

Buiten de rechter OM

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 der Nederlanden
in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Onderzoekers

P.M. Frielink (advocaat-generaal)

M. Peters (medewerker wetenschappelijk bureau)

Den Haag, 2022

Woord vooraf

Dit rapport is de weergave van een onderzoek in het kader van de toezichthoudende taak die uit artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) voortvloeit. In die bepaling staat vermeld 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. Aan de toezichthoudende taak wordt invulling gegeven door thematische onderzoeken. Het eerste thema dat in dat kader werd belicht, was de OM-straftbeslissing. De OM-straftbeslissing staat ook in het voorliggende rapport centraal.

Het is niet toevallig dat de OM-straftbeslissing vaker voorwerp van toezichtonderzoek is. Met de Wet OM-afdoening heeft het openbaar ministerie de bevoegdheid gekregen zelfstandig straffen, maatregelen en aanwijzingen op te leggen. Het gaat daarbij om een veelvoorkomende vorm van afdoening van strafbare feiten die grotendeels buiten de openbaarheid plaatsvindt en waarbij de rechter in beginsel buiten beeld blijft.

Om deze redenen werd in 2013 gestart met een onderzoek naar de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvoeren van strafbepalingen. Het onderzoek mondde uit in het rapport 'Beschikt en gewogen' uit 2014. In het rapport werd een aantal knelpunten gesignaleerd. In het oog sprongen knelpunten ten aanzien van de schuldvaststelling en het daaraan ten grondslag liggende bewijs. Het rapport bevatte ook aanbevelingen. In het in 2017 verschenen rapport 'Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen' is verslag gedaan van de wijze waarop door het Openbaar Ministerie gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in het eerste rapport waren geformuleerd. De belangrijkste conclusie was dat het Openbaar Ministerie met grote inzet en voortvarendheid gevolg had gegeven aan het rapport 'Beschikt en Gewogen'. In 2017 is onderzoek gedaan naar de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-straftbeslissing. Ook dat onderzoek ('Beproefd Verzet') leidde tot een vervolgonderzoek ('Wordt vervolgd: Beproefd Verzet') om te evalueren of de aanbevelingen ter harte waren genomen en of de geconstateerde tekortkomingen waren opgelost. Geconstateerd werd dat het Openbaar Ministerie de conclusies en aanbevelingen uit het eerdere onderzoek serieus had genomen.

In oktober 2020 ging een nieuw onderzoek naar de OM-straftbeslissing van start. Het onderzoek kreeg een extra dimensie door de coronapandemie. Om de door de pandemie gegroeide achterstanden in de rechtspraak bij strafzaken te lijf te gaan, was besloten tot een bredere toepassing van de OM-straftbeslissing. Daarnaast leidde de handhaving van coronamaatregelen als de avondklok, gebiedsverboden en de anderhalve meter regel tot OM-straftbeslissingen voor nieuwe strafbare feiten. Die ontwikkelingen zijn in het onderzoek betrokken. Het onderzoek heeft zich uitgestrekt over twee tijdvakken: één voor corona en één tijdens corona.

Uit het onderzoek is gebleken dat de pandemie geen duidelijke invloed heeft gehad op de kwaliteit van de OM-afdoening. Uit het onderzoek blijkt ook dat de schuldvaststelling aandacht blijft behoeven, en dat daarbij het verband met de in de strafbepaling opgenomen feitomschrijving in het oog springt. Geconstateerd is verder dat algemene strafvorderlijke voorschriften niet altijd voldoende worden nageleefd en dat in de ZSM-zaakstroom bepaalde sancties zijn opgelegd die in strijd zijn met het recht. In het rapport worden de nodige aanbevelingen gedaan. Daartoe behoort de aanbeveling dat de op grond van art. 257a lid 7 Sv verplichte vertaling van relevante onderdelen van de OM-straftbeslissing serieus ter hand zal moeten worden genomen.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. P.M. Frielink, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die de leiding over het onderzoek had, en door mr. M. Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. Bij het dossieronderzoek zijn zij ondersteund door twee stagiaires (Léon Fieret en Vineria Martikjan). Ik ben hen erkentelijk voor hun bereidheid dit omvangrijke onderzoek uit te voeren en voor de grote inzet en toewijding waarmee zij het onderzoek hebben

uitgevoerd. Het onderzoek werd begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. P.A.M. Mevis. Ik dank de begeleidingscommissie voor haar waardevolle adviezen, die de kwaliteit van het onderzoek ten goede zijn gekomen. Ten slotte dank ik het Openbaar Ministerie voor de medewerking die wederom aan het onderzoek is verleend. Daarbij noem ik in het bijzonder prof. mr. R. Robroek, die vanaf mei 2021 het eerste aanspreekpunt was voor de onderzoekers.

Mr. F.W. Bleichrodt
Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoudsopgave

	Woord vooraf	V
	Lijst van afkortingen	IX
1	Inleiding	1
	1.1 Aanleiding tot het onderzoek	1
	1.2 De onderzoeksvraag	4
	1.3 Omvang en afbakening van het onderzoek	5
	1.4 Organisatie van het onderzoek	6
2	Een schets van de OM-strafbeschikking in wet en praktijk	9
	2.1 Introductie	9
	2.2 De OM-strafbeschikking in wet- en regelgeving	11
	2.2.1 Gewijzigde regelgeving sinds 'Beschikt en Gewogen'	11
	2.2.2 De strafbare feiten die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan	12
	2.2.3 De op te leggen sancties en aanwijzingen	12
	2.2.4 De schuldvaststelling	13
	2.2.5 Aanstaande wijzigingen in de regelgeving	14
	2.3 De OM-strafbeschikking in de praktijk	15
	2.3.1 Inleiding	15
	2.3.2 Instanties en zaakstromen	15
	2.3.3 De OM-strafbeschikking in cijfers	21
3	Nadere vraagstelling en methodologische verantwoording	23
	3.1 Uitwerking van de vraagstelling	23
	3.2 SVEN	24
	3.3 Methoden van onderzoek	28
	3.3.1 Inleiding	28
	3.3.2 Juridisch (open) bronnenonderzoek	29
	3.3.3 Het dossieronderzoek	29
	3.3.4 Verdiepende interviews	34
4	Bevindingen	37
	4.1 Inleiding	37
	4.2 Algemeen beeld van de onderzochte zaken	37
	4.3 Compleetheid van het dossier	41
	4.4 Procedurele voorwaarden voor het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking	44
	4.4.1 De bevoegde functionaris	44
	4.4.2 De identiteitsvaststelling van de verdachte	46
	4.4.3 Het horen van de verdachte, inclusief de rechtsbijstand	47
	4.4.4 Het recht tot strafvervolgning	56
	4.5 De inhoud van de OM-strafbeschikking	57
	4.5.1 Inleiding	57
	4.5.2 De feitomschrijving en de kwalificatie	58
	4.5.3 De schuldvaststelling: het bewijs	67
	4.5.4 De schuldvaststelling: strafuitsluitingsgronden	75
	4.5.5 De sanctionering	78
	4.5.6 Informerende onderdelen	90
	4.6 De minderjarige verdachte	93
	4.7 De vertaling van de OM-strafbeschikking	97
	4.8 De uitreiking of toezending van het afschrift van de OM-strafbeschikking	99
	4.9 De verplichting van 6:1:1 Sv ten behoeve van de tenuitvoerlegging	103
	4.10 Verzet	104

5	Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	107
5.1	Inleiding	107
5.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	108
5.2.1	Staat de wet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking toe?	108
5.2.2	Kon het OM op basis van het dossier tot een schuldvaststelling komen?	109
5.2.3	Voldoet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking aan de wettelijke vereisten van art. 257a lid 6 Sv?	110
5.2.4	Zijn de (overige) procedurele waarborgen rond het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking in acht genomen?	112
5.3	Conclusies	115
5.4	Aanbevelingen	119
	Bijlage A: Opgevraagde informatie PaG	122
	Bijlage B: Vragenlijst dossieronderzoek	123
	Bijlage C: Lijst van figuren en tabellen	126
	Bijlage D: Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010)	128
	Bijlage E: Literatuurlijst	133

Lijst van afkortingen

AG	Advocaat-Generaal
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
AP	Arrondissementsparket
AZC	Asielzoekerscentrum
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BRP	Basisregistratie personen
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
College (van PG's)	College van procureurs-generaal
CVOM	(het parket) Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
FP	Functioneel Parket
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
HALT	Het Alternatief
LP	Landelijk Parket
Ministerie J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
OAHV	Onttrekking aan het verkeer
OBM	Ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen
OM	Openbaar Ministerie
OMSB	OM-straftbeschikking
OvJ	Officier van Justitie
PaG	Parket-Generaal
PGHR	Procureur-Generaal bij de Hoge Raad
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVEN	Schuld Vaststellen
TM	Transactiemodule
JD	Justitiële Documentatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WED	Wet Economische Delicten
Wet RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
WVV	Wegenverkeerswet
ZSM	Zorgvuldig Snel Maatwerk/Zorgvuldig Snel en op Maat

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Tot het eind van de vorige eeuw maakte het parket bij de Hoge Raad deel uit van het Openbaar Ministerie (OM).¹ Hoewel de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) daarmee formeel de hoogste rechterlijk ambtenaar van het OM was, gaf hij geen leiding aan het OM. De feitelijke leiding over het OM berustte al sinds 1838 bij de procureurs-generaal bij de gerechtshoven. De belangrijkste taak van de PGHR was te waken voor de handhaving en uitvoering van de wetten bij de gerechten. Op grond van die taak had de PGHR ook een rol ten aanzien van het OM. In de huidige wet RO, waarin het parket bij de Hoge Raad geen deel meer uitmaakt van het reguliere met opsporing en vervolging belaste OM, is aan de 'wakende' rol van de PGHR in twee wetsartikelen vorm gegeven. In art. 121 Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) is bepaald dat de PGHR in het bijzonder waakt voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de Hoge Raad, de gerechtshoven en de rechtbanken. In art. 122 Wet RO is bepaald dat indien naar het oordeel van de PGHR het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, de PGHR de minister van Justitie en Veiligheid daarvan in kennis kan stellen. Deze laatste vorm van toezicht wordt in de praktijk aangeduid als de toezichthoudende taak van de PGHR ten aanzien van het OM.²

In 2011 heeft het College van procureurs-generaal (hierna: het College) aan de PGHR verzocht nader invulling te geven aan deze taak. Dit resulteerde in 2012 in een onderzoek naar de wense-lijkheid en vormgeving van de toezichthoudende taak.³ Uitkomst van dit onderzoek was om te kiezen voor "probleemgericht toezicht". Gedoeld wordt op onderzoek naar thema's die passen bij de taak en positie van de procureur-generaal in relatie tot de rechtshandhaving.⁴

Een eerste thematische studie betrof de praktijk van de strafbeschikking. De resultaten van die studie werden in 2014 gepubliceerd in het rapport 'Beschikt en Gewogen'. De belangrijkste bevinding was dat een te groot aantal dossiers gebreken vertoonde in de schuldvaststelling en het daaraan ten grondslag liggende bewijs.⁵ Een aantal jaren later is onderzocht of het OM gevolg heeft gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit 'Beschikt en Gewogen'. Dat resulteerde in 2017 in het rapport 'Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen'.⁶ Daarin is geconstateerd dat het OM de conclusies en aanbevelingen uit 'Beschikt en Gewogen' had opgevolgd en dat het door het OM ingezette verbeterprogramma Strafvordering OM2020 daar evenzeer van getuigde. In 2017 verscheen ook het rapport 'Beproefd Verzet'.⁷ Dit rapport gaat over het functioneren van het OM in situaties waarin tegen een OM-strafbeschikking verzet wordt ingesteld. Geoordeeld werd onder andere dat de doorlooptijden voor de behandeling van het verzet te lang waren en dat bij de initiële schuldvaststelling meer indringend naar de betrouwbaarheid van het bewijs moest worden gekeken. In 2019 is door de PGHR gerapporteerd op welke wijze het OM aan de

¹ J.W. Fokkens & N.N. Kirkels-Vrijman, De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie in: A.G. Bosch e.a., Twee eeuwen Openbaar Ministerie, 1811-2011, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 191 e.v.

² Zie over de toezichthoudende taak bijvoorbeeld E. Devroe, 'Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden', Den Haag: WODC, 2017, p. 52-53 en Fokkens & Kirkels-Vrijman 2011, p. 202-204 en 209-212. Het onderhavige rapport vloeit als gezegd voort uit de bevoegdheid van art. 122 Wet RO. Derhalve wordt niet ingegaan op de – lastige – vraag wat al dan niet onder het begrip 'toezicht' valt. Zie daarover bijvoorbeeld D. Ruimschotel, Goed Toezicht: principes van professionaliteit, democratie en good governance, Amsterdam: Mediawerf Uitgevers 2014, p. 3 e.v. en T. Havinga, Toezicht tegen het licht: kernwaarden, kansen en knelpunten, Deventer: Kluwer 2015, p. 3-5.

³ J. Silvis & N.N. Kirkels-Vrijman, Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 2012 (ongepubliceerd).

⁴ Silvis & Kirkels-Vrijman 2012, a.w., p. 193-197.

⁵ De procureur-generaal bij de Hoge Raad, Beschikt en Gewogen, De Groot Drukkerij: Den Haag 2014, p. 28-62. Hierna: Beschikt en Gewogen.

⁶ De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen, Den Haag: Xerox/OBT 2017. Hierna: Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen.

⁷ De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Beproefd Verzet, Den Haag: Xerox/OBT 2017. Hierna: Beproefd Verzet.

aanbevelingen omtrent het verzet gevolg heeft gegeven in 'Wordt vervolgd: Beproefd Verzet'.⁸ Geconstateerd werd dat het OM de conclusies en aanbevelingen uit 'Beproefd Verzet' (overwegend) serieus had genomen.

In 'Beschikt en Gewogen' werd aangekondigd dat de PGHR het daaraan ten grondslag liggende (empirisch) onderzoek naar de praktijk van de OM-straftbeschiiking na twee of drie jaar beoogde te herhalen, waarbij dat nieuwe onderzoek zich zou kunnen beperken tot de in 'Beschikt en Gewogen' gesignaleerde knelpunten.⁹ Ten tijde van de start van het onderhavige onderzoek werd echter geconstateerd dat de in 'Beschikt en Gewogen' genoemde periode van twee tot drie jaar niet was gehaald. Er waren ruim zes jaren verstreken. Om die reden is er niet voor gekozen om 'Beschikt en Gewogen' één op één te herhalen, of om slechts de daarin gesignaleerde knelpunten te bestuderen, maar om een volledig op zichzelf staand onderzoek naar de praktijk van de OM-straftbeschiiking uit te voeren. Daarmee is beoogd zo dicht mogelijk bij de actualiteit te blijven en eventuele nieuwe (beleids)ontwikkelingen en werkwijzen in het onderzoek te betrekken. Dit rapport is de uitkomst van dat onderzoek.

De redenen voor het opnieuw doen van onderzoek naar de OM-straftbeschiiking zijn – afgezien van het eerder daartoe geuite voornemen – deels gelegen in dezelfde redenen die ten grondslag hebben gelegen aan 'Beschikt en Gewogen', namelijk dat de OM-straftbeschiiking een wijze van buitengerechtigde afdoening in strafzaken is die zich grotendeels buiten de openbaarheid voltrekt, dat deze afdoeningsvorm slechts in beperkte mate door de rechter kan worden getoetst en dat de strafbeschiiking in kwantitatief opzicht een belangrijke afdoeningsmodaliteit is.¹⁰ Door in dit onderzoek voor een deel dezelfde onderzoeksvragen te stellen als in 'Beschikt en Gewogen' kan tot op zekere hoogte ook worden vastgesteld of zich ten opzichte van dat eerdere onderzoek verbeteringen en/of verslechtingen hebben voorgedaan. Andere onderzoeken naar de praktijk van de strafbeschiiking en het door het OM gevoerde beleid laten een overwegend positief beeld zien. In 'Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen' is al geconstateerd dat het OM de eerdere conclusies en aanbevelingen uit 'Beschikt en Gewogen' heeft opgevolgd¹¹ en ook de WODC-evaluatie van de Wet OM-afdoening is in de kern positief.¹² Op het vlak van de schuldvaststelling en de dossiervorming is volgens een interne tweemeting van het OM sprake van "een kwaliteitsontwikkeling".¹³

Niettemin die positieve signalen en ontwikkelingen blijven in de (wetenschappelijke) literatuur (praktische en principiële) bezwaren tegen de strafbeschiiking bestaan. Zo zou deze nog altijd te zeer aan de openbaarheid zijn onttrokken¹⁴ en zou het werk van (de ondersteuning van) de officieren van justitie kwalitatief onvoldoende zijn.¹⁵ Ook zou de omschrijving van

⁸ De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, 'Wordt vervolgd: Beproefd Verzet', Den Haag: Xerox/OBT 2019. Hierna: 'Wordt vervolgd: Beproefd Verzet'.

⁹ Beschikt en Gewogen, p. 62. Voor alle duidelijkheid: de genoemde 'Wordt vervolgd'-onderzoeken hebben niets van doen met het voornemen tot het onderhavige onderzoek. Met de 'Wordt vervolgd'-onderzoeken is enkel beoogd te onderzoeken of het OM de conclusies en aanbevelingen uit 'Beschikt en Gewogen' en 'Beproefd Verzet' (beleidsmatig) serieus heeft genomen en of, en zo ja welke maatregelen tot verbetering zijn getroffen.

¹⁰ Beschikt en Gewogen, p. 8. Zie in zijn algemeenheid over de (huidige stand van zaken over) de strafbeschiiking: M. Kessler, 'De strafbeschiiking', in: Handboek Strafzaken, Deventer: Wolters Kluwer via kluwernavigator.nl (actueel tot en met 1 januari 2020).

¹¹ Vgl. 'Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen', p. 3-5 en 13.

¹² D. Abels e.a., 'Evaluatie Wet OM-afdoening', Den Haag: WODC 2018, p. 133-134. Zie voor een overzicht van de belangrijkste punten uit die evaluatie: T. Blom, 'De Wet OM-afdoening geëvalueerd', TPWS 2018/91, p. 228-233.

¹³ Zie het rapport Landelijke bevindingen 2-meting OM-straftbeschiiking en 1-meting verzet van 5 juni 2020 via www.om.nl, p. 4-5 en 13-19.

¹⁴ M. Malsch, 'Is het totaal meer dan de som der delen? Toezichtsvormen op strafvorderlijk overheidsoptreden', NJB 2017/2278, p. 3132-3137. Zie voorts Jan Crijns en Renée Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?' in: L.M. Coenraad e.a., 'Afscheid van de klassieke procedure', Wolters Kluwer 2017, p. 317-320.

¹⁵ Zie Malsch 2017, a.w. en M. Malsch, 'De nieuwe Democrators, de rechter en de burger', NJB 2019/839, p. 1161-1163 en J. Lindeman, 'Officieren van justitie in de 21e eeuw', Den Haag: Boom juridisch 2017. Zie ook J. Teunissen, 'Heroverweeg de strafbeschiiking!', NJB 2017/1023, p. 1327-1318.

de verdenking in de oproeping voor de OM-hoorzitting, op welke zitting de verdachte vóórdat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd wordt gehoord, onvoldoende bepaald zijn,¹⁶ zou er “nog meer rechtsbescherming dienen te komen”¹⁷ en zou de toegang naar de rechter in het gedrang zijn.¹⁸ Onderzoek van de Nationale Ombudsman wees uit dat burgers knelpunten in de informatieverstrekking in de OM-strafbeschikking ervaren. Het gaat dan onder meer om de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de informatie die bij het uitvaardigen van de strafbeschikking wordt gegeven. Ook zouden de gevolgen van de strafbeschikking en de procedurele mogelijkheden om daartegen op te komen onduidelijk zijn.¹⁹ Enkele auteurs hebben bedenkingen bij de aanhoudende kritieken op de strafbeschikking. Otte²⁰ en Robroek²¹ wijzen er op dat de bezwaren overwegend lijken te kunnen worden herleid tot een viertal onderzoeken, waaronder twee onderzoeken uit 2016²² en 2017²³ uitgevoerd door (onder meer) VanTulder en de toezichtonderzoeken ‘Beschikt en Gewogen’ en ‘Beproefd Verzet’.

Principiële bezwaren tegen (de wettelijke regeling van) de strafbeschikking komen in het onderhavige onderzoek niet aan bod. Een stellingname daarover behoort immers niet tot de toezichthoudende taak van de PGHR. De bevindingen uit de (wetenschappelijke) literatuur roepen voor het onderzoek wel minimaal de vragen op of de eerder in ‘Beschikt en Gewogen’ gesignaleerde gebreken nog steeds bestaan²⁴ en zo ja, in welke mate. Daarnaast biedt het onderzoek de mogelijkheid nieuwe ontwikkelingen te belichten.

De PGHR heeft eerder aangegeven dat het een goede zaak is dat het OM de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking sinds een aantal jaren ook zelf monitort.²⁵ Interne monitoring maakt onderzoek van de PGHR in het kader van diens toezichthoudende taak als bedoeld in art. 122 Wet RO echter niet overbodig. Ten eerste niet omdat het onderzoek door de PGHR wordt gekenmerkt door onafhankelijkheid. Ten tweede niet omdat de interne audits zich hoofdzakelijk concentreren op misdrijven.²⁶ De omvangrijke praktijk van de OM-strafbeschikkingen die zijn opgelegd vanwege overtredingen blijft daarbij goeddeels buiten beeld.²⁷ Ten slotte niet omdat de audits

¹⁶ Vgl. M. Schaap, ‘Omschrijving van verdenking in de oproeping OM-zitting waardeloos?’, *Advocatenblad* 2018/6, p. 55-56 alsook de reactie van het OM onder dat artikel op p. 57.

