafbeschikking aanwijzingen bevatten waaraan de verdachte moet voldoen. Zij kunnen inhouden:
 - a afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;
 - b uitlevering, of voldoening aan de staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;
 - c voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het ingevolge artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel;
 - d storting van een vast te stellen som gelds in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen, waarbij het bedrag niet hoger kan zijn dan de geldboete die ten hoogste voor het feit kan worden opgelegd;
 - e andere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend, waaraan deze gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen proeftijd van ten hoogste een jaar heeft te voldoen.
- 4 Bij het opleggen van een taakstraf en het geven van aanwijzingen als bedoeld in het derde lid, onder e, geldt als voorwaarde dat de verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt.
- 5 Bij de tenuitvoerlegging van de taakstraf en de begeleiding bij de naleving van de aanwijzingen, bedoeld in het derde lid, onder e, wordt de identiteit van de verdachte vastgesteld.
- 6 De strafbeschikking is schriftelijk en vermeldt:
 - a de naam en het van de verdachte bekende adres;
 - b een opgave van het feit als bedoeld in artikel 261, eerste en tweede lid, dan wel een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, alsmede de tijd waarop en de plaats waar deze gedraging werd verricht;
 - c het strafbare feit dat deze gedraging oplevert;
 - d de opgelegde straffen, maatregelen en aanwijzingen;
 - e de dag waarop zij is uitgevaardigd;
 - f de wijze waarop verzet kan worden ingesteld;
 - g de wijze van tenuitvoerlegging.

- 7 Indien blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst en de strafbeschikking is uitgevaardigd wegens een misdrijf, wordt de strafbeschikking of in ieder geval de in het zesde lid bedoelde onderdelen daarvan vertaald in een voor de verdachte begrijpelijke taal. De verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, kan verzoeken dat de strafbeschikking in een voor hem begrijpelijke taal wordt vertaald.

Art. 257c Sv

- 1 Een strafbeschikking houdende een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, dan wel een aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend, wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden. De verdachte wordt uiterlijk bij de aanvang van het horen gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.
- 2 Een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2000, wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie die de strafbeschikking uitvaardigt.
- 3 Van het horen van de verdachte overeenkomstig het eerste of tweede lid wordt een schriftelijk verslag opgemaakt. Indien de strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, worden de redenen die tot afwijken hebben geleid aan dit verslag toegevoegd, voor zover deze redenen niet reeds mondeling zijn opgegeven.
- 4 In het geval een strafbeschikking zal worden uitgevaardigd tegen de verdachte, reikt de opsporingsambtenaar de verdachte zo mogelijk een aankondiging van de strafbeschikking uit. Deze aankondiging kan bij verdenking van een overtreding die met een motorrijtuig is begaan, ook worden achtergelaten in of aan het motorrijtuig. Het model van de aankondiging wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.
- 5 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen aan het opleggen en ten uitvoer leggen van straffen, maatregelen en aanwijzingen in een strafbeschikking nadere voorwaarden worden gesteld

Art. 257d Sv

- 1 Een afschrift van de strafbeschikking wordt zo veel mogelijk in persoon aan de verdachte uitgereikt. Met een uitreiking in persoon wordt gelijkgesteld de weigering van de verdachte om het afschrift in ontvangst te nemen.
- 2 Indien uitreiking van het afschrift niet in persoon plaatsvindt, wordt het afschrift toegezonden aan het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres van de verdachte dan wel, indien deze niet als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens, aan de woon- of verblijfplaats van de verdachte. Indien de verdachte bij zijn eerste verhoor in de desbetreffende strafzaak aan de verhorende ambtenaar een ander adres in Nederland heeft opgegeven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toegezonden, wordt tevens een afschrift aan dat adres toegezonden.
- 3 Indien de verdachte een rechtspersoon, een maatschap of vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, een doelvermogen of een rederij is, kan het afschrift worden uitgereikt aan onderscheidenlijk een bestuurder van de rechtspersoon, een aansprakelijke vennoot, een bestuurder van het doelvermogen, de boekhouder of een lid van de rederij, dan wel aan een persoon die gemachtigd is het afschrift in ontvangst te nemen. Het afschrift wordt in deze gevallen geacht in persoon aan de verdachte uitgereikt te zijn. Indien uitreiking van het afschrift niet op deze wijze plaatsvindt, wordt het toegezonden aan een van de verdachte bekend adres. Als zodanig worden aangemerkt de woonplaats van de rechtspersoon, de plaats van het kantoor van de rechtspersoon, de maatschap of vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, het doelvermogen of de rederij, alsmede het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres van elk der bestuurders,