¹⁷ Blom 2018, a.w. In die geest ook K. Vriend, *Avoiding a Full Criminal Trial: Fair Trial Rights, Diversions and Shortcuts in Dutch and International Criminal Proceedings*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2017.

¹⁸ D. Abels, ‘OM-afdoening en verschillende situaties van niet-ontvankelijkheid’, *DD* 2018/20, p. 231-242.

¹⁹ Zie Nationale Ombudsman, Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot recht. Knelpunten in de informatieverstrekking rondom strafbeschikkingen en sepotbeslissingen, 7 mei 2020 via www.nationaleombudsman.nl. Mede naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale Ombudsman heeft het OM in 2021 de formats voor de strafbeschikkingsbrieven aangepast. Meest recentelijk heeft de Nationale Ombudsman in een brief van 16 december 2021 aan de ministers zijn zorgen geuit over het gebrek aan aandacht voor de positie van het slachtoffer bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Zie over de positie van het slachtoffer verder: A.J. Hommes en F.G.H. Kristen, *Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure*, *DD* 2022/21, p. 286-302. Dit artikel lijkt overigens niet toepasselijk op de zaakstromen die in het onderhavige onderzoek worden betrokken. Zie verder hoofdstuk 3.

²⁰ R. Otte, ‘Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking. De voortdurende ontlasting van de rechtspraak’, *AA* 2019/3, p. 182-185.

²¹ R. Robroek, *De OM-strafbeschikking (OM-reeks nr. 1)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 75-109. Dezelfde auteur bespreekt tevens de in ‘Beproefd Verzet’ geconstateerde gebreken in ‘De OM-strafbeschikking. Deel 1. Het ontbrekende bewijs van structureel onzorgvuldige schuldvaststellingen’ en ‘De OM-strafbeschikking. Deel 2. Straffen als de rechter is makkelijker gezegd dan gedaan’ via het blogplatform www.ivorentoga.nl.

²² F.P. van Tulder, ‘Het oordeel van de rechter over de strafbeschikking’, *Trema* 2016, p. 35-37.

²³ F.P. van Tulder, R.F. Meijer & S.N. Kalidien, ‘Van schikking naar strafbeschikking’, *NJB* 2017/310, p. 383-392.

²⁴ Zie in dat verband J. Reijntjes, *De strafbeschikking. Kinderziekten of structurele fouten*, *NJB* 2015/350, p. 429-434.

²⁵ Zie *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, p. 4 en *Wordt vervolgd: Beproefd Verzet*, p. 5 en 21.

²⁶ Vgl. de interne audits Openbaar Ministerie, OM-strafbeschikking Nulmeting, definitief concept 9 december 2016 p. 14 en 78, Openbaar Ministerie, OM-strafbeschikking 1-meting OMSB & 0-meting Verzet, definitief concept 5 februari 2018, p. 4-5 en 69-70 en (het via www.om.nl gepubliceerde rapport) Openbaar Ministerie, OM-strafbeschikking 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet van 5 juni 2020, p. 7. NB: Het rapport Openbaar Ministerie, 1-meting OM-strafbeschikking & 0-meting verzet; Aanvullende meting CVOM overtredingen van mei 2018 vormt hierop een uitzondering. De in dat rapport onderzochte dossiers betreffen door het parket CVOM afgedane overtredingszaken uit de tweede helft van 2016 en de tweede helft van 2017.

²⁷ In ‘Beschikt en Gewogen’ werd geconstateerd dat in onder meer de CVOM-zaakstroom gebreken bestonden ten aanzien van de schuldvaststelling. Zie *Beschikt en Gewogen*, p. 34-40.

zijn gericht op de afzonderlijke (arrondissements)parketten terwijl het toezichtonderzoek van de PGHR is gericht op het (totale) OM.

Het onderhavige onderzoek heeft een bijzondere kleuring gekregen door de Coronapandemie. Door de pandemie en in het bijzonder door de (eerste) "intelligente lockdown" zijn de achterstanden van de rechtspraak verder gegroeid. Een van de oplossingen die – in samenspraak met de rechtspraak – is bedacht om de toegenomen achterstanden weg te werken, is gezocht in een "bredere toepassing (van de) strafbeschikking". Het gaat dan om "relatief eenvoudige strafzaken die door de politierechter zouden zijn behandeld, maar waar afdoening met een strafbeschikking mogelijk en onder de huidige omstandigheden passend is." Geschat werd dat het zou gaan om ongeveer 30.000 zaken.²⁸ Voor het OM betekende dit een vergroting van de eigen werkvoorraad met een bijzondere categorie zaken, namelijk met zaken waarvan aanvankelijk werd geoordeeld dat deze niet voor buitengerechtelijke afdoening in aanmerking kwamen. De vraag is of dit de kwaliteit van de afdoening van deze zaken heeft beïnvloed. De advocatuur²⁹ en een aantal Tweede Kamerleden³⁰ hadden bij voorbaat zorgen over de mate van rechtsbescherming die verdachten en slachtoffers in die zwaardere zaken zou worden geboden.

Op grond van het voorgaande zal duidelijk zijn dat een nieuw onderzoek naar de OM-strafbeschikkingspraktijk is geboden.

1.2 De onderzoeksvraag

Uit art. 122 Wet RO volgt dat het onderzoek dat in het kader van de toezichthoudende taak van de PGHR plaatsvindt, een signalerende functie heeft. Art. 122 RO bepaalt immers:

"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."

Uit die signaleringsfunctie vloeit voort dat een rapportage die wordt opgemaakt naar aanleiding van toezichtonderzoek vooral beschrijvend van aard is. Naar verklaringen voor gesignaleerde gebreken wordt gedurende het onderzoek niet actief gezocht en daarover wordt dus ook niet – op een enkele uitzondering na – gerapporteerd. De signalering strekt ertoe dat de kwaliteit van de onderzochte thematiek of van de onderzochte praktijk (in dit geval de OM-strafbeschikking) wordt verbeterd.³¹

Gezien de formulering van art. 122 Wet RO is het toezicht van de PGHR in tweeërlei opzicht begrensd. In de eerste plaats dient het toezicht betrekking te hebben op de uitoefening van aan het OM opgedragen taken. Dat betekent bijvoorbeeld dat door de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen,³² de (klassieke) OM-taak van het executeren van strafrechtelijke beslissingen niet (meer volledig) aan het toezicht van de PGHR is onderworpen omdat die taak grotendeels is overgeheveld naar het ministerie.³³ Dat de praktijk

²⁸ Kamerstukken II 2019-2020, 20 279, nr. 601, p. 7 en nr. 614. Zie voorts Joep Simmelink, 'De achterstand is alleen buiten de strafrechter om op te lossen', NRC-Handelsblad 14 mei 2020. Zie ook N.W. Kitslaar, 'Kruimelstrafzaken wegwerken', NJB 2020/28, p. 1813. NB: De schatting bleek te optimistisch. Slechts een klein aantal zaken kwam daadwerkelijk in aanmerking voor een OM-strafbeschikking (zie par. 3.3.3).

²⁹ Zie www.advocatenorde.nl/nieuws/reactie-nova-op-aanpak-achterstanden-strafrechtketen-rechtsbescherming-en-overleg-centraal.

³⁰ Kamerstukken II 2020-2021, 29 279, nr. 611.

³¹ Hartevelde en Robroek betogen dat het doel van (extern) toezicht zou moeten zijn het creëren van vertrouwen in het toezichtobject, omdat dit anders de rechtsstatelijkheid van de OM-strafbeschikking zou kunnen ondergraven. Zie: A. Hartevelde e.a., Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België, Oisterwijk: WLP 2019, p. 74-76.

³² Stb. 2017, 82 en Stb. 2018, 228.

³³ Kamerstukken II 2014-2015, 34 086, nr. 3, p. 2 en 17-19.

van de OM-strafbeschikking wel binnen het bereik van art. 122 Wet RO valt, behoeft geen be-
toog. Toezichtonderzoek is in de tweede plaats begrensd doordat enkel onderzocht kan worden
of het OM zich bij de uitoefening van die taken *naar behoren* aan de *wettelijke* voorschriften
houdt. In het onderhavige onderzoek naar de OM-strafbeschikking is evenals in ‘Beschikt en
Gewogen’ en ‘Beproefd Verzet’ het begrip ‘*wettelijk* voorschrift’ ruim opgevat. Dat betekent dat
in dit onderzoek het optreden van het OM niet alleen aan formeel wettelijke voorschriften wordt
getoetst, maar ook aan de naleving van AMvB’s, ministeriële regelingen, aanwijzingen en ande-
re beleidsregels. De toevoeging van de woorden ‘naar behoren’ brengt mee dat ook beginselen
van een behoorlijk (straf)procesrecht, waaronder de beginselen van een zorgvuldige voorberei-
ding, correcte bejegening en consciëntieuze besluitvorming, in het onderzoek zijn betrokken.³⁴
Het gaat het er dus om of het optreden van het OM bij het uitvaardigen van de strafbeschikking
aan normen uit het geschreven en ongeschreven recht voldoet.

Gelet op de strekking en reikwijdte van art. 122 Wet RO en op de hiervoor in paragraaf 1 beschre-
ven aanleiding tot dit onderzoek luidt de centrale onderzoeksvraag:

*Leeft het OM bij het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking de toepasselijke wettelijke voorschriften
naar behoren na?*

In het kader van deze onderzoeksvraag komen verschillende onderwerpen aan de orde. Veel
van die onderwerpen zijn niet nieuw. Zij kwamen ook aan bod in ‘Beschikt en Gewogen’ en
‘Beproefd Verzet’ en zijn ook aandachtspunten in de interne audits van het OM. Gedacht kan
worden aan:

- a. de kwaliteit van de schuldvaststelling;
- b. de inachtneming van de Aanwijzing OM-strafbeschikking;
- c. de informatievoorziening aan de verdachte;
- d. de voortvarendheid van het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking.³⁵

Deze (en andere) onderwerpen worden hierna in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt en toegelicht.

1.3 Omvang en afbakening van het onderzoek

Het onderhavige onderzoek is qua uitvoering omvangrijker dan ‘Beschikt en gewogen’. Er zijn
niet alleen beduidend meer dossiers bestudeerd (1400 versus 375), het onderzoek heeft zich bo-
vendien uitgestrekt over twee verschillende perioden: een periode vóór Corona en een periode
tijdens Corona. Omwille van de beheersbaarheid en de looptijd van het onderzoek was een ver-
dere beperking van het onderzoek dan die al voortvloeide uit de hiervoor geschetste reikwijdte
van de toezichthoudende taak van de PGHR geboden.

De eerste (verdere) beperking is dat het onderzoek zich louter richt op de OM-strafbeschikking.
De bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking waarop het OM op grond van de
artikelen 257b lid 3 Sv en 257ba lid 2 Sv toezicht houdt, blijven buiten beschouwing. Hoewel dit
toezicht van het OM eveneens onder de paraplu van de strafbeschikking kan worden geschaard,
betreft het een taak van het OM die een andere onderzoeksvraag en -opzet vergt en om die
reden buiten het bestek van dit onderzoek van de PGHR is gelaten.³⁶

³⁴ Beschikt en Gewogen, p. 21 en Beproefd Verzet, p. 4.

³⁵ Denk aan de zgn. ‘Kalsbeeknormen’ voor jeugdigen die in de “Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten,
inclusief strafmaten Halt” zijn vastgelegd. Zie Stcrt. 2018, 29497, Stcrt. 2020, 62180 en voor de thans geldende versie
Stcrt. 2021, 2578, telkens onder paragraaf 5.

³⁶ Ook in ‘Beschikt en Gewogen’ zijn deze modaliteiten om die redenen buiten beschouwing gebleven. Zie Beschikt en
Gewogen, p. 21.

Een tweede beperking is dat de uitvoeringspraktijk van *het verzet* tegen de OM-straftbeslissing niet in het onderzoek is betrokken.³⁷ Het onderzoek richt zich op *de uitvaardiging* van de OM-straftbeslissing. Er zijn geen onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op het verzet.³⁸ Als het verzet ook in het onderzoek zou zijn betrokken, was een additionele steekproef noodzakelijk geweest, hetgeen zou hebben geresulteerd in een nog omvangrijker dossieronderzoek.

Het onderzoek is in de derde plaats beperkt tot een tweetal zaakstromen waarin het OM strafbepalingen uitvaardigt. Gelet op de verstrekte cijfers over de onderzoekspopulaties (zie hoofdstuk 3.2) alsook de conclusies in 'Beschikt en Gewogen' is er voor gekozen om het onderzoek te richten op de uitvaardiging van de OM-straftbeslissingen door de ZSM-afdelingen bij de arrondissementsparketten en de uitvaardiging van de OM-straftbeslissingen door het parket CVOM.³⁹ In die twee werkstromen bleken zich ten tijde van 'Beschikt en Gewogen' de meeste gebreken voor te doen.⁴⁰

Het onderzoek is in de vierde plaats beperkt doordat het zich richt op twee tijdvakken van elk een half jaar. Het ene tijdvak is gelegen vóór de uitbraak van de Coronapandemie, het andere daarna. Hiervoor is al aangegeven dat de Coronapandemie heeft geleid tot een grotere werkvoorraad bij het OM. Tijdens de eerste ("intelligente") lockdown zijn veel terechtzittingen komen te vervallen en is in een groot aantal zaken de dagvaarding ingetrokken. De ingetrokken zaken zijn aan de hand van een wat ruimer kader door het OM-onderdeel dat eerst had besloten tot dagvaarden herbeoordeeld en waar mogelijk alsnog afgedaan met een OM-straftbeslissing.⁴¹ Die herbeoordeling heeft uiteindelijk geresulteerd in een gewijzigd beoordelingskader voor alle misdrijven die zich vanaf 11 mei 2020 in de werkvoorraad van het OM bevonden, alsook voor de instroom van nieuwe misdrijfzaken na die datum.⁴²

Een vijfde – door de onderzoekers vooraf niet ingecalculerde – beperking is dat in het onderzoek alleen OM-straftbeslissingen zijn betrokken die door het OM in het geautomatiseerde systeem GPS zijn geregistreerd. In een laat stadium van het onderzoek, d.w.z. ná afronding van het dossieronderzoek, werden de onderzoekers onverwachts geconfronteerd met het feit dat het parket CVOM ook strafbepalingen uitvaardigt die niet in GPS worden geregistreerd, maar in een systeem geheten SVEN. Het bleek te gaan om een substantiële zaakstroom die de in GPS opgenomen zaakstroom van het parket CVOM fors overtreft. In paragraaf 3.2 wordt hierop nader ingegaan.

1.4 Organisatie van het onderzoek

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de PGHR. Het is in zijn naam verricht door mr. P.M. (Paul) Frielink, (plaatsvervangend) advocaat-generaal bij de Hoge Raad en door mevr. mr. M. (Maaïke) Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. De onderzoekers zijn bij het dossieronderzoek, in het bijzonder voor de dataverzameling van de CVOM zaakstromen, ondersteund door twee stagiairs, L. (Léon) Fieret en V. (Vina) Martikjan.

³⁷ Opgevraagde informatie leert dat het verzetpercentage rond de 14% ligt.

³⁸ Hetgeen niet wegneemt dat in paragraaf 4.10 wel kort verslag wordt gedaan van een aantal als "bijvangst" aangemerkte bevindingen over het verzet.

³⁹ De precieze werkwijzen van deze parketten worden toegelicht in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3.

⁴⁰ Beschikt en Gewogen, p. 59-61.

⁴¹ Naast de herbeoordeelde zaken onderscheidt het Coronatijdvak zich ook van het Pre-Coronatijdvak in de OM-straftbeslissingen die zijn uitgevaardigd voor overtreding van de Coronamaatregelen.

⁴² Zie hoofdstuk 3 van de door het PaG verstrekte (interne) bundel getiteld "Her-beoordelen voorraden en de toepassing van de OMSB". In verband met het herbeoordelen heeft de minister toegezegd de (reeds afgeronde) pilots inzake de intensivering van rechtsbijstand voor ZSM-zaken toe te passen op de zaken die vanwege de Coronacrisis door het OM zijn herbeoordeeld. Zie Kamerstukken II 2018-2019, 29 279, nr. 511, Kamerstukken II 2020-2021, 29279, nr. 614, p. 6, Kamerstukken II 2019-2020, 31 753, nr. 216 en de bijbehorende bijlagen. Zie voorts Kamerstukken II 2019-2020, 31 753, nr. 205 (motie Van Dam), Kamerstukken II 2020-2021, 29 279, nr. 611 (motie van Nispen) en Kamerstukken II 2020-2021, 31 753, nr. 211 (reactie minister op de moties). Zie voor de voortgang van de pilot bijlage 3 bij brief van 11 januari 2021, Kamerstukken II 2020-2021, 31 753, nr. 225 en Kamerstukken II 2021-2022, 29279, nr. 686, p. 9-10.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- prof. mr. P.A.M. (Paul) Mevis, hoogleraar strafrecht te Rotterdam (voorzitter);
- prof. dr. A.C. (Toine) Spapens, hoogleraar criminologie te Tilburg;
- prof. mr. J.B.H.M. (Joep) Simmelink, bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie te Maastricht en senior-advocaat-generaal bij het Ressortsparket, locatie Arnhem-Leeuwarden;
- dr. mr. P.P.J. (Patrick) van der Meij, advocaat/partner bij Cleerdin & Hamer advocaten te Amsterdam.

2 Een schets van de OM-strafbeschikking in wet en praktijk

2.1 Introductie

De Wet OM-afdoening⁴³ is op 1 februari 2008 in werking getreden.⁴⁴ De wet werd gefaseerd ingevoerd, dat wil zeggen beperkt tot bepaalde arrondissementen, tot bepaalde strafbare feiten en tot bepaalde sancties. De stapsgewijze invoering van de wet maakte het mogelijk praktisch ervaring op te doen met specifieke onderdelen van de wet, inclusief de hiervoor ontwikkelde automatisering. Sinds 1 april 2015 heeft de wet landelijke gelding en kan de OM-strafbeschikking worden opgelegd voor alle overtredingen en voor alle misdrijven met een gevangenisstraf van maximaal zes jaren.⁴⁵ In de praktijk legt de OvJ overwegend geldboetes en taakstraffen op.

Op het eerste gezicht lijkt de regeling van de OM-strafbeschikking zoals neergelegd in art. 257a Sv veel op de regeling van de OM-transactie zoals die vanaf 1983, sinds de inwerkingtreding van de Wet vermogenssancties⁴⁶, luidt en is opgenomen in art. 74 Sr. Het gaat niet alleen om een strafrechtelijke afdoening die mogelijk is bij dezelfde categorieën strafbare feiten. De bij strafbeschikking op te leggen sancties en de via een transactie te stellen voorwaarden komen ook materieel sterk met elkaar overeen. Dat is niet toevallig. Oorspronkelijk was het de bedoeling van de wetgever dat de OM-strafbeschikking in de plaats zou komen van de OM-transactie.⁴⁷ Zo ver is het echter niet gekomen. De bepalingen uit de wet van 7 juli 2006 die zouden resulteren in de afschaffing van de OM-transactie⁴⁸ zijn tot aan de dag van vandaag niet in werking getreden. Het ziet er op dit moment niet naar uit dat het daar ooit nog van gaat komen: in de beleidsreactie die is opgesteld naar aanleiding van het in 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden rapport “Evaluatie Wet OM-afdoening”⁴⁹ is namelijk te lezen dat de minister van Justitie en Veiligheid “(v)oor de hoge transacties (...) een blijvende plek (ziet).”⁵⁰ Het nadien naar aanleiding van de evaluatie opgestelde conceptwetsvoorstel onderstreept dat. Dat geldt ook voor de Aanwijzing hoge transacties van september 2020. Daarin is met zoveel woorden te lezen dat indien een strafbaar feit is begaan door een rechtspersoon, de rechtspersoon in aanmerking kan komen voor een hoge transactie terwijl ten aanzien van de opdrachtgevers of feitelijk leidinggevers het uitgangspunt is dat deze natuurlijke personen worden vervolgd (door dagvaarding of een strafbeschikking).⁵¹ Ook uit de laatste versies van de Aanwijzing OM-strafbeschikking blijkt dat de transactie een langer leven is beschoren dan oorspronkelijk de bedoeling was. Hierin wordt namelijk gesteld dat met de invoering van de strafbeschikking *het terugdringen* (en dus niet het afschaffen) van de transactie van artikel 74 Sr werd beoogd.⁵²

Hoewel er onmiskenbaar overeenkomsten zijn tussen de strafbeschikking en de transactie, gaat het in de kern om twee volstrekt verschillende afdoeningsmodaliteiten. Bij de transactie stelt het OM immers voorwaarden *ter voorkoming van strafvervolging* terwijl bij de strafbeschikking *sprake is van strafvervolging* waarbij het OM zelf straffen en maatregelen oplegt. Dat laatste vergt dat het OM bij de strafbeschikking eerst vaststelt dat de verdachte schuldig is aan het

⁴³ Wet van 7 juli 2006, Stb. 2006, 330.

⁴⁴ Besluit van 21 december 2007, Stb. 2008, 4.

⁴⁵ Aldus de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2015A004), Stcrt. 2015, 8971 (inwerkingtreding 1 april 2015).

⁴⁶ Wet van 31 maart 1983, Stb. 1983, 153 (inwerkingtreding 1 mei 1983).

⁴⁷ Zo is in de memorie van toelichting bijvoorbeeld te lezen: “De gefaseerde overgang impliceert dat de bepalingen inzake de transactie nog enige tijd naast de regeling van de strafbeschikking zullen blijven bestaan. Gedurende de periode waarin de transactie en de strafbeschikking naast elkaar bestaan, zal de toepassing van beide modaliteiten door richtlijnen nader worden ingevuld.” (Kamerstukken II 2004-2005, 29 849 nr. 3, p. 88).

⁴⁸ Zie o.m. artikel II, onderdelen O t/m R waarin het vervallen van art. 74 tot en met 74c Sr is opgenomen.

⁴⁹ D. Abels e.a., Evaluatie Wet OM-afdoening, Den Haag: WODC 2018.

⁵⁰ Brief van 19 december 2018, Kamerstukken II 2018-2019, 29 279, nr. 478, p. 8.

⁵¹ Aanwijzing hoge transacties (2020A005), Stcrt. 2020, 46166, p. 3.

⁵² In eerdere versies is te lezen dat de transactie ‘voorlopig’ (zie bijvoorbeeld Aanwijzing OM-strafbeschikking (2012A010), Stcrt. 2012, 8299, p. 3) of ‘in ieder geval voorlopig’ (zie bijvoorbeeld Aanwijzing OM-strafbeschikking (2017A005), Stcrt. 2017, 42314, p. 2) naast de strafbeschikking blijft bestaan.

hem verweten strafbare feit. Hoewel dat op zichzelf ook geldt bij de transactie⁵³ luistert het bij de strafbeschikking allemaal net wat nauwer doordat het rechtsgevolg van de strafbeschikking gelijk staat aan dat van een rechterlijke veroordeling (zie par. 2.2.4).

Met de Wet OM-afdoening heeft de wetgever het strafrechtelijk handhavingstekort willen aanpakken en ingezet op een betere benutting van de zittingscapaciteit. De gedachte is dat bij de strafrechter alleen die strafzaken terecht dienen te komen die daar qua impact en/of beoogde justitiële reactie thuishoren. In het algemeen betekent dit dat (zeer) ernstige strafbare feiten en zaken die (grote) maatschappelijke schade en/of onrust veroorzaken door het OM bij de strafrechter zullen worden aangebracht.⁵⁴ Dat geldt ook voor verdachten die naar het oordeel van het OM in aanmerking komen voor een gevangenisstraf of een gedwongen opname/behandeling. Verder horen bij de strafrechter zaken thuis waarin door de verdachte of de verdediging anders tegen de feiten en de strafbaarheid van de verdachte wordt aangekeken dan door het OM. In die zaken is het aan de strafrechter om knopen door te hakken.⁵⁵

Het OM beschikt met de OM-strafbeschikking over een instrument waarmee door de wetgever werd beoogd dat het OM effectiever de toegang tot de strafrechter kan reguleren dan met de transactie. Dat komt doordat degene die een strafbeschikking krijgt opgelegd zelf – door het instellen van verzet – in actie moet komen om te voorkomen dat de strafbeschikking onherroepelijk wordt. Als hij dat niet op tijd doet, is hij onherroepelijk veroordeeld. De gang naar de strafrechter is na ommekomst van de verzettermijn van veertien dagen afgesneden. De aan verdachte in de strafbeschikking opgelegde sanctie kan dan zonder tussenkomst van een rechter worden tenuitvoergelegd. Bij de transactie is ‘het vrijspelen’ van de strafrechter lastiger doordat een niet op een transactieaanbod reagerende verdachte zal worden gedagvaard. Als het OM dat niet zou doen, zou niet alleen de verdachte zijn (eventuele) straf ontlopen, maar zou dat ook afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van het OM. Dit alles maakt dat bij de transactie de kans dat zaken bij de strafrechter belanden die daar naar het oordeel van het OM eigenlijk niet thuishoren, groter is dan bij de strafbeschikking.

In dit verband wordt er vaak op gewezen dat de transactie op consensualiteit berust en de strafbeschikking op eenzijdige schuldvaststelling. Op zichzelf is dat correct. Dat bij sommige bij strafbeschikking op te leggen sancties een bereidheid van de verdachte wordt verlangd alvorens de OvJ tot uitvaardiging van de strafbeschikking kan overgaan, doet daar niet aan af.⁵⁶ Er blijft sprake van een eenzijdige schuldvaststelling.

Als de verdachte het niet eens is met de hem opgelegde strafbeschikking, kan hij – als gezegd – daartegen verzet instellen (art. 257e Sv). Naar aanleiding van het verzet zal het OM de zaak herbeoordelen. Die herbeoordeling is vanaf het allereerste begin⁵⁷ met zoveel woorden opgenomen in de Aanwijzing OM-strafbeschikking.⁵⁸ De wet verplicht daar niet toe. De herbeoordeling kan leiden tot intrekking van de strafbeschikking, wijziging van de strafbeschikking of oproeping van de verdachte voor de terechtzitting (zie art. 257e lid 9 en art. 257f lid 1 Sv). Als de strafbeschikking

⁵³ In de reeds gemelde Aanwijzing hoge transacties staat: “Er moet in de aan de transactie ten grondslag liggende strafzaak zowel bewijstechnisch als beleidsmatig voldoende grond aanwezig zijn om tot dagvaarding te kunnen overgaan.” Terzijde zij vermeld dat ook bij het voorwaardelijk sepot geldt dat de strafzaak die voorwaardelijk wordt geseponeerd, bewijsbaar moet zijn.

⁵⁴ Zie over de positie van het slachtoffer par. 2.2.2.

⁵⁵ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 1.

⁵⁶ Dat is het geval bij een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen (OBM) en een gedragsaanwijzing. Art. 257c lid 1 Sv bepaalt dat de verdachte in die gevallen door de OvJ moet worden gehoord en dat hij moet hebben verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden. Bij dat verhoor kan de verdachte om toevoeging van een raadsman vragen. Art. 257c lid 2 Sv voegt daaraan toe dat bij het opleggen van een geldboete en een schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk of gezamenlijk de € 2000,00 overstijgt, de verdachte, bijgestaan door een raadsman dient te worden gehoord.

⁵⁷ Aanwijzing OM-afdoening (2007A007), Stcrt. 2008, 19, p. 4.

⁵⁸ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010), onder 3.3. Ook in de opvolgende Aanwijzingen is in dat opzicht niets gewijzigd. Zie hierover kritisch het rapport ‘Beproefd Verzet’.

wordt ingetrokken, wordt de zaak geseponeerd. Als de strafbeschikking wordt gewijzigd, kan de verdachte op grond van art. 257e lid 9 Sv opnieuw verzet instellen, hoewel uit de laatste volzin van dit artikel ook blijkt dat een reeds ingesteld verzet in stand blijft, tenzij de verdachte de gewijzigde strafbeschikking vrijwillig voldoet. Als het OM geen reden tot intrekking of wijziging van de strafbeschikking ziet, zal het de verdachte oproepen (dus niet dagvaarden) voor de terechtzitting. Het strafproces neemt dan zijn normale gang en de strafrechter beoordeelt het aan de verdachte tenlastegelegde feit. De strafbeschikking wordt vernietigd indien de rechter de niet-ontvankelijkheid van het OM uitspreekt, de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt (zie art. 257f lid 3 en lid 4 Sv). Hieruit volgt dat de strafrechter niet de OM-strafbeschikking beoordeelt; hij beoordeelt de aan de verdachte verweten gedraging.⁵⁹

De aan een strafbeschikking ten grondslag liggende zaak kan overigens ook bij de strafrechter belanden zonder dat de verdachte in verzet is gekomen. Zolang de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd, kan de officier van justitie de verdachte dagvaarden (dus niet oproepen; art. 255a Sv). In dat geval geldt dat bij vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of een veroordeling de rechter de strafbeschikking zal vernietigen. Als de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaart, kan hij de beschikking vernietigen (art. 354a lid 1 Sv).

Ten slotte kan de zaak ook bij de strafrechter belanden nadat een rechtstreeks belanghebbende zich op grond van art. 12 Sv met succes bij het gerechtshof heeft beklagd over de vervolging door middel van een strafbeschikking. Dat beklag moet op grond van art. 12k lid 1 Sv in de regel worden gedaan binnen drie maanden na de datum waarop de rechtstreeks belanghebbende met deze afdoening bekend is geworden. De OvJ dient het slachtoffer actief te informeren over de uitvaardiging van een strafbeschikking (art. 51ac lid 1 Sv).

2.2 De OM-strafbeschikking in wet- en regelgeving

2.2.1 Gewijzigde regelgeving sinds ‘Beschikt en Gewogen’

Na de publicatie van ‘Beschikt en Gewogen’ is de OM-strafbeschikking verder geïmplementeerd. Relevante wetswijzigingen zijn er sindsdien eigenlijk niet geweest.⁶⁰

De per 1 januari 2020 ingevoerde wijziging van art. 257d lid 4 Sv betreft weliswaar de OM-strafbeschikking, maar is voor het onderhavige onderzoek niet van groot belang. Voor de wetswijziging vond de toezending van de OM-strafbeschikking per gewone post plaats, inmiddels kan dit ook door elektronische overdracht.⁶¹

In de sfeer van de beleidsregels waren de wijzigingen frequenter en meer relevant. Zo is de aanwijzing OM-strafbeschikking sinds ‘Beschikt en Gewogen’ inmiddels zes maal gewijzigd.⁶² De laatste wijziging is op 15 april 2022 inwerking getreden.⁶³ De derde wijziging gold tijdens de onderzoeksperioden van het onderhavige onderzoek. Dat is de per 1 januari 2019 inwerking getreden versie.⁶⁴ Deze aanwijzing gold tot 1 maart 2021.⁶⁵ Ten opzichte van de versies die golden tijdens het dossieronderzoek voor ‘Beschikt en Gewogen’ zijn de tijdens het onderhavige

⁵⁹ Zie ook expliciet Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 31-32.

⁶⁰ Het gaat vooral om technische wijzigingen als verwijzingen naar (andere) wetsartikelen die noodzakelijk waren doordat andere regelgeving werd gewijzigd, zoals bijvoorbeeld de wijziging van de wetsartikelen waarnaar in art. 257d lid 5 Sv wordt verwezen. Wet van 8 maart 2017, Stb. 2017, 90 (Wet ter implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten).

⁶¹ Wet van 22 februari 2017, Stb. 2017, 82 (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen).

⁶² Tijdens ‘Beschikt en gewogen’ gold de Aanwijzing OM-afdoening (2012A025), Stcrt. 2012, 26833 (tot 1 november 2013) en versie 2013A008 versie (2013A008), Stcrt. 2013, 11374 (tot 1 april 2015); zie Beschikt en Gewogen, p. 12.

⁶³ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), Stcrt. 2022, 9133.

⁶⁴ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010), Stcrt. 2018, 67767.

⁶⁵ De perioden waaruit de steekproeven voor het aan dit rapport ten grondslag liggende dossieronderzoek zijn getrokken zijn immers 15 september 2019 tot en met 15 maart 2020 (pre-Corona) en 1 juli 2020 tot en met 31 december 2020 (Corona).

onderzoek geldende versies van de aanwijzing anders opgezet en is de bijlage met contra-indicaties voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking aanmerkelijk korter (zie de volgende paragraaf). De belangrijkste reden voor dit laatste is dat de wet sinds 1 april 2015 landelijke dekking heeft en dat vrijwel alle in art. 257a Sv vermelde sancties kunnen worden opgelegd.

De voor het onderhavige onderzoek meest relevante (beleids)wijziging is de in paragraaf 1.1 genoemde wijziging die in eerste instantie is doorgevoerd om de door de Coronacrisis gegroeide voorraden aan strafzaken terug te dringen. Er is bij die gelegenheid niet gesleuteld aan de in de Aanwijzing OM-strafbeschikking of in de gepubliceerde strafvorderingsrichtlijnen geformuleerde kaders. Wel is een aantal interne 'richtlijnen' verruimd door ook ten aanzien van zaken waar voorheen als uitgangspunt een gevangenisstraf tot 4 maanden gold een equivalent voor een taakstraf (of geldboete) te formuleren, waardoor – met inachtneming van de wettelijke grenzen – meer zaken door middel van een OM-strafbeschikking zouden kunnen worden afgedaan. In wezen gaat het hier vooral om de uitwerking van een intentie tot het zo optimaal mogelijk gebruik maken van de OM-strafbeschikking.⁶⁶

2.2.2 De strafbare feiten die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan

In abstracto is het aantal strafbare feiten dat met een strafbeschikking kan worden afgedaan enorm: ingevolge art. 257a lid 1 Sv komen alle overtredingen en alle misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van maximaal zes jaren is gesteld hiervoor in aanmerking. Niet al die feiten lenen zich voor een OM-strafbeschikking. Het College van PG's probeert daarop te sturen door in een bijlage bij de Aanwijzing OM-strafbeschikking (beleidsmatige) contra-indicaties voor het uitvaardigen van een strafbeschikking op te sommen. In de Aanwijzing die tijdens de onderzoeksperiode gold⁶⁷ werden politiek of publicitair gevoelige zaken uitgezonderd van het uitvaardigen van een strafbeschikking. Dat gold ook voor feiten gepleegd door illegale vreemdelingen, asielzoekers en mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats. In latere versies van de Aanwijzing zijn daaraan toegevoegd 'bepaalde ernstige feiten op het vlak van (huiselijk) geweld, zeden en belaging', 'ernstige spreekrechtwaardige feiten waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft/hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken' en meervoudige recidive.⁶⁸ Op deze wijze tracht het OM te bewerkstelligen dat zaken die een behandeling bij de strafrechter verdienen ook daadwerkelijk daar terecht komen. Over het geheel genomen is de sturing tamelijk grofmazig door het gebruik van algemene termen als 'gevoelige zaken' en 'ernstige zaken', maar gelet op het brede scala aan strafbare feiten dat zich in de praktijk voordoet, kan dat ook haast niet anders.

2.2.3 De op te leggen sancties en aanwijzingen

De straffen en maatregelen die met een strafbeschikking kunnen worden opgelegd (een taakstraf, een geldboete, de onttrekking aan het verkeer, de schadevergoedingsmaatregel en de ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen (OBM)) zijn sancties die voorheen onder deze benaming alleen konden worden opgelegd door de strafrechter. Deze sancties zijn limitatief opgesomd in art. 257a lid 2 Sv. Naast deze straffen en maatregelen kunnen aan de verdachte zogeheten 'aanwijzingen' worden opgelegd. Zo kan hij bijvoorbeeld de aanwijzing krijgen om een bepaald geldbedrag te storten in het schadefonds geweldsmisdrijven. Deze aanwijzingen zijn eveneens limitatief in de wettelijke regeling van de strafbeschikking opgesomd en wel met name in art. 257a lid 3 Sv.⁶⁹ Eén van die aanwijzingen is 'open' geformuleerd. Dat is de

⁶⁶ De PGHR heeft de beschikking gekregen over de hierop betrekking hebbende stukken. Het OM is van oordeel dat het hier geen nieuw OM-beleid betreft als bedoeld in art. 130 lid 6 Wet RO, maar om inkleuring van reeds bestaand beleid.

⁶⁷ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010), Stcr. 2018, 67767.

⁶⁸ Zie in dit verband ook brief van de Nationale Ombudsman aan de ministers van Justitie en Veiligheid d.d. 16 december 2021.

⁶⁹ Er zijn ook nog aanwijzingen geformuleerd in art. 77f lid 1 Sr ten aanzien van jeugdigen, in art. 257 lid 8 Sv ten aanzien van adolescenten, in art. 36 lid 1 WED voor economische delicten en in art. 76 lid 2 AWR voor fiscale delicten.

aanwijzing “het gedrag van de verdachte betreffend” zoals opgenomen in art. 257a lid 3 onder e Sv. Hoewel ‘open’ geformuleerd, staat wel vast dat deze aanwijzing niet mag inhouden dat de verdachte zich moet laten opnemen in een inrichting.⁷⁰ Vrijheidsbeneming blijft het domein van de strafrechter. De Grondwet en mensenrechtenverdragen verplichten daartoe. In het in art. 257a lid 2 Sv opgesomde sanctiearsenaal van de OvJ staan dan ook geen vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Voor de oplegging van ernstig vrijheidsbeperkende maatregelen zal het OM ook altijd de strafrechter adieren. De OM-strafbeschikking is daarvoor niet de geëigende modaliteit.

Ten slotte zij nog vermeld dat het OM bij de strafoplegging in de OM-strafbeschikking is gebonden aan algemeen toepasselijke strafrechtelijke voorschriften als de samenloopregeling en het taakstrafverbod.

In de periode waarin het onderhavige onderzoek is verricht, kon de OvJ bij meerderjarige verdachten vrijwel alle in art. 257a lid 2 Sv genoemde sancties opleggen. Alleen de aanwijzing die strekt tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 257a lid 3 sub c Sv) vormde een contra-indicatie volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking. Dat is nog steeds zo. Bij minderjarige verdachten golden daarnaast ook nog andere beperkingen. Aan hen kon de OvJ namelijk geen taakstraf opleggen en evenmin was het hem toegestaan bij misdrijven een geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel op te leggen die afzonderlijk dan wel gezamenlijk meer dan € 200,- beliep.⁷¹ Sinds 1 december 2021 is het plafond van € 200,- vervallen.⁷² Een aantal maanden later, op 15 april 2022, is ook de beperking van de taakstraf, waarvoor de oorzaak was gelegen in nog niet daarop ingerichte digitale processen, vervallen.⁷³

Met het voorgaande is overigens niet gezegd dat het OM gedurende de onderzoeksperioden geen wederrechtelijk verkregen voordeel ‘ontnam’ of aan minderjarige geen taakstraf of geldboete van meer dan € 200,- ‘oplegde’. Dat gebeurde wel maar dan in de vorm van een transactie. Toelaatbare transactievoorwaarden zijn immers betaling aan de staat van een geldsom ook als die meer bedraagt dan € 200,- (bij minderjarigen oplopend tot maximaal het bedrag van de tweede categorie), het verrichten van onbetaalde arbeid (en/of het volgen van een leertraject) en voldoening aan de staat van een geldbedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.⁷⁴

2.2.4 De schuldvaststelling

Van het OM wordt vóór het uitvaardigen van de strafbeschikking een zorgvuldige beoordeling van de materiële hoofdvragen van art. 350 Sv verlangd. In zoverre is er strikt genomen geen verschil met de wijze waarop de strafrechter zich een oordeel over de zaak moet vormen, voordat hij aan de strafoplegging toekomt. Voor een gelijkenschakeling van het beoordelingsniveau is ook alles te zeggen omdat het rechtsgevolg van de strafbeschikking niet verschilt van dat van een rechterlijke veroordeling.⁷⁵ Desalniettemin zal niet steeds een volledig gelijk niveau kunnen worden behaald, al was het maar doordat aan de schuldvaststelling door een rechter altijd een onderzoek ter terechtzitting voorafgaat. Bij strafbeschikkingen is daarvan geen sprake en hoewel in een aantal gevallen de officier van justitie verplicht is de verdachte te horen vóórdát hij overgaat tot het uitvaardigen van een strafbeschikking, zal dat horen niet, althans niet in alle gevallen, het gemis van een onderzoek ter terechtzitting geheel kunnen vervangen. De wetgever lijkt dat te hebben onderkend. In de memorie van toelichting is in dit verband te lezen dat

⁷⁰ Kamerstukken II 2004–2005, 29 849, nr. 3, p. 25.

⁷¹ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010), Stcrt. 2018, 67767.

⁷² Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002), Stcrt. 2021, nr. 62572-n3, in werking getreden op 1 december 2021.

⁷³ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), Stcrt. 2022, 9133, in werking getreden op 15 april 2022.

⁷⁴ Zie voor jeugdigen: Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001), Stcrt. 2021, nr. 2578.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld hoe het in art. 68 Sr neergelegde ne bis in idem beginsel voor de strafbeschikking is uitgewerkt in art. 255a Sv. Zie in dit verband ook HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1734, NJ 2014/526 m.nt. J.M. Reijntjes.

“de schuldvaststelling die in een strafbeschikking besloten ligt toch iets voorlopigers heeft dan die in een rechterlijk vonnis.”⁷⁶ Dat ontslaat het OM echter niet van de verplichting nauwgezet te beoordelen of het dossier voldoende bewijsmateriaal bevat om overtuigend te kunnen bewijzen dat de verdachte de hem verweten gedraging heeft begaan (de eerste vraag van art. 350 Sv). Dezelfde mate van nauwkeurigheid moet worden verlangd als het gaat om de beoordeling of het te bewijzen feit ook werkelijk een strafbaar feit oplevert (de tweede vraag van art. 350 Sv) en of de verdachte strafbaar is (de derde vraag van art. 350 Sv). Die opvatting wordt breed gedeeld. Ze vloeit voort uit de systematiek van de OM-strafbeschikking en uit de plaats die de OM-strafbeschikking in het wettelijk stelsel inneemt.⁷⁷ Eerst na een op zorgvuldige wijze tot stand gekomen schuldvaststelling ligt de weg open naar het opleggen van een sanctie (de vierde vraag van art. 350 Sv). En ook dan is nauwgezetheid vereist. Wanneer bijvoorbeeld wordt besloten tot de aanwijzing verbeurdverklaring, dan dient de officier van justitie ook daadwerkelijk te controleren dat aan de in art. 33 tot en met art. 33b Sr neergelegde voorwaarden is voldaan. Dat de vormvereisten voor een strafbeschikking lichter zijn dan die voor een strafvonnis, doet aan al het voorgaande niets af.⁷⁸ De Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010) volstaat in paragraaf 2.1 onder het kopje “Schuldvaststelling” met de tekst: “De OM-strafbeschikking komt, wat haar rechtskarakter betreft, overeen met een rechterlijke veroordeling. Een dergelijke buitengerechtelijke bestraffing is slechts mogelijk indien daaraan een adequate schuldvaststelling vooraf is gegaan.”