aansprakelijke vennoten of de boekhouder en elk der leden van de rederij. Indien een bestuurder, aansprakelijke vennoot of de boekhouder of een lid van de rederij bij zijn eerste verhoor in de desbetreffende strafzaak aan de verhorende ambtenaar een ander adres in Nederland heeft opgegeven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toegezonden, wordt tevens een afschrift aan dat adres toegezonden.

- 4 Toezending vindt plaats bij brief. Toezending van strafbeschikkingen houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2000, geschiedt bij aangetekende brief. Van elke uitreiking of toezending wordt aantekening gehouden op de wijze, bij algemene maatregel van bestuur bepaald.
- 5 Indien bij de officier van justitie een verzoek als bedoeld in artikel 51a, derde lid, is gedaan, wordt aan het slachtoffer een afschrift van de strafbeschikking toegezonden. Voorts wordt een afschrift toegezonden aan de rechtstreeks belanghebbende die de officier van justitie bekend is.

Bijlage B Vragenlijst en checklist dossieronderzoek

Uitwerking van de centrale vraagstelling heeft geleid tot 35 vragen die ten aanzien van ieder dossier zijn beantwoord. Deze vragen worden hieronder beknopt weergegeven.

- A Wat is het parketnummer van de zaak?
- B In welke maand is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
- C Was de verdachte t.t.v. het strafbare feit minderjarig?
- D Ter zake van hoeveel feiten is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
- E Heeft de verdachte een gaaf bekennende verklaring afgelegd?
- F Welke straf of maatregel wordt in de OM-strafbeschikking opgelegd?
- G Welke aanwijzing wordt in de OM-strafbeschikking gegeven?
- H Is een afschrift van de OM-strafbeschikking aan de verdachte uitgereikt of verzonden?
- I Welke functionaris heeft de beslissing genomen om de OM-strafbeschikking uit te vaardigen?
- J Is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd voor een misdrijf dat bedreigd wordt met een gevangenisstraf van meer dan zes jaar?
- K Ontbreekt de vaststelling van de identiteit van de verdachte?
- L Doet zich een wettelijk vervolgingsbeletsel voor?
- M Bevat het dossier een verklaring van de verdachte waarbij 'Salduz' niet is nageleefd?
- N Bevat het dossier een verklaring van de verdachte die niet de cautie heeft gehad?
- O Berust de schuldvaststelling (mede) op niet uitgewerkte processen-verbaal?
- P Berust de schuldvaststelling (mede) op niet ondertekende processen-verbaal?
- Q Berust de schuldvaststelling (mede) op een niet wettig bewijsmiddel?
- R Is er reden voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van een bewijsmiddel?
- S Berust de schuldvaststelling louter op de bekennende verklaring van de verdachte?
- T Berust de schuldvaststelling louter op de verklaring van één getuige ('unis testis')?
- U Bevat het dossier onvoldoende bewijs om tot een schuldvaststelling te kunnen komen?
- V Is de opgelegde straf of maatregel of de gegeven maatregel in strijd met art. 257a lid 2 of 3 Sv?
- W Is de opgelegde straf of maatregel of de gegeven maatregel om andere reden ontoelaatbaar?
- X Is verzuimd de jeugdige verdachte en diens ouders uit te nodigen voor OM-horen?
- Y Is in strijd met art. 257c lid 1 of 2 Sv verzuimd de verdachte te horen?
- Z Wie heeft in het kader van art. 257c Sv de verdachte gehoord?
- AA Is verzuimd om uiterlijk bij aanvang van het OM-horen de verdachte te wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te vragen?
- AB Is in strijd met art. 257c lid 2 Sv de verdachte gehoord zonder bijstand van een raadsman?
- AC Ontbreekt de in art. 257c lid 1 Sv bedoelde bereidverklaring van de verdachte?
- AD Ontbreekt het in art. 257c lid 3 vereiste schriftelijk verslag van horen?
- AE Blijkt uit het verslag dat de verdachte een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt heeft ingenomen en dat de OvJ hiervan is afgeweken zonder daarvoor de redenen op te geven?
- AF Blijkt uit het verslag dat de verdachte een serieus art. 358 lid 3-verweer heeft gevoerd en dat de OvJ hieraan is voorbijgegaan zonder erop te reageren?
- AG Vermeldt de OM-strafbeschikking niet alle in art. 257a lid 6 Sv voorgeschreven gegevens?
- AH Ontreekt in de feitsopgave een duidelijk verwijt, de tijd of de plaats?
- AI Doen zich in de zaak bijzonderheden voor?