2.2.5 Aanstaande wijzigingen in de regelgeving

In een conceptwetsvoorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om in een OM-strafbeschikking de OBM, de geldboete en de taakstraf voorwaardelijk op te leggen.⁷⁹ Het gemis aan een voorwaardelijke bestraffingsmodaliteit is in de Evaluatie Wet OM-afdoening belicht.⁸⁰ Dit leidt er toe dat zaken waarin het OM een *voorwaardelijke* OBM van bijvoorbeeld drie maanden op zijn plaats vindt, aan de strafrechter moet voorleggen, terwijl het zaken waarin het OM een *onvoorwaardelijke* OBM van zes maanden gepast oordeelt, zelfstandig kan afdoen. Dat is niet alleen lastig met elkaar te rijmen, maar ook met de aan de Wet OM-afdoening ten grondslag liggende gedachte om de zittingsrechter te reserveren voor zaken die er toe doen. Het bedoelde conceptwetsvoorstel houdt ook in dat het OM in een OM-strafbeschikking de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen kan opleggen. Thans staat de wettelijke regeling alleen toe dat een aanwijzing tot afstand van in beslag genomen en voor verbeurdverklaring vatbare voorwerpen wordt gegeven, dan wel dat die voorwerpen worden uitgeleverd of dat aan de staat een bedrag wordt voldaan dat gelijk is aan de geschatte waarde van die voorwerpen.⁸¹

In de ambtelijke versie van het concept wetsvoorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering is de huidige regeling van de OM-strafbeschikking (vrijwel integraal) overgenomen in boek 3 hoofdstuk 4.⁸²

⁷⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 20.

⁷⁷ Vgl. bijvoorbeeld M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 7-8.

⁷⁸ Zie ook Robroek, a.w., 2017, p. 41-42.

⁷⁹ Zie: www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening.

⁸⁰ Abels 2018, a.w., p. 37 en 134.

⁸¹ Zie art. 257a lid 3 onder a en b Sv.

⁸² Zie het conceptwetsvoorstel en de conceptmemorie van toelichting, p. 644 e.v. via: wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK005570/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1.

2.3 De OM-strafbeschikking in de praktijk

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de uitvoering van de OM-strafbeschikking in de OM-organisatie is ingebed. Aan bod komen de verschillende OM-onderdelen en de zaakstromen waarbinnen de OM-strafbeschikkingen kunnen worden uitgevaardigd. Bij de uitvoering van de OM-strafbeschikking is ook het CJIB betrokken. Het ondersteunt en faciliteert het OM bij de verzending van de afschriften van de OM-strafbeschikking. Daarnaast heeft het CJIB een eigen rol bij de tenuitvoerlegging.⁸³

2.3.2 Instanties en zaakstromen

Uit het wettelijk systeem volgt dat de OvJ's die werkzaam zijn bij één van de regionale parketten (de arrondissementsparketten) of één van de landelijke parketten (het landelijk parket, het functioneel parket en het parket CVOM) bevoegd zijn OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen (art. 257a lid 1 Sv jo art. 9 Sv). Deze bevoegdheid kan op grond van art. 126 Wet RO worden gemandateerd aan "bij het parket werkzame ambtenaren".⁸⁴

Voor dit onderzoek zijn de volgende organisatieonderdelen van het OM van belang:

- I. het parket-generaal (PaG), het OM-onderdeel waar het College van procureurs-generaal werkzaam is (art. 135 lid 1 Wet RO);
- II. de arrondissementsparketten (art. 136 Wet RO), en
- III. het parket CVOM (art. 137b Wet RO).⁸⁵

Het College van procureurs-generaal en het Parket-Generaal

Het College van PG's staat aan het hoofd van het OM en waakt over de "richtige vervolging" (art. 130 lid 2 Wet RO en art. 8 Sv). Het is zelf niet belast met de vervolging,⁸⁶ maar het kan wel algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM (art. 130 lid 6 Wet RO). Het College heeft dat ook gedaan voor de strafbeschikkingspraktijk, zoals hiervoor – onder meer in paragraaf 2.2 – al is gebleken. Het College wordt ondersteund door een groot aantal medewerkers van het PaG.

De arrondissementsparketten

Ingevolge art. 9 lid 1 Sv is de OvJ bij het arrondissementsparket (hierna ook wel: AP) belast met "de vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement kennisneemt." In totaal zijn er in Nederland elf rechtbanken en tien arrondissementsparketten.⁸⁷ Bij de AP's worden via twee werkstromen OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd. In de eerste plaats gebeurt dat in zaken waarin de politie een min of meer compleet onderzoeksdossier aan het arrondissementsparket aanlevert en de OvJ op grond van dat dossier een beslissing neemt over de wijze van afdoening. Dat kan een beslissing tot vervolging door

⁸³ De Aanwijzing 2015A004 (Stcrt. 2015, 8971) en voorgaande aanwijzingen maakten in het kader van de tenuitvoerlegging nog gewag van een Landelijke Strafbeschikkingsofficier. De Aanwijzing 2017A005 (Stcrt. 2017, 42314) en opvolgende aanwijzingen vermelden deze functionaris niet meer.

⁸⁴ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands Strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 127.

⁸⁵ Uit de in hoofdstuk 3 te bespreken cijfers blijkt dat ook bij het Functioneel Parket een heel klein aandeel OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Omdat dit aandeel zo klein is, worden de door dat parket uitgevaardigde beschikkingen – met uitzondering van de verantwoording van de gemaakte keuzen in de afbakening van het onderzoek – buiten beschouwing gelaten.

⁸⁶ Dat volgt a contrario uit art. 9 Sv. Maar aangezien de leden van het college vrijwel allemaal ook plaatsvervangend advocaat-generaal bij het ressortsparket en plaatsvervangend officier van justitie bij de parketten zijn, kunnen zij in die hoedanigheid wel met vervolgingswerkzaamheden worden belast.

⁸⁷ Het parket Oost-Nederland bedient twee rechtbanken, namelijk de rechtbank Gelderland en de rechtbank Overijssel.

het uitvoeren van een OM-strafbeschikking zijn.⁸⁸ De strafbeschikkingen die uit deze werkstroom van de arrondissementsparketten voortvloeien zijn, om redenen die hierna in hoofdstuk 3 worden uiteengezet, niet betrokken in het onderhavige onderzoek.

Door de AP's worden ook OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd in de ZSM-werkstroom. ZSM staat (inmiddels) voor 'zorgvuldig, snel en op maat'.⁸⁹ De ZSM-werkwijze is ontwikkeld in het kader van het lik-op-stuk beleid voor veel voorkomende criminaliteit (VVC). Uitgangspunt is dat VVC-zaken via de ZSM-werkwijze worden afgedaan.⁹⁰ Bij ieder arrondissementsparket bevindt zich één ZSM-afdeling waar verschillende ketenpartners van het OM, als de politie, Slachtofferhulp Nederland, Reclassering Nederland, Halt en de Raad voor de Kinderbescherming, samenwerken.⁹¹

Een deel van de zaken die door de ZSM-afdelingen worden afgedaan zijn zogenoemde 'vast'-zaken. Verdachten zijn dan aangehouden en opgehouden voor onderzoek of – in een kleiner aantal gevallen – in verzekering gesteld. Gepoogd wordt om binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen voor vrijheidsbeneming te beslissen over de afdoening van de zaak. Die afdoeningsbeslissing kan een OM-strafbeschikking zijn. Op de ZSM-afdelingen worden ook 'niet-vast'-zaken behandeld en met OM-strafbeschikkingen afgedaan.⁹²

De strafbeschikkingen die uit de ZSM-werkstroom voortvloeien maken onderdeel uit van dit onderzoek.

Op de ZSM-afdelingen worden de binnengekomen zaken via een digitale 'verdachtenmonitor' gevolgd. De informatie op die monitor wijzigt voortdurend. Zichtbaar is – bijvoorbeeld – in welke fase van het voorarrest de verdachte zit en wanneer die fase afloopt. De afdoeningsbeslissingen worden door het OM genomen op basis van informatie die de politie op grond van het lopende opsporingsonderzoek aanlevert. Uit de interviews met de medewerkers van de ZSM-afdelingen blijkt dat het OM ook daadwerkelijk stuurt op de opsporing door bijvoorbeeld aan te geven dat er nog een getuige moet worden gehoord of een proces-verbaal van bevindingen moet worden opgemaakt. De ketenpartners kunnen pro-actief informatie aanleveren of worden door het OM bevestigd. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij jeugdige verdachten of wanneer het vermoeden bestaat dat het om een verwarde verdachte gaat. Het verschilt per ZSM-afdeling of op de ZSM-locatie ook een vaste (piket)advocaat aanwezig is aan wie een voorgenomen afdoeningsbeslissing kan worden medegedeeld en toegelicht, opdat hij deze met zijn cliënt kan bespreken.

De afdoeningsbeslissing wordt door een (assistent⁹³-)OvJ genomen. Deze wordt daarbij ondersteund door (andere) parketsecretarissen en interventiejuristen. De beslissingen worden genomen op grond van mondelinge informatie en van voorlopige (nog niet-ondertekende) stukken. De afdoeningsbeslissing en de redenen daarvoor worden door de beoordelaar vastgelegd in GPS in een (lokaal ontwikkeld) beoordelingsformulier. Aan

⁸⁸ Zie verder Beschikt en Gewogen, p. 16 waar dergelijke zaken 'loopzaken' werden genoemd en Beproefd Verzet, p. 12, waarin wordt gesproken over de 'klassieke' wijze van afdoening.

⁸⁹ Zie: www.om.nl/onderwerpen/veelvoorkomende-criminaliteit-zsm en het bijbehorend filmpje waarin ook de afkorting 'zorgvuldig snel maatwerk' wordt gebruikt. In het verleden stond het voor het 'zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk' afdoen van zaken. Zie Beproefd Verzet, p. 12.

⁹⁰ Zie Aanwijzing voor de opsporing (2013A020) onder 3 tot en met 5 (Stcrt. 2013, 35757).

⁹¹ Zie voor een voorbeeld van de samenwerking: Regeling Halt 2013 onder 7 (Stcrt. 2019, 32679). Daaruit blijkt dat het "Halt-bureau" de "ketenpartners in de strafrechtketen" informeert en adviseert wanneer het om jeugdigen gaat. Zie ook Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt onder 3 (huidige versie: Stcrt. 2021, 2578).

⁹² Dit betreft zaken van verdachten die niet zijn aangehouden en opgehouden voor onderzoek of in verzekering zijn gesteld.

⁹³ Inmiddels is deze functiebenaming gewijzigd naar "adjunct-officier van justitie".

de hand van dat formulier vindt onder meer ook de schuldvaststelling plaats.⁹⁴ Het wisselt per parket of de door de politie definitief opgemaakte processen-verbaal in GPS, een automatiseringssysteem van het OM, worden opgenomen. Ook verschilt het per parket of die stukken achteraf nog worden gecontroleerd op volledigheid.

Als wordt besloten tot de oplegging van een OM-strafbeschikking terwijl de verdachte nog vast zit, kan de politie het afschrift van de OM-strafbeschikking direct aan de verdachte uitreiken. Uitreiking is ook mogelijk in de gevallen waarin de verdachte niet (meer) vast zit, maar vóór het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking door het OM wordt gehoord. Indien het afschrift van de OM-strafbeschikking niet persoonlijk wordt uitgereikt, wordt het namens het OM door het CJIB aan de verdachte toegezonden.

De invloed van de Coronapandemie op de ZSM-werkwijze bij de arrondissementsparketten

Door de Coronapandemie is de voorraad strafzaken toegenomen.⁹⁵ Onder meer in paragraaf 2.2.1 is er al op gewezen dat via gewijzigde interne richtlijnen is ingezet op terugdringing van die toegenomen voorraad. De wijzigingen maakten het mogelijk om breder toepassing te kunnen geven aan de OM-strafbeschikking. Voor de ZSM-omgeving ging het om een twintigtal commune delicten als bijvoorbeeld opruiing (art. 131 Sr), huisvredebreuk (art. 138/139 Sr), openlijke geweldpleging (art. 141 Sr) en bedreiging (art. 285 Sr). Voor veel van die feiten was met name bij first offenders afdoening met een OM-strafbeschikking al geïndiceerd. Die mogelijkheid werd nu ook geopend voor gevallen die voorheen moesten worden gedagvaard omdat een (voorwaardelijke) gevangenisstraf op zijn plaats werd geacht bijvoorbeeld ten aanzien van recidivisten of bij zwaardere gevallen van openlijk geweld.

Medewerkers van de ZSM-afdelingen gaven in de interviews aan dat zij de indruk hebben dat zij met name in de tijd dat de rechtbanken ‘gesloten’ waren ook meer lastige zaken via een OM-strafbeschikking hebben afgedaan. De getroffen maatregelen hebben niet voorkomen dat op sommige ZSM-locaties de voorraden tijdens en door de pandemie (verder) zijn opgelopen.

Overigens heeft de Coronapandemie – uiteraard – ook de wijze van samenwerking binnen de ZSM-afdelingen beïnvloed. Die samenwerking vond nu noodgedwongen vooral plaats via telefonische- en videoverbindingen. Door de geïnterviewde OM’ers werd aangegeven dat het daadwerkelijk fysiek op één locatie samenwerken werd gemist. Ook voor het horen van verdachten moesten audiovisuele oplossingen worden gevonden en gerealiseerd.

Het parket CVOM

Ten tijde van het voor ‘Beschikt en Gewogen’ uitgevoerde dossieronderzoek bestond het parket CVOM nog niet. Toentertijd was de CVOM een “landelijke dienst” die op grond van een ministeriële regeling⁹⁶ ressorteerde onder het College van PG’s. In ‘Beschikt en Gewogen’ zijn kritische noten gekraakt over onder meer de mandatering van bevoegdheden aan parketsecretarissen en andere medewerkers van ‘de CVOM’. Die kritiek is niet meer actueel doordat het parket CVOM sinds 1 januari 2015 een deugdelijke wettelijke basis heeft gekregen, onder meer in art. 134 lid 1 onder e en art. 137b Wet RO.⁹⁷

⁹⁴ Deze beoordelingsformulieren kennen verschillende benamingen. Er is daarnaast ook een landelijk voorbereidingsformulier maar dat wordt door de afdelingen niet altijd handzaam bevonden.

⁹⁵ Zie onder meer de Factsheet strafrechtsketenmonitor, Kamerstukken II 2020-2021, 29 279, nr 657, p. 10-12.

⁹⁶ De Organisatieregeling dienstonderdelen OM 2012 (Stcrt. 2012, 16568).

⁹⁷ Wet van 19 juni 2014, Stb. 2014, nr. 225 en het Besluit van 8 september 2014, Stb. 2014, 326.

In het sinds 1 januari 2019 geldende art. 9 lid 4 Sv⁹⁸ is bepaald dat de OvJ van het parket CVOM is belast “met de vervolging van strafbare feiten ten aanzien waarvan dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.” Dit betreft het Besluit regels landelijk parket en functioneel parket en mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie. In dat Besluit is per 1 januari 2019 een nieuw art. 2a ingevoegd.⁹⁹ Dit artikel luidt als volgt:

- “1. *De officier van justitie bij het parket centrale verwerking openbaar ministerie is belast met de vervolging van strafbare feiten waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd.*
2. *Hij is voorts belast met het bij de rechter aanbrengen en behandelen van strafzaken ingeval:*
 - a. *tegen de in het eerste lid bedoelde strafbeschikking verzet is gedaan;*
 - b. *de in het eerste lid bedoelde strafbeschikking niet of niet volledig ten uitvoer gelegd is kunnen worden.*”

In de praktijk doet het parket CVOM feitgecodeerde zaken gecentraliseerd af.¹⁰⁰ In de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen¹⁰¹ zijn codes vastgesteld voor door verbalisanten geconstateerde feiten.¹⁰² De feiten zijn opgedeeld in drie categorieën:

- feiten die overtreding van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (kort gezegd: de Wet Mulder) opleveren (‘m’-feiten);
- feiten waarvoor een politiestrafbeschikking kan worden uitgevaardigd (‘p’-feiten), en
- feiten waarvoor een OM-strafbeschikking kan worden opgelegd (‘*’-feiten).

De ‘m’-feiten en de ‘p’-feiten vallen buiten het bestek van dit onderzoek. De *-feiten vallen uiteen in feiten waarvoor in de Tekstenbundel een vast boetebedrag is bepaald en feiten waarvoor dat niet het geval is. Voorheen werden door het CJIB automatisch strafbeschikkingen uitgevaardigd voor feiten waarvoor een vast boetebedrag was bepaald. Door de PGHR is geoordeeld dat die werkwijze in strijd met de wet was, omdat bij de uitvaardiging van die OM-strafbeschikkingen het OM niet zelf de schuld had vastgesteld. Deze werkwijze is afgeschaft.¹⁰³

Tot 1 maart 2020 hanteerde het parket CVOM ook een ZSM-werkwijze: ZSM-Centraal.¹⁰⁴ Omdat het ook vóór 1 maart 2020 ging om een betrekkelijk klein aantal gevallen, is deze werkwijze niet in dit onderzoek betrokken, hetgeen hierna in hoofdstuk 3 nader wordt toegelicht.

Bij het parket CVOM komen de zaken op verschillende wijzen binnen. Min of meer complete dossiers worden door verschillende opsporingsinstanties ingezonden via een geautomatiseerd systeem of – in een klein aantal gevallen – op papier. De dossiers bestaan in de meeste gevallen uit niet meer dan een enkel proces-verbaal waarin de bevindingen van een opsporingsambtenaar staan geverbaliseerd.

Het gros van de zaken bereikt het parket CVOM via het datasysteem SVEN. Het PaG en het parket CVOM hebben aangegeven dat de meest eenvoudige zaken ook binnen deze omgeving worden afgedaan. De zaak wordt inhoudelijk beoordeeld aan de hand van een

⁹⁸ Wet van 6 december 2017, Stb. 2017,489, inwerking getreden op 1 januari 2019 op grond van Besluit van 12 december 2018, Stb. 2018, 502.

⁹⁹ Besluit van 20 november 2018, Stb. 2018, 448.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33 850, nr. 3, p. 2.

¹⁰¹ Ten tijde van het dossieronderzoek zoals hierna wordt toegelicht in hoofdstuk 3 waren de Tekstenbundels van toepassing die golden vanaf 1 januari 2019 en 1 januari 2020. Ten tijde van schrijven geldt de op 1 maart 2022 uitgegeven versie. Zie www.om.nl.

¹⁰² De toekenning van de feitcodes gebeurt door de Commissie Feiten en Tarieven (CFT).

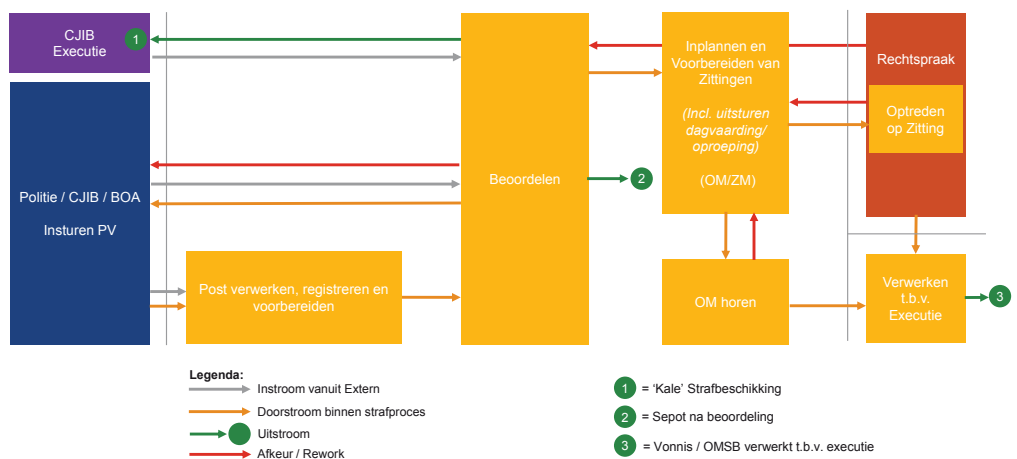
¹⁰³ Zie Beschikt en Gewogen, p. 52-53 en Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen, p. 12.

¹⁰⁴ Voor een nadere toelichting zie Beproefd Verzet, p. 14.

(overzicht)schermbaar waarop de voor de afdoening van de zaak relevante gegevens in min of meer één oogopslag zichtbaar zijn. De aan die gegevens ten grondslag liggende stukken zijn op dat moment nog niet definitief. Zaken die minder eenvoudig zijn, afhankelijk van bijvoorbeeld het type feit of eventuele aanwezige contra-indicaties uit de Aanwijzing, worden uit SVEN overgeheveld naar GPS en vervolgens in dat systeem beoordeeld. De dossiers die bij het parket CVOM via BOSZ of op papier instromen bevatten in beginsel definitieve processen-verbaal en worden altijd in GPS opgenomen en beoordeeld.

De inhoudelijke beoordeling van het dossier is in beginsel niet afhankelijk van het geautomatiseerd systeem waarlangs het dossier is ingestroomd. Er bestaat een gestandaardiseerd beoordelingskader waarin de formele eisen waaraan een zaak moet voldoen zijn opgesomd. Voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling vindt een kwaliteitscontrole plaats van de door de opsporingsdiensten ingestuurde processen-verbaal. Beoordeeld wordt onder meer de reden van staandehouding, de wijze van identiteitsvaststelling en of de verdachte (tijdig) is geïnformeerd over zijn rechten. Voorts wordt nagegaan welke bewijsmiddelen zich in het dossier bevinden, of - indien toepasselijk - is voldaan aan de voor de betreffende feitcode geldende werkinstructie¹⁰⁵ en of strafuitsluitingsgronden "afwezig" zijn. Indien wordt overwogen een sanctie op te leggen waarvoor de verdachte door het OM op grond van art. 257c Sv moet worden gehoord, wordt de verdachte opgeroepen voor een (tele-)hoorzitting (thans: hoorgesprek). Alleen bij de in GPS opgenomen zaken wordt ook gecontroleerd of de processen-verbaal op ambtsead zijn opgemaakt en ondertekend. Dat gebeurt niet bij de zaken die in SVEN worden beoordeeld. Die beoordeling geschiedt, als gezegd, op basis van voorlopige stukken.

Zodra de beslissing wordt genomen een OM-strafbeschikking op te leggen, stroomt de zaak uit naar het CJIB dat zorg draagt voor het verzenden van het afschrift van de OM-strafbeschikking (figuur 1).



Figuur 1: in- en uitstroom van zaken bij het parket CVOM

Het parket CVOM hanteert per medewerker een productienorm. Deze hangt af van de complexiteit van de zaak en de (daarmee samenhangende) geautomatiseerde systemen waarin de zaken worden verwerkt en beoordeeld. Gemiddeld staat voor een SVEN-overtreding

¹⁰⁵ Deze werkinstructies zijn voor een aantal veelvoorkomende feitcodes opgesteld.

negen minuten, voor een in GPS opgenomen overtreding vierentwintig minuten en voor misdrijven één uur. Indien er een (additionele) beslissing over een rijbewijs moet worden genomen wordt meer tijd voor de zaak ingeruimd.

De invloed van de Coronapandemie op het parket CVOM

De Coronapandemie heeft ook op het parket CVOM invloed gehad. In de eerste plaats zijn door dit parket de overtredingen van de noodverordeningen COVID-19 beoordeeld. Uit het interview met CVOM-medewerkers bleek dat het voor het parket CVOM een behoorlijke uitdaging was om de dynamiek van de met enige regelmaat veranderende noodverordeningen te kunnen bijhouden. De beleidswijziging om voor 'coronaboetes' niet langer € 390, maar € 95 op te leggen, leidde bovendien tot een substantiële toename van het aantal verzetten in die zaken. Gerapporteerd werd dat daardoor ook de doorlooptijden van die verzetten aanzienlijk zijn toegenomen.¹⁰⁶

Ook voor het parket CVOM zijn voor andere strafzaken dan overtredingen van de noodverordeningen de interne richtlijnen aangepast. Beoogd werd meer verkeersfeiten af te doen met een OM-strafbeschikking. Voor verkeersfeiten waarop volgens de LOVS-oriëntatiepunten normaliter tot maximaal 8 maanden gevangenisstraf kon worden opgelegd, zijn alternatieven geformuleerd waardoor afdoening met een OM-strafbeschikking binnen bereik kwam.

De werkwijzen rondom het horen van verdachten zijn ook bij het parket CVOM aangepast. Het telehoren van verdachten vond vóór de Coronapandemie plaats via een audiovisuele verbinding waarbij verdachten op een rechtbanklocatie door een assistent-OvJ werden gehoord. Tijdens de pandemie vond het horen van verdachten enkel via een audioverbinding (telefonisch) plaats. Per 1 januari 2022 is het telehoren zoals dat plaatsvond vóór de pandemie weer hervat.

Het CJIB

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging berustte tot 1 januari 2020 grotendeels bij het OM. In dat verband bepaalde art. 1 van het Besluit Instelling Centraal Justitiepaleis Incassobureau (oud) dat er een Centraal Justitiepaleis Incassobureau is vallend onder de organisatie en het beheer van de minister van Justitie en Veiligheid. Uit art. 2.1 van het Besluit OM-afdoening (oud) bleek dat het CJIB tot taak had "degene die bevoegd is de strafbeschikking uit te vaardigen te ondersteunen bij diens daarop betrekking hebbende taken."¹⁰⁷

Sinds de inwerkingtreding van de Wet USB¹⁰⁸ op 1 januari 2020 is de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging grotendeels verschoven van het OM naar de minister van Justitie en Veiligheid. Ingevolge art. 6:1:1 lid 1 Sv geschiedt de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen en strafbeschikkingen door de minister van Justitie en Veiligheid. Op grond van art. 6:1:4 Sv kan die bevoegdheid worden opgedragen aan onder zijn verantwoordelijkheid werkzame ambtenaren. Op die voet kunnen de bij het CJIB werkzame ambtenaren worden belast met de uitoefening van bevoegdheden ter inning en incasso van de in een OM-strafbeschikking opgelegde sancties. Op grond van art. 6:1:15 lid 2 Sv kunnen bij AMvB nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van die bevoegdheden. Deze nadere regels zijn opgenomen in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.¹⁰⁹

De betrokkenheid van het CJIB bij het verzenden van de afschriften van de OM-strafbeschikkingen is door de wetwijziging van 1 januari 2020 niet veranderd. Het CJIB draagt

¹⁰⁶ Het College heeft in zijn reactie op het conceptrapport aangegeven dat ook de doorlooptijden van alle andere verzetten die door het parket CVOM worden behandeld hierdoor zijn toegenomen.

¹⁰⁷ Zie verder Beschikt en Gewogen, p. 14.

¹⁰⁸ Wet van 22 februari 2017, Stb. 2017, 82.

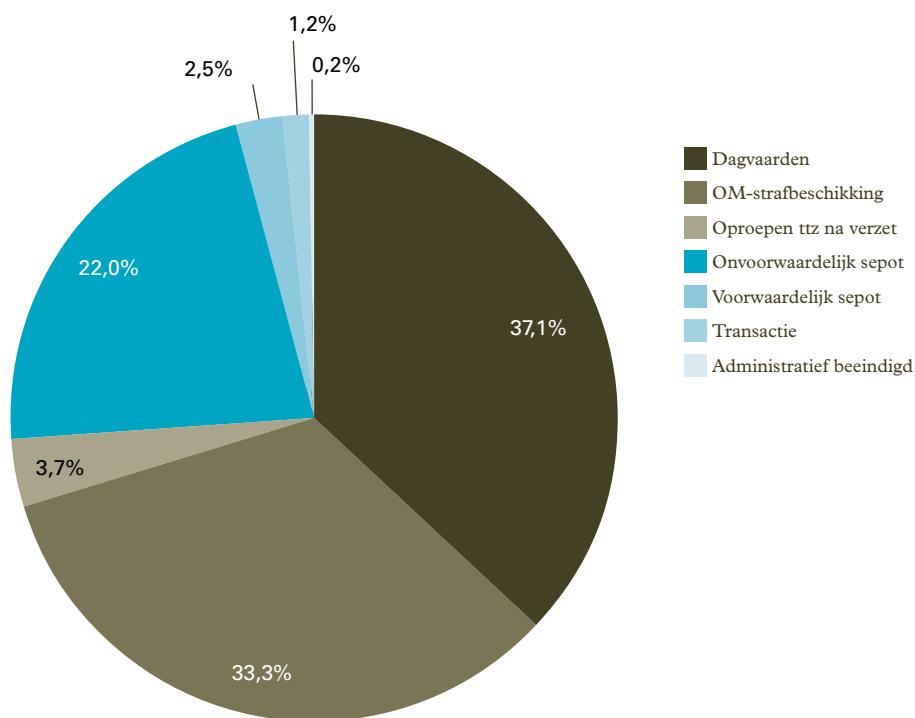
¹⁰⁹ Stb. 2019, 505.

daar nog immer zorg voor. Uiteraard is wel het hiervoor reeds genoemde art. 2.1 van het Besluit OM-afdoening gewijzigd. Daarin is sinds 1 januari 2020 bepaald dat “Onze Minister (...) zorg (draagt) voor de ondersteuning van degene die bevoegd is de strafbeschikking uit te vaardigen bij diens daarop betrekking hebbende taken.”

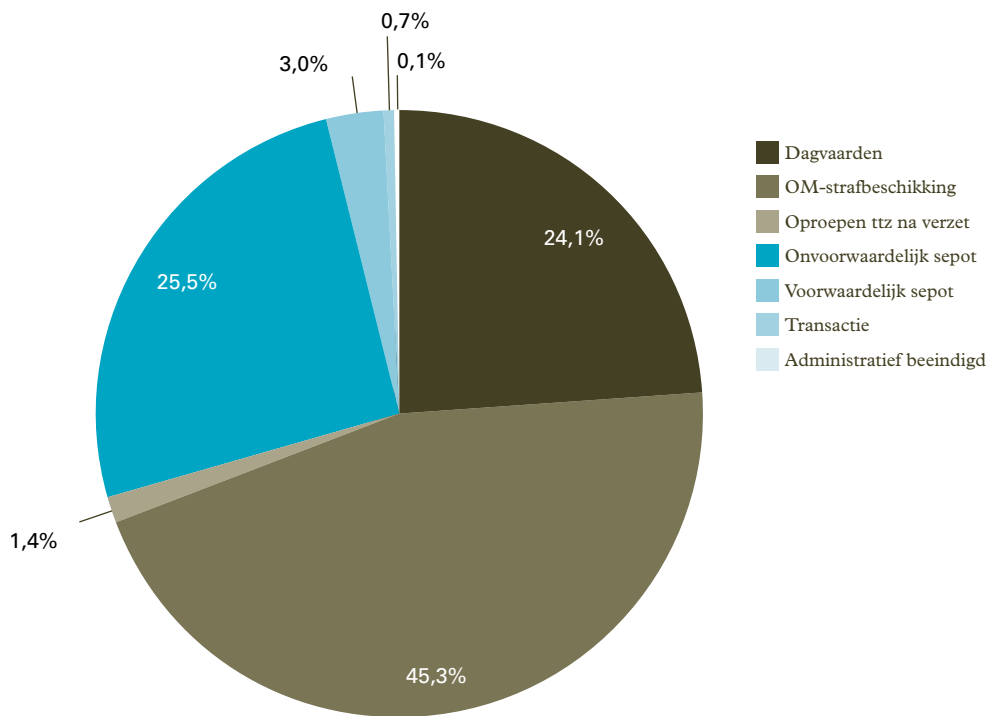
2.3.3 De OM-strafbeschikking in cijfers

Sinds de invoering van de Wet OM-afdoening heeft de afdoening van strafzaken door het uitvoeren van een OM-strafbeschikking een belangrijke vlucht genomen. Om de omvang van die praktijk in perspectief te plaatsen, is hierna visueel in beeld gebracht wat in de jaren 2019 en 2020 het aandeel uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen was in vergelijking met onder meer het aantal dagvaardingen. Hierbij zijn alle cijfers over de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen bij elkaar opgeteld, inclusief de OM-strafbeschikkingen die in de SVEN-zaakstroom zijn uitgevaardigd (zie hierna verder par. 3.2). Het gaat hier dus om alle misdrijven en overtredingen die met een OM-strafbeschikking zijn afgedaan.

Uit de figuren is af te leiden dat in 2019 ongeveer een derde deel van de afdoeningen uit een OM-strafbeschikking bestond. In 2020 is dat aandeel gestegen naar afgerond 45%. In dat jaar zijn meer OM-strafbeschikkingen verzonden dan dagvaardingen.



Figuur 2: afdoeningsmodaliteiten in 2019



Figuur 3: afdoeningsmodaliteiten in 2020

3 Nadere vraagstelling en methodologische verantwoording

3.1 Uitwerking van de vraagstelling

In paragraaf 1.2 is in het licht van art. 122 Wet RO als centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Leeft het OM bij het uitvoeren van de OM-strafbeschikking de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren na?

Het onderzoek wordt gedomineerd door een viertal aandachtsgebieden. Uit die aandachtsgebieden is een gedetailleerde vragenlijst voortgevloeid aan de hand waarvan het dossieronderzoek is verricht (bijlage B).¹¹⁰ De vier aandachtsgebieden corresponderen met de volgende vier hoofdvragen.¹¹¹

1. Staat de wet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking toe?

Ingevolge art. 257a lid 1 Sv mag een OM-strafbeschikking slechts worden opgelegd voor overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar is gesteld. In het onderzoek is per dossier en de zich daarin bevindende OM-strafbeschikking aan de hand van de geldende wet- en regelgeving getoetst of de OM-strafbeschikking is opgelegd voor feiten waarvoor dat is toegestaan. Daarnaast is nagegaan of de opgelegde sanctie qua modaliteit en omvang voldoet aan de eisen van art. 257a lid 2 en lid 3 Sv en of deze overeenstemt met geldende strafvorderingsrichtlijnen. Gecontroleerd is voorts of de bijzondere voor minderjarigen geldende strafmaxima in het oog zijn gehouden (art. 77f en art. 77l Sr). Bovendien is getoetst aan algemene strafrechtelijke en strafvorderlijke voorschriften, zoals de wettelijke strafmaxima, de vervolgingsuitsluitingsgronden, de samenloopbepalingen en het taakstrafverbod. Ten slotte zijn in dit cluster van vragen ook de beginselen van een behoorlijke procesorde betrokken.

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

De vraag naar de schuldvaststelling is zonder twijfel de meest cruciale onderzoeksvraag. Als het daar hapert, staat niet alleen het publieke vertrouwen in deze afdoeningsmodaliteit op het spel, maar uiteindelijk ook het publieke vertrouwen in het OM als organisatie en in de strafrechtspleging als zodanig. Aangezien het hier gaat om een vraag die niet altijd met een eenvoudig ja of nee is te beantwoorden, vergde de beantwoording ervan een brede scope van de onderzoekers. In de gevallen waarin het dossier compleet was, is allereerst nagegaan of bij de schuldvaststelling was voldaan aan de wettelijke bewijsminima. Een schuldvaststelling kan in beginsel immers niet enkel worden gebaseerd op de verklaring van één getuige of louter een bekentenis van de verdachte. In de tweede plaats is nagegaan of op grond van het dossier kan worden vastgesteld dat alle bestanddelen van het delict dat volgens de feitsomschrijving met de OM-strafbeschikking is bestraft, zijn 'gedekt'. Ook is getoetst of er reden is voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van de in het dossier aanwezige bewijsmiddelen en of het dossier aanwijzingen bevat voor situaties als bedoeld in art. 358 lid 3 Sv (waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan kansrijke strafuitsluitingsgronden).

3. Voldoet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking aan de wettelijke vereisten van art. 257a lid 6 Sv?

Ingevolge art. 257a lid 6 Sv is de OM-strafbeschikking schriftelijk en vermeldt deze de in dat artikellid weergegeven informatie onder a tot en met g. Nagegaan is of zich een afschrift van de OM-strafbeschikking in het dossier bevindt en of deze de vereiste informatie bevat. Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de opgave van het feit dan wel de korte omschrijving van de gedraging waarvoor de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd. Een en ander is getoetst op juistheid, op volledigheid en op begrijpelijkheid, in het bijzonder voor de verdachte. Op

¹¹⁰ Enkele vragen zijn ontleend aan Beschikt en Gewogen, p. 23-25.

¹¹¹ De hoofdvragen zijn hier in een andere volgorde weergegeven dan in de vragenlijst (bijlage B). De hier gekozen volgorde past beter in de opbouw van het rapport. De volgorde in de vragenlijst (bijlage B) correspondeert met de opbouw van de GPS-dossiers en was voor het dossieronderzoek praktischer.

dezelfde wijze is onder meer ook de wettelijk voorgeschreven informatie die in of bij de OM-strafbeschikking moet worden gegeven over de wijze van tenuitvoerlegging beoordeeld.

4. Zijn de (overige) procedurele waarborgen rond het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking in acht genomen?

In dit cluster van vragen is in de eerste plaats nagegaan of de identiteit van de verdachte conform de geldende regels is vastgesteld en of de voorschriften die zien op (het informeren van de verdachte over) de (gesubsidieerde) rechtsbijstand zijn nageleefd. Hoewel dit voorschriften zijn die doorgaans door de politie dienen te worden nagekomen, kan de niet-naleving ervan gevolgen hebben voor het bewijs. Als de identiteit onvoldoende zorgvuldig is vastgesteld kan eraan worden getwijfeld of de strafbeschikking wel aan de juiste persoon is geadresseerd. Verzuim van het informeren van een verdachte over zijn recht op (gesubsidieerde) rechtsbijstand kan onder omstandigheden leiden tot bewijsuitsluiting van een daarna afgelegde verklaring.

Daarnaast is gecontroleerd of de in bepaalde gevallen voor het OM geldende verhoorverplichtingen voorafgaand aan de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking zijn nageleefd (voor meerderjarigen: art. 257c Sv en voor minderjarigen: art. 491 Sv).

Ook is nagegaan in hoeverre het OM bij de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking voortvarendheid heeft betracht en of in het geval dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, relevante onderdelen van de voor een misdrijf uitgevaardigde OM-strafbeschikking zijn vertaald (art. 257a lid 7 Sv).

3.2 SVEN

Alvorens de gebezigde onderzoeksmethoden te bespreken moet aandacht worden geschonken aan een beperking van het onderzoek. In paragraaf 1.3 is opgemerkt dat de onderzoekers enkel zaken hebben bestudeerd die via GPS ter beschikking zijn gesteld. Na afronding van het dossieronderzoek werd in het interview met het parket CVOM duidelijk dat daar ook zaken via een ander geautomatiseerd systeem worden afgedaan: SVEN¹¹². In deze paragraaf wordt beschreven hoe dit is gelopen, wat een afdoening via SVEN inhoudt en welke consequenties dit heeft voor het onderhavige onderzoek.

Bij de start van het onderzoek is aan het PaG van het OM gevraagd naar cijfers over het totaal aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen (zie bijlage A). Concreet is onder meer gevraagd "Hoeveel OM-strafbeschikkingen (OMSB) werden uitgevaardigd", "Hoeveel OMSB werden door het parket CVOM uitgevaardigd?" en "Zijn OMSB in een andere zaakstroom uitgevaardigd en zo ja, hoeveel?"

Het PaG heeft naar aanleiding van deze vragen de volgende in tabel 1 en 2 opgenomen cijfers over respectievelijk 2019 en 2020 aangeleverd:

¹¹² De letters SVEN staan voor 'Schuld Vaststellen'.

Zaakstroom	Misdrijven	%	Overtredingen	%	Totaal	%
AP (niet-ZSM)	2.371	7,2%	4.014	12,2%	6.385	9,6%
FP (niet-ZSM)	3.603	10,8%	-	-	3.603	5,4%
CVOM (niet-ZSM)	2.571	7,7%	23.804	72,4%	26.375	40%
ZSM (AP, CVOM, FP)	24.732	74,3%	5.075	15,4%	29.807	45%
<i>Waarvan AP</i>	<i>20.787</i>	<i>62,5%</i>	<i>605</i>	<i>1,8%</i>	<i>21.392</i>	<i>32,3%</i>
<i>Waarvan CVOM (ZSM-centraal)</i>	<i>3.823</i>	<i>11,4%</i>	<i>4.470</i>	<i>13,6%</i>	<i>8.293</i>	<i>12,5%</i>
<i>Waarvan FP</i>	<i>122</i>	<i>0,4%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>122</i>	<i>0,2%</i>
Totaal	33.277	100%	32.893	100%	66.170	100%

Tabel 1: aantallen en percentages uitgevaardigde strafbeschikkingen in 2019, onderverdeeld naar zaakstroom en overtredingen/misdrijven

Zaakstroom	Misdrijven	%	Overtredingen	%	Totaal	%
AP (niet-ZSM)	1.870	6,2%	3.764	9,2%	5.634	7,9%
FP (niet-ZSM)	4.084	13,5%	-	-	4.084	5,8%
CVOM (niet-ZSM)	4.681	15,4%	33.229	80,8%	37.910	53%
ZSM (AP, CVOM, FP)	19.659	64,9%	4.133	10%	23.792	33,3%
<i>Waarvan AP</i>	<i>17.544</i>	<i>57,9%</i>	<i>641</i>	<i>1,6%</i>	<i>18.185</i>	<i>25,5%</i>
<i>Waarvan CVOM (geregistreerd als ZSM-centraal)¹¹³</i>	<i>1.945</i>	<i>6,4%</i>	<i>3.492</i>	<i>8,4%</i>	<i>5.437</i>	<i>7,6%</i>
<i>Waarvan FP</i>	<i>170</i>	<i>0,6%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>170</i>	<i>0,2%</i>
Totaal	30.294	100%	41.126	100%	71.420	100%

Tabel 2: aantallen en percentages uitgevaardigde strafbeschikkingen in 2020, onderverdeeld naar zaakstroom en overtredingen/misdrijven

De aangeleverde totaalcijfers over 2019 en 2020 zijn – bij wijze van controle – vergeleken met het (destijds beschikbare) OM-jaarbericht 2020. In 2019 werd volgens de aan de onderzoekers aangeleverde cijfers in totaal in 66.170 zaken een OM-strafbeschikking opgelegd (zie tabel 1). Uit het OM-jaarbericht blijkt dat in 2019 in totaal 66.200 zaken door het OM met een strafbeschikking zouden zijn afgedaan. In 2020 waren die aantallen 71.420 (tabel 2) respectievelijk 72.300 (OM-jaarbericht 2020).¹¹⁴ De verschillen tussen de aangeleverde cijfers en de OM-jaarberichten zijn door de onderzoekers als verwaarloosbaar klein aangemerkt.

Tijdens het interview met medewerkers van het parket CVOM eind 2021 bleek dat bij het parket CVOM zaken op drie verschillende wijzen binnenkomen: a. digitaal via SVEN, b. digitaal via BOSZ en c. op papier.