A	parketnummer	noteer
B	maand waarin strafbeschikking is uitgevaardigd	noteer
C	jeugdige verdachte	n.v.t. / N / J
D	aantal feiten waarop de beschikking ziet	noteer
E	gave bekentenis verdachte	n.v.t. / N / J ¹³⁵
F	opgelegde straf of maatregel	n.v.t. / taakstraf / boete / o.a.h.v. / schadevergoeding / OBM / anders
G	gegeven aanwijzing	n.v.t. / afstand voorwerpen / uitlevering voorwerpen / betaling ontneming / storting schadefonds / gedragsaanwijzing / anders
H	uitreiking/toezending beschikking	i.p. uitgereikt / verzonden / onbekend, niet i.p. / onbekend*
I	beslissing tot OM-strafbeschikking	OvJ / park.secr. / hopper / onbekend / onbekend, overleg met OvJ / onbekend, overleg met park.secr. / onbekend, overleg met hopper / ander (specificeer)
J	feit met een strafmaximum > 6 jaar	0** / 1***
K	identificatie verdachte	0 / 1 / onbekend
L	wettelijk vervolgingsbeletsel	0 / 1 (specificeer, bv. feit verjaard / geen klacht bij klachtdelict)
M	gebruik verklaring verdachte in strijd met Salduz-norm	n.v.t. / 0 / 1
N	gebruik verklaring verdachte in strijd met art. 29 Sv (cautie)	n.v.t. / 0 / 1
O	processen-verbaal niet uitgewerkt	0 / 0, maar ingestuurd na OMSB / 1
P	processen-verbaal niet ondertekend	0 / 1
Q	niet wettig bewijsmiddel (overig)	0 / 1 (specificeer, bv: pv bevat gissingen)
R	twijfel aan betrouwbaarheid bewijsmiddel	0 / 1 (specificeer)
S	schuldvaststelling louter op bekentenis	0 / 1
T	schuldvaststelling berust op 'unus testis'	0 / 1
U	bewijsvoering ontoereikend	0 / twijfel / 1 (specificeer)
V	straf/maatregel/aanwijzing i.s.m. 257a Sv	0 / 1 (specificeer, bv. voorwaardelijke straf / verbeurdverklaring / taakstraf > 180 uur / OBM > 6 maanden / gedragsaanwijzing > 1 jaar)
W	straf/maatregel/aanwijzing ontoelaatbaar (overig)	0 / 1 (specificeer, bv. taakstraf > 60 voor jeugdige)
X	jeugdige niet uitgenodigd voor horen	n.v.t. / 0 / 1

¹³⁵ N.v.t. betekent hier dat het dossier geen verklaring van de verdachte bevat. Zwijgende verdachten vallen onder de niet bekende verdachten.