¹¹³ Uit de bij het PaG opgevraagde informatie blijkt dat de kolom "waarvan geregistreerd als ZSM-centraal" in de cijfers over 2020 zaken betreft die ofwel vóór 1 maart 2020 zijn geregistreerd onder ZSM-centraal ofwel ná 1 maart 2020 ten onrechte nog het label ZSM-centraal hebben gekregen. ZSM-centraal is namelijk afgeschaft per 1 maart 2020.

¹¹⁴ Zie: www.om.nl/actueel/jaarberichten. Hier zijn zowel de cijfers over 2019, 2020 als 2021 te raadplegen. Zie ook: <https://magazines.openbaarministerie.nl/jaarinverhaal/2021/1/het-om-in-cijfers>.

Sub a: digitaal via SVEN

Via dit geautomatiseerde systeem, dat sinds 3 december 2019 operationeel is,¹¹⁵ stromen feitgecodeerde zaken binnen (zie hierover par. 2.3.2). In SVEN kan besloten worden tot:

- I. het 'afkeuren'¹¹⁶ van de zaak ter verbetering/completering van het aangeleverde dossier;
- II. het opleggen van een OM-strafbeschikking, en
- III. het overdragen van de zaak naar GPS voor verdere behandeling/afdoening.

Zaken worden onder meer naar GPS overgedragen als daarvoor een feitcode geldt waarvoor geen standaard afdoeningsbedrag is vastgesteld.¹¹⁷ Het merendeel van de zaken dat via SVEN instroomt wordt met een OM-strafbeschikking afgedaan en wordt niet in GPS geregistreerd.

Sub b: digitaal via BOSZ¹¹⁸

Via dit systeem stromen onder meer art. 8 WVV-zaken (rijden onder invloed), art. 9 WVV-zaken (zaken als rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid) en andere zaken waarin een rijbewijs is ingevorderd in. In BOSZ kan worden besloten tot:

- I. het 'afkeuren'¹¹⁹ van de zaak ter verbetering/completering van het aangeleverde dossier;
- II. het overdragen van de zaak naar GPS voor verdere behandeling/afdoening.

Zaken die via BOSZ instromen en met een OM-strafbeschikking worden afgedaan, worden altijd in GPS geregistreerd.

Sub c: op papier

Op papier aangeleverde zaken worden ingescand en vervolgens altijd in GPS opgenomen en beoordeeld. Dit betreft slechts een klein deel van alle zaken die door het parket CVOM worden beoordeeld.

Op papier ingestroomde zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan, zijn dus altijd in GPS geregistreerd.

Uit het interview bleek dat driekwart van alle zaken van het parket CVOM buiten GPS om wordt afgedaan.

Naar aanleiding van het voorgaande hebben de onderzoekers bij het PaG nagevraagd of de aan het begin van het onderzoek aangeleverde aantallen de via GPS én SVEN beoordeelde zaken betreft, of alleen de in GPS geregistreerde zaken. Het laatste bleek het geval. Dat betekent dat in de hierna nog toe te lichten steekproeven de in SVEN beoordeelde zaken niet zijn betrokken. De geschiedenis lijkt zich hiermee – ondanks de brede vraagstelling van de PGHR aan het PaG bij de start van het onderhavige onderzoek – te herhalen: in 'Beschikt en Gewogen' stuitten de onderzoekers bij toeval op een automatisch door het CJIB afgedane zaakstroom. In die zaakstroom werden OM-strafbeschikkingen door het CJIB uitgevaardigd zonder dat door het OM de schuld werd vastgesteld. Uit 'Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen' bleek dat die werkwijze in 2017 niet meer werd gehanteerd.¹²⁰

¹¹⁵ Daarvoor werden deze zaken via de zogenaamde transactiemodule (TM) afgedaan. Met de invoering van SVEN is dus geen nieuwe werkstroom ontstaan, het systeem waarin deze zaken worden afgedaan is anders. In dit rapport zal daarom worden gesproken over SVEN, ook als daarmee zaken van vóór 3 december 2019 worden bedoeld.

¹¹⁶ Anders dan de term lijkt te impliceren gaat het niet om 'niet (verdere) vervolging', maar om het administratief 'afkeuren' van een zaak ter verbetering en/of completering. Wanneer de verbalisant het verbeterde proces-verbaal opnieuw instuurt, neemt het OM (alsnog) een vervolgingsbeslissing. Niet duidelijk is wat er administratief gebeurt met de zaken die niet opnieuw worden ingestuurd.

¹¹⁷ Een andere reden voor overdracht naar GPS kan zijn dat in zaken verzet is ingesteld of de executie is mislukt.

¹¹⁸ Betere Opsporing door Sturing op Zaken.

¹¹⁹ Hiervoor geldt hetzelfde als het 'afkeuren' van zaken in de SVEN-zaakstroom. Zie de daarbij gemaakte opmerking in de voetnoot.

¹²⁰ Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen, p. 12.

De vervolgvraag is hoeveel zaken in het onderhavige onderzoek buiten beeld zijn gebleven (tabel 3 en 4) en niet zijn betrokken in de populatie waaruit de steekproeven voor dit onderzoek zijn getrokken. De rij 'CVOM-SVEN' is omwille van de leesbaarheid gekleurd weergegeven.

Zaakstroom	Misdrijven	%	Overtredingen	%	Totaal	%
AP (niet-ZSM)	2.371	5,7%	4.014	4,7%	6.385	5,0%
FP (niet-ZSM)	3.603	8,6%	-	-	3.603	2,8%
CVOM (niet-ZSM)	2.571	6,1%	23.804	27,7%	26.375	20,6%
CVOM-SVEN	8.579	20,5%	53.104	61,8%	61.683	48,2%
ZSM (AP, CVOM, FP)	24.732	59,1%	5.075	5,9%	29.807	23,3%
<i>Waarvan AP</i>	<i>20.787</i>	<i>49,7%</i>	<i>605</i>	<i>0,7%</i>	<i>21.392</i>	<i>16,7%</i>
<i>Waarvan ge-registreerd als ZSM-centraal</i>	<i>3.823</i>	<i>9,1%</i>	<i>4.470</i>	<i>5,2%</i>	<i>8.293</i>	<i>6,5%</i>
<i>Waarvan FP</i>	<i>122</i>	<i>0,3%</i>	-	-	<i>122</i>	<i>0,1%</i>
Totaal	41.856	100%	85.997	100%	127.853	100%

Tabel 3: totaal aantal uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in 2019, inclusief de SVEN-werkstroom

Zaakstroom	Misdrijven	%	Overtredingen	%	Totaal	%
AP (niet-ZSM)	1.870	5,2%	3.764	2,5%	5.634	3,1%
FP (niet-ZSM)	4.084	11,3%	-	-	4.084	2,2%
CVOM (niet-ZSM)	4.681	13%	33.229	22,4%	37.910	20,5%
CVOM-SVEN	5.729	15,9%	107.428	72,3%	113.157	61,3%
ZSM (AP, CVOM, FP)	19.659	54,6%	4.133	2,8%	23.792	12,9%
<i>Waarvan AP</i>	<i>17.544</i>	<i>48,7%</i>	<i>641</i>	<i>0,4%</i>	<i>18.185</i>	<i>9,9%</i>
<i>Waarvan ge-registreerd als ZSM-centraal</i>	<i>1.945</i>	<i>5,4%</i>	<i>3.492</i>	<i>2,4%</i>	<i>5.437</i>	<i>2,9%</i>
<i>Waarvan FP</i>	<i>170</i>	<i>0,5%</i>	-	-	<i>170</i>	<i>0,1%</i>
Totaal	36.023	100%	148.554	100%	184.577	100%

Tabel 4: totaal aantal uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in 2020, inclusief de SVEN-werkstroom

Uit de tabellen blijkt dat het aandeel OM-strafbeschikkingen dat is uitgevaardigd door het parket CVOM extreem veel hoger is als de CVOM-SVEN zaken worden meegeteld. Ten tijde van de start van het onderzoek werd gedacht dat met de ZSM- en CVOM-werkstromen 72,3%¹²¹ (2019, tabel 1) en 86,1%¹²² (2020, tabel 2) van de totaalpopulatie van de OM-strafbeschikkingspraktijk in het onderzoek was betrokken. Nu blijkt dat slechts 37,3%¹²³ (2019, tabel 3) en 33,3%¹²⁴ (2020, tabel 4) te zijn. Bij het trekken van de steekproeven is dus een groot deel van de praktijk van het parket CVOM niet betrokken.

¹²¹ Rekensom: 40% (CVOM niet-ZSM) en 32,3% (ZSM met uitzondering van ZSM-Centraal en het FP).

¹²² Rekensom: 53% (CVOM niet-ZSM) en 33,1% (ZSM inclusief ZSM-Centraal dat is opgegeven per 1 maart 2020, zie hierna en met uitzondering van het FP).

¹²³ Rekensom: 20,6% (CVOM niet-ZSM) en 16,7% (ZSM met uitzondering van ZSM-Centraal en het FP).

¹²⁴ Rekensom: 20,5% (CVOM niet-ZSM) en 12,8% (ZSM inclusief ZSM-Centraal en met uitzondering van het FP).

Uit dit alles volgt dat de resultaten van het onderhavige onderzoek geen betrekking hebben op de CVOM-SVEN zaken.¹²⁵ Over de kwaliteit van de OM-afdoening van de CVOM-SVEN zaken kunnen op grond van het onderhavige dossieronderzoek dan ook geen uitspraken worden gedaan. Wel kunnen betrouwbare uitspraken worden gedaan over de zaken die door het parket CVOM in GPS zijn afgedaan en (uiteraard) ook over de ZSM-praktijk. Opgemerkt zij dat de CVOM zaken die in GPS zijn afgedaan in het algemeen de meer complexe zaken uit de CVOM-portefeuille zijn. In het interview met het parket CVOM is toegelicht dat de inhoudelijke wijze van beoordeling voor alle CVOM-zaken gelijk is. Er is dus geen verschil tussen de (inhoudelijke) wijze van beoordeling van een GPS-zaak en een SVEN-zaak.

De aan de PGHR gegeven verklaring voor het ontbreken van zoveel zaken in de cijfers van het OM is dat in het door het OM gehanteerde datamanagementsysteem Phoenix alleen zaken worden ontsloten die in GPS staan geregistreerd. Hoe het OM zicht houdt op het aantal OM-strafbeschikkingen dat via SVEN wordt uitgevaardigd, is de onderzoekers niet duidelijk. Uit de cijfers in de OM-jaarberichten, maar ook bijvoorbeeld in Criminaliteit en Rechtshandhaving¹²⁶ en de aan de Tweede Kamer aangeleverde Factsheet Strafrechtsketenmonitor,¹²⁷ is daarover niets af te leiden.¹²⁸

3.3 Methoden van onderzoek

3.3.1 Inleiding

Ter uitvoering van het onderzoek is als gezegd een onderzoeksplan opgesteld. Daarvoor zijn voornamelijk (open) bronnen geraadpleegd en is bij het PaG gericht informatie opgevraagd.¹²⁹ Op grond hiervan zijn keuzen gemaakt voor de inrichting van het onderzoek. Onder meer is bepaald welke zaakstromen in het onderzoek zouden worden betrokken, welke methoden van onderzoek geschikt zouden zijn om de praktijk van de OM-strafbeschikking te bestuderen, wat de omvang van de te verrichten steekproeven voor het dossieronderzoek zou moeten zijn, welke vragen per dossier zouden moeten worden gesteld en welke personen zouden moeten worden geïnterviewd. Ter voorbereiding van het onderzoek zijn bij wijze van proef twintig dossiers bestudeerd.¹³⁰ Dit had tot doel inzicht te krijgen in de vraag welke omvang van de steekproef praktisch haalbaar zou zijn en of de voor het dossieronderzoek opgestelde vragenlijst voldeed.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn drie methoden van onderzoek gehanteerd: 1) (open) bronnenonderzoek naar wetgeving, jurisprudentie en (juridische) literatuur, 2) empirisch dossieronderzoek en 3) kwalitatieve semi-gestructureerde interviews. Het literatuuronderzoek had als doel de juridische normstelling te bepalen waaraan de praktijk wordt afgemeten. In het empirisch onderzoek lag het zwaartepunt op de dossierstudie. De interviews hadden een aanvullend en verdiepend karakter op de resultaten van de dossierstudie. In de navolgende paragrafen worden de gebruikte onderzoeksmethoden nader toegelicht.

¹²⁵ Om een beeld te krijgen van het type zaken uit de CVOM-SVEN-zaakstroom zijn 20 CVOM-SVEN zaken opgevraagd (10 zaken uit beide hierna nog toe te lichten onderzoeksperiodes). In zijn algemeenheid bleek het inderdaad te gaan om zaken van zeer eenvoudige aard. Het betroffen bijna uitsluitend verkeersfeiten zoals rijden onder invloed, snelheidsoverschrijdingen en onverzekerd rijden. De kern van het bewijs bestaat in de meeste gevallen uit een proces-verbaal van een verbalisant die het feit heeft geconstateerd. Een medewerker van het parket CVOM beoordeelt de zaak inhoudelijk voordat de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd.

¹²⁶ In de in Criminaliteit en rechtshandaving 2020 (hierna: C&R 2020) weergegeven (totaal)cijfers zijn de zaken uit de SVEN-zaakstroom ook niet betrokken. Zie C&R 2020, p. 142-143 en 148.

¹²⁷ Kamerstukken II 2020-2021, 29 279, nr. 657, p. 10-12.

¹²⁸ Ook in het advies d.d. 1 juni 2021 van het College aan de minister van Justitie en Veiligheid op het conceptwetsvoorstel n.a.v. de evaluatie van de Wet OM-afdoening wordt enkel verwezen naar de cijfers uit het OM jaarbericht 2020, p. 44-45.

¹²⁹ Een overzicht van de opgevraagde informatie is te vinden in bijlage A.

¹³⁰ Deze dossiers zijn selectief getrokken uit de zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd 1) in de periode van 15 september 2019 tot 15 maart 2020 (5 ZSM; 5 CVOM-GPS) en 2) in de periode van 1 juli 2020 tot en met 31 december 2020 (5 ZSM; 5 CVOM-GPS).

3.3.2 Juridisch (open) bronnenonderzoek

Teneinde de normen te bepalen (en te bewaken) waaraan de praktijk van de OM-strafbeschikking is getoetst, is gedurende de gehele looptijd van het onderzoek regelgeving, jurisprudentie en literatuur bestudeerd. Ook is gebruik gemaakt van informatie die deels niet openbaar toegankelijk is, zoals interne werkwijzen en beleidslijnen die zijn verkregen via het PaG. In dit verband zijn tevens de interne audits die het OM heeft verricht in het kader van het programma Strafvordering 2020 bestudeerd.

3.3.3 Het dossieronderzoek

Als gezegd lag het zwaartepunt van het onderzoek bij het dossieronderzoek. Hiervoor is een aselechte steekproef getrokken van in totaal 1400 dossiers over twee perioden en twee zaakstromen, oftewel netto 350 zaken per zaakstroom per periode. De steekproef is getrokken door het OM. Dat is in lijn met art. 122 lid 2 Wet RO, waarin is bepaald dat op verzoek van de PGHR hem “vanwege het College van procureurs-generaal de inlichtingen (worden) verstrekt die hij nodig acht en worden hem de desbetreffende stukken overgelegd.” Hierbij past ook dat het OM de getrokken dossiers (digitaal) voor de onderzoekers toegankelijk heeft gemaakt.

De keuze voor de strata

De keuze voor de ‘strata’, ook wel subpopulaties genoemd,¹³¹ is ten tijde van de start van het onderzoek gebaseerd op de destijds bekende zes zaakstromen waarin OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Deze zaakstromen zijn te onderscheiden aan de hand van verschillen in werkprocessen en in uitvaardigende instanties, te weten:

1. de klassieke wijze van afdoening¹³² door de arrondissementsparketten;
2. de klassieke wijze van afdoening door het FP;
3. de klassieke wijze van afdoening door het parket CVOM;
4. ZSM-afdoening door de arrondissementsparketten;
5. ZSM-afdoening door het FP;
6. ZSM-afdoening door het parket CVOM.

Ten tijde van de start van het onderzoek is bij het PaG opgevraagd (bijlage A) wat de omvang van deze zes zaakstromen in 2019 en 2020 was (tabel 1 en 2, zie par. 3.2). Nagegaan is dus hoeveel strafbeschikkingen in 2019 en 2020 in elk van deze zaakstromen zijn uitgevaardigd. Als gezegd is de CVOM-SVEN zaakstroom niet in de hierna te bespreken steekproeftrekking betrokken.

Uit de aangeleverde informatie bleek in de eerste plaats dat de ZSM-afdoening door het parket CVOM, het zogenaamde ‘ZSM-centraal’, per 1 maart 2020 is opgeheven. Daardoor werd in de cijfers met betrekking tot ZSM nog maar een klein aandeel OM-strafbeschikkingen aangetroffen die op deze wijze zijn uitgevaardigd. Ook bleek dat het aandeel zaken dat bij de arrondissementsparketten niet via de ZSM werkwijze met een strafbeschikking is afgedaan betrekkelijk klein te zijn (in zowel 2019 als 2020 minder dan 10%). Het aandeel zaken dat door het FP met een strafbeschikking werd afgedaan, was evenmin groot (in beide jaren telkens minder dan 6%). Het merendeel van de strafbeschikkingen was afkomstig uit de ZSM-stroom (van de AP’s) en de niet-ZSM-stroom van het CVOM. Uit de laatste kolom van bovenstaande tabellen blijkt dat deze beide werkstromen in 2019 goed zijn voor 72,3% van het totaal aantal strafbeschikkingen en in 2020 voor 86,1%. Gelet op deze cijfers en de afschaffing van ZSM-centraal werd het ten tijde van

¹³¹ In een gestratificeerde steekproef wordt een totaalpopulatie verdeeld in verschillende subpopulaties gebaseerd op de kenmerken van de - in dit geval - uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in de gekozen onderzoeksperioden (zie hierna). De verschillende subpopulaties heten – kort gezegd – strata; enkelvoudig: stratum.

¹³² In deze zaken stuurt de politie een in beginsel compleet dossier aan het parket dat op het parket wordt beoordeeld, waarna een afdoeningsbeslissing wordt genomen. In *Beschikt en Gewogen*, p. 16, werden deze zaken nog ‘loopzaken’ genoemd. Deze term is niet meer als zodanig in gebruik. Zie *Beproefd Verzet*, p. 12.

het schrijven van de onderzoeksopzet gerechtvaardigd gevonden de keuze te maken alleen de ZSM afdoening door de arrondissementsparketten en de klassieke afdoening door het parket CVOM in het onderzoek te betrekken. Dat had ook nog een andere reden. Uit eerder onderzoek in het kader van art. 122 Wet RO is gebleken dat de gevallen waarin werd geconstateerd dat het OM zich niet of onvoldoende aan de wettelijke voorschriften hield, hoofdzakelijk uit deze werkstromen afkomstig waren.¹³³

De werkstromen waaruit de steekproef voor het onderhavig onderzoek is getrokken zijn derhalve:

1. klassiek afgedane zaken door het parket CVOM;
2. ZSM-zaken afgedaan door de arrondissementsparketten.

De twee onderzoeksperiodes

Vanwege de Coronacrisis en het daaraan gerelateerd gewijzigd beoordelingskader dat is ingevoerd op 11 mei 2020 is ervoor gekozen om per werkstroom (ZSM en CVOM) twee periodes te bestuderen, te weten een periode vóór de vanwege de Coronacrisis getroffen maatregelen en een periode waarin deze maatregelen reeds (enige tijd) golden.

1 Pre-Corona steekproef (15 september 2019 tot en met 15 maart 2020)

Tabel 5 geeft de omvang van de populatie in deze periode per geselecteerde zaakstroom weer:

Zaakstroom	Populatie (aantal OM-strafbeschikkingen) in de onderzoeksperiode	%
Pre-Corona ZSM	13.286	33,4%
Pre-Corona CVOM	26.484	66,6%
Totaal	39.770	100%

Tabel 5: verdeling eerste steekproeftrekking 15 september 2019 tot en met 15 maart 2020

2 Corona-steekproef (1 juli 2020 tot en met 31 december 2020)

In de Corona onderzoeksperiode (1 juli 2020 tot en met 31 december 2020) kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd na herbeoordeling aan de hand van de verruimde beoordelingskaders¹³⁴ en anderzijds zaken die in deze periode nieuw zijn ingestroomd. Bij de start van het onderzoek is overwogen de eerste categorie zaken buiten beschouwing te laten. Deze zaken vormen een uitzonderlijke categorie, die de resultaten van het onderzoek kan vertroebelen. Daarbij komt dat, anders dan door het OM werd ingeschat, uiteindelijk maar in een klein deel van die zaken daadwerkelijk een OM-strafbeschikking is opgelegd (in totaal 1.100 van circa 25.000 zaken¹³⁵) en daarin bovendien vaker dan gebruikelijk verzet (500 van de 1.100) werd ingesteld. Toch is ervoor gekozen deze zaken in de steekproef te betrekken. Dat heeft als reden dat het vertrekpunt van de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking, de verruimde beoordelingskaders, voor de herbeoordeelde zaken niet anders is dan voor de zaken die in deze periode nieuw zijn ingestroomd. Daarnaast is de steekproefomvang groot genoeg om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van alle in deze periode uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen.

Tabel 6 geeft de omvang van de populatie in de periode vanaf 1 juli 2020 tot en met 31 december 2020 per geselecteerde zaakstroom weer:

¹³³ Zie Beschikt en Gewogen, p. 59-61.

¹³⁴ Zie paragraaf 2.3.2.

¹³⁵ In paragraaf 1.1 is gesproken over 30.000 zaken. Dat was de aanvankelijke schatting. Later is dit door het OM bijgesteld naar 25.000 zaken.

Zaakstroom	Populatie (aantal OM-strafbeschikkingen) in de onderzoeksperiode	%
ZSM Corona	11.230	27,7%
CVOM Corona (incl. ZSM-registraties) ¹³⁶	29.292	72,3%
Totaal	40.522	100%

Tabel 6: verdeling tweede steekproeftrekking 1 juli 2020 tot en met 31 december 2020

Concreet betekent het voorgaande dat er vier strata zijn bestudeerd:

1. Pre-Corona ZSM;
2. Pre-Corona CVOM;
3. ZSM Corona;
4. CVOM Corona.

Grootte van de steekproef, oversampling en afgevalen zaken

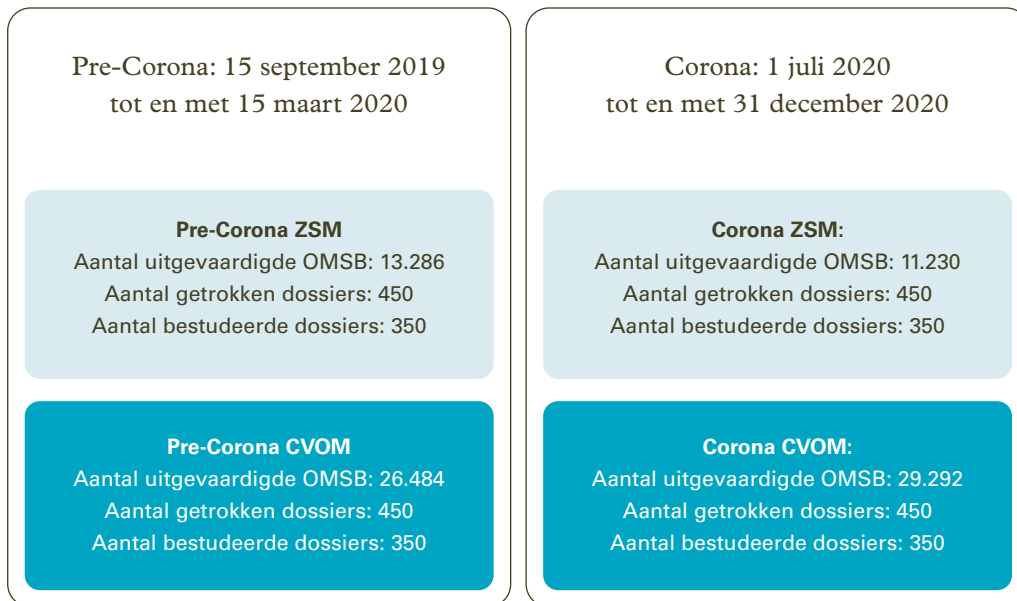
Uit de vier strata van uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen is telkens een aselechte disproportionele gestratificeerde steekproef getrokken. De vier strata (twee perioden in zowel de CVOM als de ZSM zaakstroom) zijn hiervoor toegelicht. Een disproportionele steekproef wil zeggen dat het aantal getrokken zaken per stratum in aantal gelijk is (telkens 350 dossiers) en niet afhangt van de onderverdeling in grootte van de daadwerkelijke populaties. In dat laatste geval zouden in beide perioden minder zaken uit de ZSM-werkstroom zijn getrokken dan uit de CVOM-werkstroom. Die populaties verschillen immers (zie tabellen 5 en 6). Het trekken van een disproportionele steekproef maakt het mogelijk om over de verschillende strata afzonderlijk uitspraken te doen én de strata onderling te vergelijken, ondanks (aanzienlijke) verschillen in de geregistreerde aantallen. Nadeel van een disproportionele steekproef is echter wel dat de resultaten in beginsel enkel per stratum kunnen worden geïnterpreteerd.

Aan het begin van het onderzoek is overwogen om in plaats van een gestratificeerde steekproef simpelweg een enkelvoudige steekproef te trekken over het totaal van de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Daarvoor is niet gekozen omdat op die wijze niet zonder meer inzichtelijk wordt of er een verband is tussen de 'kwaliteit' van de strafbeschikking en de zaakstroom. Daarnaast wordt geen onderscheid gemaakt naar het type strafbaar feit (overtreding of misdrijf) of naar kenmerken van de verdachte.

De steekproef is door het PaG aselekt getrokken uit het datamanagementsysteem Phoenix en bij de onderzoekers aangeleverd in een Excelbestand. Per stratum zijn 350 dossiers bestudeerd; in totaal dus 1400 dossiers. Het voordeel van een steekproef van deze omvang per stratum is dat er voldoende betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over het totaal van die zaakstroom in het betreffende tijdvak. Met andere woorden: door de steekproefomvang dusdanig groot te maken wint het onderzoek aan kracht.¹³⁷ In figuur 4 is samenvattend weergegeven hoe de steekproef is vormgegeven.

¹³⁶ Hierin bevinden zich ruim 950 zaken die het parket CVOM (kennelijk) nog via de ZSM werkwijze heeft afgedaan. Er is navraag gedaan hoe dat dat kan. Kort gezegd blijkt dat deze zaken instromen op de ZSM, maar nadien op de klassieke wijze zijn afgedaan. Zij blijven echter onder het label ZSM geregistreerd. Om die reden zullen deze zaken wel in de steekproef worden betrokken, voor zover het de CVOM-zaakstroom in deze periode betreft.

¹³⁷ In kwantitatief empirisch onderzoek geldt immers in beginsel dat hoe groter de steekproefomvang is, hoe beter de steekproefstatistieken aansluiten bij die van het totaal van de populatie. Naarmate de steekproef groter wordt neemt statistisch gezien de noodzaak tot het trekken van nog meer onderzoekseenheden op enig moment af. Voor meer informatie over de bepaling van de omvang van steekproeftrekkingen, zie (bijvoorbeeld) K. van den Bos, *Inleiding empirische rechtswetenschap*. Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 79-80 en M.G. Maxfield & E. Babbie, *Research methods for criminal justice and criminology*, Belmont: Thomson 2008, p. 212-243.



Figuur 4: schematisch overzicht steekproef

Uit de figuur blijkt dat per stratum een oversampling van 100 zaken heeft plaatsgevonden. Die oversampling is bij de start van het onderzoek nodig gevonden vanwege bij eerdere toezichtonderzoeken opgedane ervaringen met de op Phoenix gebaseerde steekproeftrekkingen. Toen is namelijk gebleken dat de uitvaardigingsdatum van in de steekproeftrekking betrokken OM-strafbeschikkingen die stond vermeld in Phoenix niet steeds overeen kwam met de in GPS geregistreerde uitvaardigingsdatum.¹³⁸ Ook in het onderhavige onderzoek was dit het geval: er zijn zaken getrokken die gelet op de datum van uitvaardiging van de OM-strafbeschikking niet in de steekproef thuis hoorden.

In het bijzonder in de twee CVOM strata is geconstateerd dat in een aantal zaken veel eerder dan in de gekozen steekproefperiodes een strafbeschikking was uitgevaardigd. De executie daarvan was deels mislukt of er was tijdig verzet ingesteld tegen de strafbeschikking. In het eerste geval werd conform de ‘werkwijze mislukte executie’ door het parket CVOM in de onderzoeksperiodes een gewijzigde OM-strafbeschikking uitgevaardigd. Die wijziging betrof in de meeste gevallen het verlagen van het boetebedrag tot de door de verdachte reeds betaalde geldsom. In het tweede geval werd vanwege het verzet in de onderzoeksperiode een gewijzigde OM-strafbeschikking uitgevaardigd. Aangezien het onderzoek is gericht op de initieel uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen zijn deze zaken niet in de dossierstudie betrokken.

In de ZSM-strata was de uitval aanmerkelijk lager. Daar is een klein aantal zaken afgevallen omdat expliciet vast kwam te staan dat deze zaken niet via de ZSM-werkwijze waren afgedaan.¹³⁹

Ten slotte zij vermeld dat er ook zaken zijn afgevallen omdat ze dubbel in de steekproef voorkwamen. De oorzaak daarvan is de wijze waarop de steekproeftrekking door het PaG is verricht. De aselect getrokken zaken vielen na selectie niet af, maar bleven in de vijver zitten. Daardoor kon één zaak meer dan één keer in de steekproef voorkomen.

¹³⁸ Als de strafbeschikking – al dan niet na verzet – wordt gewijzigd wordt die datum geregistreerd en niet de datum van uitvaardiging. Deze wijze van registreren veroorzaakt overigens ook discrepanties in de opvolgende OM-jaarberichten. Zie *Beproefd Verzet*, p. 17-18 en 124.

¹³⁹ Dat was bijvoorbeeld het geval indien het dossier vermeldde dat de zaak was ‘ingestuurd’ aan het arrondissementsparket of ‘regulier’ was afgedaan. Uit het interview met de ZSM-afdelingen bleek overigens dat als een zaak eenmaal in de ZSM-werkstroom is ingestroomd, deze slechts bij uitzondering buiten die werkstroom wordt afgedaan.

In de gevallen waarin een zaak om een van de genoemde redenen afviel, is deze uit de steekproef verwijderd en is geput uit de oversampling. Met deze oversampling is een aanvullende steekproeftrekking voorkomen. Tabel 7 geeft weer hoeveel zaken per stratum zijn afgevallen:

Zaakstroom	Bruto steekproeftrekking	Afgevallen dossiers	Netto aantal bestudeerde dossiers
Pre-Corona ZSM	450	14	350
Pre-Corona CVOM	450	62	350
ZSM Corona	450	17	350
CVOM Corona	450	31	350
Totaal	1800	124	1400

Tabel 7: bruto steekproeftrekking, afgevallen dossiers en netto bestudeerde zaken per stratum

Dataverzameling

Na de steekproeftrekking is gestart met de dataverzameling. De dossiers zijn in GPS digitaal geraadpleegd. De dossiers zijn inhoudelijk geanalyseerd aan de hand van een vragenlijst van in totaal 48 vragen (bijlage B).

Om de beoordeling van de dossiers door de verschillende onderzoekers zoveel mogelijk te standaardiseren is een met de vragenlijst corresponderend coderingsschema opgesteld. Hierin zijn aan de hand van de onder meer met de proefdossiers opgedane ervaringen codes toegekend aan de mogelijke antwoorden per vraag. Indien tijdens het dossieronderzoek onduidelijkheden bestonden over de codering heeft overleg tussen de onderzoekers plaatsgevonden en is de coderingslijst zonodig aangepast. Indien gedurende het dossieronderzoek (juridisch) inhoudelijk twijfel bestond over het coderen van een bepaalde vraag in een individueel dossier, in het bijzonder wanneer het ging over de toereikendheid van het bewijs, is het dossier in teamverband besproken en beoordeeld. Waar nodig is de coderingslijst aangepast.

Per zaakstroom zijn steekproefsgewijs 20 zaken dubbel gecodeerd om systematische waarnemingsfouten te detecteren. Daarvan bleek nauwelijks sprake. De onderzoekers signaleerden vrijwel steeds dezelfde (juridische) pijnpunten. In een beperkt aantal gevallen is bijgestuurd op het categoriseren van de pijnpunten Nadat alle dossiers waren gecodeerd zijn de dossiers waarin de schuldvaststelling onvoldoende is bevonden of waarin daarover twijfels bestonden allemaal nogmaals beoordeeld, besproken en definitief gemaakt.

De dataverzameling voor het dossieronderzoek is op 23 september 2021 voor alle vier de strata afgerond. Daarna is een analyse gevolgd van de gevonden data die ten grondslag ligt aan dit rapport.

Beperkingen van het dossieronderzoek

Dossieronderzoeken kunnen een vracht aan informatie opleveren, maar er kleven ook beperkingen aan. Dat is in het onderhavige geval niet anders. Zo geldt voor elk dossieronderzoek dat het plaatsvindt in een omgeving die de papieren neerslag van de werkelijkheid bevat. De resultaten die voortvloeien uit het dossieronderzoek kunnen dus ook alleen betrekking hebben op die papieren 'realiteit'. De onderzoekers hebben niet naast de beoordelaars gestaan toen zij de beslissing namen. Bij digitale dossiers is dat niet anders. Sterker nog, bij digitale dossiers kan er nog een probleem bijkomen. Die dossiers zijn min of meer levende documenten die tijdens het onderzoek aan verandering onderhevig kunnen zijn. Zo hebben de onderzoekers bijvoorbeeld geconstateerd dat, hoewel de inhoudelijke beslissing veel eerder was genomen en het dossier in die zin dus 'afgesloten' was, het voorkwam dat een dossier bij de bestudering incompleet bleek terwijl bij een latere benadering van datzelfde dossier de ontbrekende stukken waren

toegevoegd.¹⁴⁰ In die gevallen dat er voor afronding van de dataverzameling reden was om het dossier opnieuw te bekijken zijn de later aan het dossier toegevoegde stukken alsnog verwerkt. Het is niet zo dat na de eerste bestudering alle 1400 dossiers op een later moment nog eens systematisch zijn gecontroleerd op wijzigingen.

Een belangrijke beperking is dat de dossiers die voorwerp van empirisch onderzoek zijn, in de regel niet daarop zijn ingericht. De dossiers zijn immers aangelegd voor andere doeleinden, zoals in casu de beoordeling en afdoening van (mogelijk) strafbare gedragingen. De daarvoor relevante data zijn met het oog daarop verzameld en in de dossiers verwerkt. Die data zijn niet verzameld en verwerkt met het doel daarmee empirisch onderzoek te doen. Dat kan problemen opleveren. Een voorbeeld daarvan is het ontbreken van stukken, waardoor de vragenlijst in het onderzoek niet volledig kon worden beantwoord (zie verder par. 4.3). Een andere algemene beperking van dossieronderzoek is dat rekening moet worden gehouden met mogelijke (administratieve) onjuistheden die bij het samenstellen van dossiers (ongewild) kunnen voorkomen. In het huidige onderzoek werd bijvoorbeeld geconstateerd dat sommige vermeldingen in GPS, zoals uitvaardigingsdatum, de opgelegde straf, de hoeveelheid feiten en de toepasselijke strafbepaling, niet in alle gevallen (volledig) overeenkwamen met andere, in GPS opgenomen schriftelijke stukken.

Een laatste aan dossieronderzoek inherente beperking is dat een dergelijk onderzoek alleen bevindingen kan opleveren die betrekking hebben op de periode waaruit de dossiers zijn onderzocht. De bevindingen behoeven niet (meer) te gelden voor de actuele situatie.

3.3.4 Verdiepende interviews

De resultaten van het dossieronderzoek geven een beeld van de wijze waarop het OM in een tweetal perioden in de jaren 2019 en 2020 uitvoering heeft gegeven aan het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking. Omwille van het stellen van controle- en verduidelijkingsvragen is ervoor gekozen om semigestructureerde interviews te houden met medewerkers van het OM die in de dagelijkse praktijk belast zijn met het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen en zij die (mede)verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van dat werk, waarbij moet worden gedacht aan beoordelaars, teamvoorzitters en kwaliteitsofficieren. De advocatuur is niet in het onderzoek betrokken, omdat het onderhavige onderzoek geen allesomvattende beleidsevaluatie van de OM-strafbeschikking is; daarin zou het betrekken van de advocatuur eerder passen.¹⁴¹ Ook de rechtspraak is niet in dit onderzoek betrokken. Zij speelt immers geen rol bij de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking.

In de interviews met de OM-ers zijn onder meer (reflecterende) vragen gesteld over in het dossieronderzoek geconstateerde vermeende onregelmatigheden en/of gebreken, en of er na de onderzoeksperiode (d.w.z. sinds 1 januari 2021) werkwijzen zijn veranderd.

Semigestructureerde interviews hebben als voordeel dat de interviewer van te voren een aantal onderwerpen selecteert en door middel van open vragen aan de respondenten kan voorleggen. In de uitvoering van het onderhavige onderzoek hebben de respondenten deze vragen vooraf ter beschikking gesteld gekregen, zodat zij zich op het interview konden voorbereiden. Aangezien (de vragen wel maar) de antwoorden vooraf niet gestructureerd zijn, is de methode flexibel genoeg om aan te sluiten bij de specifieke kennis en ervaring van een individuele respondent.¹⁴² De inzichten uit het dossieronderzoek hebben de grondslag gevormd voor de selectie van de respondenten en de aan hen voorgelegde gestandaardiseerde interviewlijst.

¹⁴⁰ Voor alle duidelijkheid, de toevoeging van dossierstukken veranderde niets aan de eerder genomen beslissing door het OM. Het gaat slechts om de completering van de stukken in GPS vanuit de (politie)systemen.

¹⁴¹ Hetgeen wel is gebeurd in het kader van de evaluatie Wet OM-afdoening.

¹⁴² S. Brinkmann, 'Unstructured and semistructured interviewing', in: P. Leavy (red.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 277-299.

Beperkingen van de methode

Met verdiepende interviews wordt niet beoogd absolute waarheden te ontdekken, maar de visie van geselecteerde respondenten op bepaalde onderwerpen van onderzoek te verzamelen. Dossieronderzoek leent zich daar niet voor. Maar interviews hebben ook een beperking. Hoewel de geselecteerde respondenten professionals zijn, kunnen zij alleen iets zeggen over hun eigen ervaringen.

Selectie van parketten en respondenten

In totaal zijn 16 personen geïnterviewd. Zij waren ófwel werkzaam bij het parket CVOM ófwel bij één van de arrondissementsparketten.

Aangezien het niet mogelijk bleek om in het bestek van het onderzoek de ZSM-afdelingen van alle arrondissementsparketten te bezoeken, is een selectie gemaakt. Dat is gedaan aan de hand van de volgende criteria: 1) geografische spreiding, 2) grootstedelijk versus landelijk gebied, 3) de (landelijke) verdeling van de aantallen OM-strafbeschikkingen die in de steekproeven voorkwamen en 4) de beschikbare tijd en middelen om de interviews uit te voeren. Uitgekomen is bij de ZSM-afdelingen van:

- het arrondissementsparket Midden-Nederland;
- het arrondissementsparket Noord-Nederland, en
- het arrondissementsparket Rotterdam.

Omdat de onderzoekers geen zicht hadden op de personen die op de verschillende parketten werkzaam zijn en/of die relevante informatie kunnen verschaffen over de werkwijzen van het parket CVOM en de ZSM-afdelingen van de geselecteerde arrondissementsparketten, is het contact met de parketten gelegd via het PaG. Verzocht is om in ieder geval één persoon met een leidinggevende functie, één kwaliteitsofficier en één of twee beoordelaars te laten deelnemen aan de interviews.

Uitvoering van de interviews

Ten behoeve van de interviews is een vragenlijst opgesteld waarin de aan alle parketten gestelde vragen zoveel mogelijk zijn gestandaardiseerd. Met alle parketten is gesproken over de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking, het afschrift van de strafbeschikking, de OM-hoorzitting, de dossiervorming, de schuldvaststelling en de gewijzigde werkwijzen sinds de Coronapandemie. Bij de ZSM-afdelingen van de arrondissementsparketten is ook gesproken over de rechtsbijstand. In de tevoren aan de respondenten verstrekte vragenlijsten zijn ter verduidelijking (van de herkomst) van sommige vragen de parketnummers uit het dossieronderzoek gegeven. Daardoor kon de voor het interview gereserveerde tijd zo efficiënt mogelijk worden gebruikt. Vanwege Corona zijn de interviews digitaal (via Webex) afgenomen. De gesprekken zijn met instemming van alle geïnterviewden opgenomen. De interviews zijn getranscribeerd en ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de respondenten. De gespreksopnamen zijn daarna vernietigd. Indien aan bepaalde vragen niet werd toegekomen is de respondenten verzocht om schriftelijk te reageren. In alle gevallen is aan dat verzoek voldaan. De resultaten van de interviews zijn hierna in hoofdstuk 4 verwerkt als aanvulling op en verdieping van de bevindingen uit het dossieronderzoek.

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt een algemeen beeld van de onderzochte zaken geschetst (par. 4.2). Hierbij komt onder meer aan de orde voor welke strafbare feiten de OM-strafbeschikkingen zijn opgelegd en aan wie ze zijn opgelegd (rechtspersoon, natuurlijk persoon, meerder- of minderjarig). Ook wordt aandacht besteed aan de compleetheid van de onderzochte dossiers (par. 4.3). Daarna komen de bevindingen aan de orde die de kernvraag van het onderzoek betreffen (par. 4.4 tot en met 4.8). Hierbij is zoveel mogelijk de chronologie van een reguliere strafzaak gevolgd en wel vanaf het moment van het vermoedelijk gepleegde strafbare feit. Alle bevindingen worden steeds minimaal zowel zaakstroomgewijs (dus ZSM en CVOM) als periodegewijs (pre-Corona en Corona) gepresenteerd. De bevindingen vinden hun oorsprong in de dossierstudies en zijn waar nodig aangevuld met bevindingen uit de interviews conform de in het vorige hoofdstuk beschreven onderzoeksmethodologie. Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven vloeit uit de aard van de toezichthoudende taak voort dat het onderzoek overwegend beschrijvend van aard is. Er is niet actief gezocht naar verklaringen voor geconstateerde gebreken. Indien op grond van het onderzoek of op grond van door het PaG verstrekte informatie – bij wijze van bijvangst – wel een verklaring kon worden gegeven voor een bepaalde bevinding, is dat wel vermeld. Tenzij anders aangegeven zijn de percentages berekend over de omvang van de steekproef per stratum (N=350).