Y	wettelijk verplicht horen verzuimd	n.v.t. / 0 / 1
Z	horen door	n.v.t. / OvJ / park.secr. / onbekend / anders (specificeer)
AA	niet gewezen op mogelijkheid toevoeging	n.v.t. / 0 / 1
BB	verplichte bijstand door raadsman ontbreekt	n.v.t. / 0 / 1 (specificeer, bv. art. 257c.2 / 489.1 Sv)
CC	bereidverklaring verdachte ontbreekt	n.v.t. / 0 / 1
DD	verslag van horen ontbreekt	n.v.t. / 0 / 1
EE	niet gereageerd op een 'uitdrukkelijk onderbouwd standpunt'	n.v.t. / 0 / 1 (specificeer, bv. bewijsverweer)
FF	niet gereageerd op serieus te nemen art. 358 lid 3-verweer	n.v.t. / 0 / 1 (bij 1, specificeer, bv: beroep op noodweer / feit niet strafbaar)
GG	onvolledige beschikking (art. 257a lid 6 Sv)	0 / 1 (bij 1, specificeer, bv: kwalificatie / info over verzet ontbreekt)
HH	verwijt, tijd of plaats ontbreekt in feitsopgave	0 / 1 (bij 1, specificeer)
II	bijzonderheden	bv. verdachte spreekt geen Nederlands / verdachte onverplicht gehoord / evidente grond voor een beleidssepot / OMSB vermeldt naam of handtekening OvJ / feitsopgave nader geconcretiseerd / boete direct betaald / verzet

* 'Onbekend' betekent telkens niet na te gaan op basis van de beschikbare informatie uit GPS en BVH.

** '0' betekent telkens dat het betreffende voorschrift is nageleefd.

*** '1' betekent telkens dat het betreffende voorschrift is verzuimd.

De onderzoekers hebben (meermalen) gesproken met de volgende personen:

mevr. mr. C.E.M. van den Berg, senior medewerker BJZ, Parket-generaal
dhr. mr. D.D. Bootsma, plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen, CVOM
dhr. J.J. Bos, parketsecretaris, parket Midden-Nederland
dhr. mr. M.H. Geerds, landelijke strafbeschikkingsofficier van Justitie, parket Noord-Nederland
mevr. mr. H. Goldschmidt, beleidsmedewerker, CVOM
dhr. mr. R. Gravendeel, coördinerend ZSM-officier van justitie, parket Oost-Nederland
dhr. mr. R. den Haan, coördinerend ZSM-officier van justitie, parket Midden-Nederland
dhr. drs. A.W.M. van der Heijden, senior beleidsadviseur, Parket-generaal
mevr. mr. J.A.M. Klein Nagelvoort, (commissie)secretaris, CVOM
dhr. R. Snijhorst, senior jurist/beleidsadviseur HRM, Parket-generaal
dhr. mr. M. Vink, landelijk ZSM-officier van Justitie, parket Midden-Nederland
mevr. mr. M. ten Velde, coördinerend ZSM-officier, parket Oost-Nederland
dhr. K. Vos, medewerker Administratie- en Informatiecentrum Executieketen, CJIB
dhr. mr. M.H. Vos, hoofd afdeling wet- en regelgeving, Parket-generaal
dhr. M. Vrieswijk, product coördinator, CJIB
mevr. mr. E.L. van der Zee, parketsecretaris, Noord-Nederland

VORMGEVING VormVijf, Den Haag
DRUKWERK De Groot Drukkerij, Goudriaan

December 2014

Procur-generaal bij de Hoge Raad
der Nederlanden

Kazernestraat 52
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

070 361 12 67
www.hogeraad.nl