Hoewel de executie van de OM-strafbeschikking en het verzet strikt genomen niet binnen de reikwijdte van het onderhavige onderzoek viel, heeft het onderzoek hierover wel een aantal bevindingen opgeleverd. Ook die zijn in dit hoofdstuk opgenomen (par. 4.9 en 4.10).

4.2 Algemeen beeld van de onderzochte zaken

Bij het parket CVOM heeft de OM-strafbeschikking vrijwel altijd betrekking op één strafbaar feit. In de ZSM-zaakstroom is dat anders. Daar komt het regelmatig voor dat een strafbeschikking wordt uitgevaardigd voor verschillende strafbare feiten (tabel 8). Voorbeelden daarvan zijn het (kleinschalig) telen van hennep in combinatie met diefstal (met braak) van elektriciteit en het in een uitgaansgebied beledigen van een politiemans en het zich verzetten tegen de daaropvolgende aanhouding.

Aantal feiten waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Eén	305	309	350	348
Twee	42	36	0	2
Drie	2	1	0	0
Vier	1	3	0	0
Twijfel	0	1 ¹⁴³	0	0
Totaal	350	350	350	350

Tabel 8: aantal feiten waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd

De strafbare feiten die in de ZSM-werkstroom met een OM-strafbeschikking worden afgedaan, zijn veelal strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht (tabel 9).

¹⁴³ In deze zaak bevat het dossier meerdere afschriften van de OM-strafbeschikking. De afschriften hebben ofwel betrekking op een mishandeling, ofwel op een vernieling, ofwel op beide feiten. Zij zijn voorzien van verschillende data. Niet kon worden vastgesteld welk afschrift van de OM-strafbeschikking op het moment van de uitvaardiging aan de verdachte is verzonden.

Wet/regeling	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%
Wetboek van Strafrecht, waarvan:	294	76%	301	77%
* art. 310 Sr (diefstal)	168	43%	132	34%
* art. 300 Sr (mishandeling)	31	8%	39	10%
* art. 266 (jo 267) Sr (belediging (van een ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn functie))	24	6%	27	7%
* art. 350 Sr (vernieling)	19	5%	32	8%
* art. 416 Sr (opzetheling)	10	3%	6	2%
* art. 285 Sr (bedreiging met misdrijf)	9	2%	16	4%
* art. 138 Sr (huisvredebreuk)	0	0%	10	3%
* art. 180 Sr (wederspanningheid)	0	0%	6	2%
* art. 184 (niet voldoen ambtelijk bevel)	0	0%	6	2%
* art. 321 Sr (verduistering)	0	0%	6	2%
* overig	33	9%	21	5%
Opiumwet	42	11%	43	11%
Wet Wapens en Munitie	24	6%	30	8%
Wegenverkeerswet	19	5%	16	4%
Leerplichtwet 1969	6	2%	0	0%
Overig	3	1%	3	1%
Totaal	388	100%	393	100%

Tabel 9: verdeling van feiten in de ZSM-werkstroom per periode

In de ZSM-werkstroom zijn in de twee strata meer dan 350 feiten genoteerd, omdat, zoals hiervoor is gebleken, in één OM-strafbeschikking nogal eens meer dan één feit wordt bestraft. Verreweg het grootste aandeel bestrafte feiten bestaat uit misdrijven uit het commune strafrecht. Uit de gegevens blijkt dat in de steekproef diefstal het meest voorkwam zowel in de pre-Coronaperiode als in de Coronaperiode. Hetzelfde geldt voor mishandeling, vernieling en (eenvoudige) belediging (van een ambtenaar in functie). Ook feiten uit de Opiumwet zijn goed vertegenwoordigd (in beide perioden ruim 10% van de bestrafte feiten). Daarbij gaat het veelal om de aanwezigheid van soft- en harddrugs. Een kleiner aandeel betreft feiten uit de Wet Wapens en Munitie, zoals het dragen van een wapen, en uit de Wegenverkeerswet, zoals het doorrijden na ongeval. In de pre-Coronaperiode is een aantal overtredingen van de Leerplichtwet 1969 aangetroffen. Het gaat hierbij vooral om ongeoorloofd schoolverzuim. Dat deze feiten niet zijn aangetroffen in het Corona ZSM-stratum is goed te verklaren door tijdens de Coronapandemie getroffen maatregelen, in het bijzonder de sluiting van de scholen.

Uit de cijfers die betrekking hebben op het parket CVOM (tabel 10) blijkt dat het gros van de feiten waarvoor door het parket CVOM een OM-strafbeschikking is opgelegd, verkeersovertredingen zijn. Gedacht kan worden aan (hoge) snelheidsovertredingen, het rijden zonder (enig) geldig rijbewijs, het rijden op een opgevoerde brommer en het rijden met een te zware of losse lading.

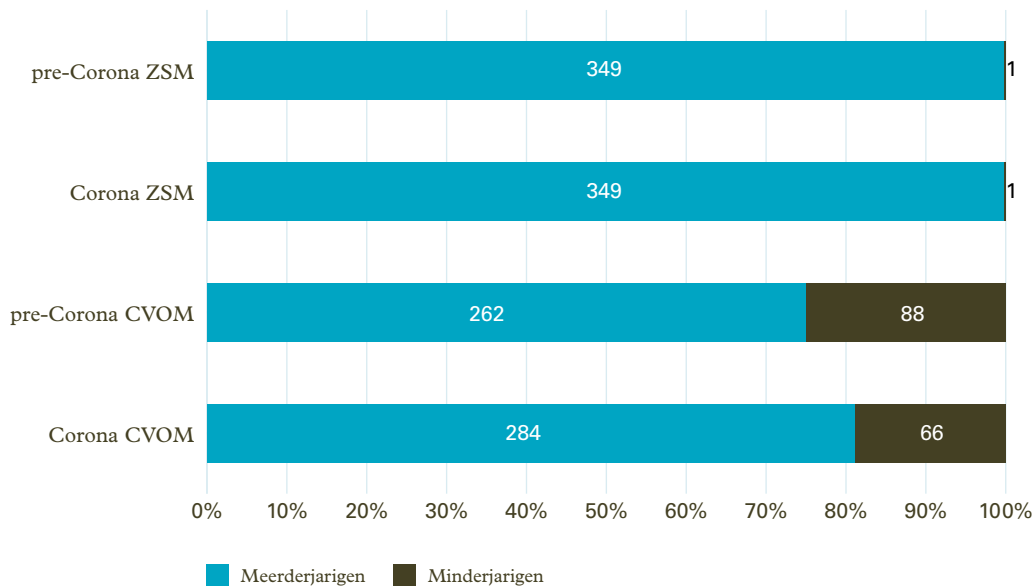
Wet/regeling	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Wegenverkeerswet	151	43%	122	35%
Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990	78	22%	142	40%
Regeling Voertuigen	36	10%	25	7%
Algemene Plaatselijke Verordeningen	31	9%	9	3%
Wetboek van Strafrecht	20	6%	33	9%
Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen	17	5%	11	3%
Wet Wegvervoer Goederen	8	2%	3	1%
Wet Wapens en Munitie	4	1%	3	1%
Overig	5	1%	4	1%
Totaal	350	100%	352	100%

Tabel 10: verdeling van feiten in de CVOM-werkstroom per periode

Een aanmerkelijk kleiner deel van het totaal aantal feiten betreft overtredingen uit het commune strafrecht (zoals openbare dronkenschap en baldadigheid). In de Corona periode komt overtreding van een noodverordening (art. 443 Sr) relatief vaak voor (26 van de 33 feiten). Dit hoge aantal, dat vooral voor rekening komt van overtredingen van de noodverordeningen COVID-19, verklaart de relatief sterke stijging van het aantal overtredingen uit het commune strafrecht in dit tijdvak. In de pre-Corona periode kwamen overtredingen van art. 443 Sr niet voor. Het aantal overtredingen van APV's is in de Corona periode fors gedaald (van 8,9% naar 2,6%). Mogelijk komt ook dat door de getroffen maatregelen tegen de Coronapandemie, zoals de avondklok.

In de ZSM-strata gaat het vrijwel uitsluitend over meerderjarigen. Dat is aanmerkelijk anders bij de CVOM-strata (figuur 5). Daar bedraagt het aandeel minderjarigen afgerond tussen de 19% (Corona) en de 25% (pre-Corona).¹⁴⁴

¹⁴⁴ Deze percentages stroken met de kenmerken van de steekproef in 'Beschikt en Gewogen'. Zie Beschikt en Gewogen, p. 29.



Figuur 5: verdeling meerderjarige en minderjarige verdachten

Zonder enige duiding werd dit verschil door de onderzoekers opmerkelijk gevonden. Desgevraagd heeft het PaG aangegeven dat in de ZSM-zaakstromen minder vaak minderjarigen worden aangetroffen doordat:

- binnen ZSM zaken tegen minderjarigen vaak naar Halt worden verwezen. (Deze gang van zaken is bevestigd in de interviews met de ZSM-afdelingen. Aangegeven is dat het zelfs de voorkeur heeft om de afdoening van feiten begaan door minderjarigen via Halt te laten verlopen. In de CVOM zaakstroom komt dat minder voor omdat veel van de feiten die door het CVOM worden afgedaan niet in het Besluit aanwijzing Halt-feiten¹⁴⁵ als zodanig zijn aangewezen);¹⁴⁶
- tijdens de onderzoeksperiode binnen ZSM aan minderjarigen taakstraffen werden opgelegd via een transactie. Het opleggen van een taakstraf bij wijze van een OM-strafbeschikking was op grond van de Aanwijzing immers niet mogelijk (zie par. 2.2.3). Hoewel bij minderjarigen relatief vaak taakstraffen worden opgelegd, blijft dat in dit onderzoek buiten beeld: de transactie maakt immers geen deel uit van het onderzoek;
- binnen ZSM aanzienlijk meer misdrijven worden behandeld dan door het parket CVOM. Bij misdrijven die zijn begaan door minderjarigen is in de Aanwijzing OM-afdoening een contra-indicatie opgenomen voor het uitvaardigen van een strafbeschikking indien het boetebedrag en/of de schadevergoedingsmaatregel meer bedraagt dan € 200.¹⁴⁷ Bij overtredingen geldt die beperking niet.

Uit de dossierstudie blijkt dat in de steekproeven nauwelijks zaken zijn aangetroffen waarin de OM-strafbeschikking is opgelegd aan een rechtspersoon (tabel 11).

¹⁴⁵ Besluit van 3 september 2010, Stb. 2010, 680.

¹⁴⁶ Overigens worden in art. 1 sub f, g, j en k van het Besluit aanwijzing Halt-feiten respectievelijk art. 424 Sr (baldadigheid), art. 453 Sr (openbare dronkenschap), gemeentelijke verordeningen en onderdelen van het Vuurwerkbesluit genoemd die als feiten voor een Halt-afdoening in aanmerking kunnen komen. Het werkterrein van het parket CVOM beslaat (mede) deze overtredingen.

¹⁴⁷ In de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002) van 12 november 2021, Stb 2021, nr. 62572-n3 (i.w.tr. 1 december 2021) is deze contra-indicatie niet meer opgenomen.

Persoon van de verdachte	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
<i>Rechtspersonen</i>	0	0	5	1
<i>Natuurlijke personen</i>	350	350	345	349
Totaal	350	350	350	350

Tabel 11: verdeling natuurlijke personen en rechtspersonen

Uit de tabel kan worden afgeleid dat in minder dan 0,5% van alle bestudeerde dossiers een OM-strafbeschikking aan een rechtspersoon is opgelegd.

4.3 Compleetheit van het dossier

De mate waarin de in een zaak opgelegde OM-strafbeschikking door de onderzoekers op juistheid kan worden beoordeeld, hangt vooral af van de zich in GPS bevindende stukken. Zonder (afschrift van) de OM-strafbeschikking en zonder politiedossier is dat een lastige klus. Alleen daarom al is bijgehouden hoe vaak deze stukken in GPS ontbraken. Ook het niet beschikbaar zijn van een uittreksel uit de justitiële documentatie is vastgelegd. Dat uittreksel is immers van belang om de in de strafbeschikking opgelegde straf te kunnen waarderen (tabel 12).

Ontbrekende stukken in GPS	Pre-Corona ZSM (N=350)	%	Corona ZSM (N=350)	%	Pre-Corona CVOM (N=350)	%	Corona CVOM (N=350)	%
1. Geen politiedossier	78	22%	71	20%	11	3%	18	5%
2. Geen (afschrift) OM-strafbeschikking	54	15%	58	17%	260	74%	206	59%
3. Geen uittreksel Justitiële Documentatie	2	1%	5	1%	77	22%	56	16%

Tabel 12: aantallen ontbrekende stukken in GPS per stratum

Het politiedossier

Uit de tabel blijkt dat in de ZSM-omgeving in ongeveer één vijfde van de bestudeerde gevallen het politiedossier in GPS ontbreekt. Uit de interviews is gebleken dat die stukken altijd wel beschikbaar zijn op het moment dat de beslissing tot oplegging van een OM-strafbeschikking wordt genomen. Deze bevinden zich dan in de (politie)systemen. Er is niet voor gekozen deze stukken op te vragen. Daarvoor ging het om te veel zaken. Bovendien is achteraf eigenlijk niet of nauwelijks te controleren of de stukken op het moment dat het OM zijn beslissing nam, wel of niet beschikbaar waren. In het onderhavige onderzoek heeft de dossierstudie plaatsgevonden via GPS. Wanneer het politiedossier in GPS ontbrak konden de onderzoekers niet zelf de inhoud van het politiedossier raadplegen. Daardoor was het voor de onderzoekers niet in alle gevallen mogelijk om met eigen ogen te controleren of het politiedossier voldoende informatie bevatte om tot een schuldvaststelling te komen. Hieraan doet niet af dat in veel zaken in GPS wel een voorbereidingsformulier¹⁴⁸ is aangetroffen waaruit nogal eens kon worden afgeleid op grond van welke stukken de beoordelaar de schuld heeft vastgesteld.

¹⁴⁸ In dit rapport wordt de term 'voorbereidingsformulier' gebruikt. Het gaat in de kern telkens om een document in de OM-map in GPS waarin de beoordelaar heeft vastgelegd hoe hij de zaak heeft beoordeeld en tot welke afdoeningsbeslissing hij komt. Uit de dossierstudie en interviews bleek dat de benaming van deze formulieren per parket kan verschillen.

Op de meeste parketten zijn de stukken op het moment van beoordeling alleen digitaal beschikbaar¹⁴⁹ en nog niet getekend door de betreffende verbalisanten. Dat is veelal ook nog niet het geval als de OM-straftbeschiikking wordt uitgevaardigd. Of het politiedossier nadien in GPS wordt opgenomen, verschilt per ZSM-afdeling. In één ZSM-afdeling die bij de interviews is betrokken, wordt na uitvaardiging van de OM-straftbeschiikking nog gecontroleerd of de politie het dossier heeft ingestuurd, of de processen-verbaal zijn ondertekend en of het dossier de uitvaardiging van de OM-straftbeschiikking voldoende schraagt. Dat correspondeerde met de dossierstudie: alle dossiers van dat parket waren in de dossierstudie op dit punt compleet. Volgens de geïnterviewden van de andere ZSM-afdelingen vindt zo'n controle daar niet plaats. Ook dat blijkt uit de dossierstudie. Bij die parketten wordt het politiedossier enkel nog bij de politie opgevraagd en aan GPS toegevoegd wanneer er verzet wordt ingesteld tegen de opgelegde strafbeshiikking of als de executie van de strafbeshiikking is mislukt. In de CVOM-strata ontbreekt het politiedossier substantieel minder vaak. In alle strata valt op dat er zaken zijn waarin het politiedossier (veel) later aan GPS is toegevoegd dan dat de beslissing tot uitvaardiging van de OM-straftbeschiikking is genomen.

In 'Beschiikt en Gewogen' is eveneens geconstateerd dat het politiedossier (daar procesdossier genoemd) in de ZSM-werkstroom in een fors aantal gevallen in GPS ontbrak. Naar aanleiding daarvan heeft het College van PG's vanaf 1 oktober 2015 als algemene werkwijze ingezet op een "reproduceerbare schuldvaststelling".¹⁵⁰ Deze (landelijke) werkwijze is sindsdien niet gewijzigd en houdt in dat de informatie waarop de uitvaardiging van de OM-straftbeschiikking is gebaseerd schriftelijk moet zijn vastgelegd en digitaal in (de politiesystemen) BVH/BOSZ raadpleegbaar moet zijn. Dat de beoordelaars informatie uit deze systemen kunnen raadplegen, is in de interviews bevestigd. Het College van PG's verlangt niet dat alle processen-verbaal reeds bij de uitvaardiging van de strafbeshiikking op ambtseed/belofte zijn opgemaakt en getekend en verlangt evenmin dat het politiedossier in alle gevallen in GPS wordt opgenomen.¹⁵¹ Tegen de achtergrond van het ZSM-model zijn dit begrijpelijke keuzes. Geheel onproblematisch zijn ze echter niet. Versnippering van informatie over verschillende ICT-systemen kan immers ten koste gaan van de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling en het werken met niet op wettige wijze opgemaakte processen-verbaal kan tot bewijsproblemen leiden.

Het afschrift van de OM-straftbeschiikking

In de CVOM-strata valt op dat in een aanzienlijk aantal gevallen een afschrift van de OM-straftbeschiikking in GPS ontbreekt. In de ZSM-strata is dat minder vaak het geval, maar ook in die strata ontbreekt in (ruim) een zesde van het totaal een afschrift van de OM-straftbeschiikking. Evenals bij de politiedossiers geldt ook hier dat het afschrift van de OM-straftbeschiikking in sommige parketten zelden ontbreekt en in andere parketten regelmatig.

Tijdens de interviews is het ontbreken van het afschrift van de OM-straftbeschiikking aan de orde geweest. Uit het interview met het parket CVOM bleek:

*"het ontbreken van het afschrift in GPS wordt veroorzaakt doordat het berichtenverkeer tussen het CJIB en het OM (nog) niet voorziet in het aanleveren van het afschrift van het CJIB aan GPS. Het afschrift van de verzonden strafbeshiikking is wel voorhanden op de momenten dat dit noodzakelijk is voor de (verdere) afdoening van de strafzaak (ingeval verzet is ingesteld of indien de zaak anderszins aan het OM is overgedragen ten behoeve van herbeoordeling). Daarnaast is het afschrift altijd aanwezig als de strafbeshiikking door het OM zelf is verstuurd of in persoon is uitgereikt. Het OM en het CJIB bekijken momenteel gezamenlijk hoe de geautomatiseerde systemen op dit punt aan te passen zijn."*¹⁵²

¹⁴⁹ In één ZSM-afdeling wordt nog met papieren dossiers gewerkt, d.w.z. met prints uit de politiesystemen.

¹⁵⁰ Wordt vervolgd: Beschiikt en Gewogen, p. 18.

¹⁵¹ Zie daarover kritisch Wordt Vervolgd: Beschiikt en Gewogen, p. 5-6.

¹⁵² Interview met respondenten van het parket CVOM.

Bij de ZSM-afdelingen wordt een soortgelijke verklaring gegeven voor het ontbreken van een afschrift van de OM-straftbeschiikking: als de OM-straftbeschiikking niet door het parket wordt uitgereikt maar door het CJIB wordt verzonden, wordt geen afschrift van de beschiikking in GPS opgenomen. Dat afschrift komt pas beschiikbaar zodra de zaak door verzet of mislukte executie naar de rechter gaat. Het afschrift van de OM-straftbeschiikking staat dus altijd wel in de CJIB-systemen.

In eerste instantie leek het ontbreken van de afschriften van de OM-straftbeschiikking eveneens problematisch voor het onderzoek. Aanvankelijk was de indruk dat daardoor ook de inhoud van de korte feitomschrijving – de gedraging waarvoor de verdachte wordt bestraft – niet leek te kunnen worden gevonden. Dat was echter niet het geval. In vrijwel alle zaken is in GPS ook een zogenaamd CJIB-zaakoverzicht opgenomen. Daarin staat een korte feitomschrijving vermeld.¹⁵³ Bij gebrek aan beter zijn de onderzoekers ervan uitgegaan dat de in dat zaakoverzicht vermelde feitomschrijving strookt met de in de OM-straftbeschiikking vermelde feitomschrijving. Op die wijze is beoordeeld of de gedraging waarvoor de verdachte (kennelijk) is bestraft aansluit bij wat in het politiedossier – mits dat er natuurlijk wel was – daarover is gerelateerd. Het ontbreken van het afschrift van de OM-straftbeschiikking heeft het onderhavige onderzoek dus minder gehinderd dan het ontbreken van het politiedossier.

Het uittreksel Justitiële Documentatie

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat in bijna alle gevallen het uittreksel justitiële documentatie van (veel) recenter datum is dan de dag van uitvaardiging van de OM-straftbeschiikking. Dat viel op, omdat dat uittreksel voor het opleggen van de OM-straftbeschiikking relevant kan zijn, omdat er bijvoorbeeld uit kan worden opgemaakt of er sprake is van recidive of van eerder opgelegde taakstraffen. Een latere datering wekt de indruk dat er op het moment van beslissen geen uittreksel beschiikbaar was. Dat geldt te meer voor de (hoofdzakelijk CVOM-)zaken waarin het uittreksel helemaal ontbrak. De onderzoekers konden in deze gevallen helemaal niet controleren of er sprake was van recidive en/of eerder opgelegde taakstraffen. Ook deze bevindingen zijn in de interviews ter sprake gekomen. De respondenten van de ZSM-afdelingen gaven aan dat het uittreksel om de zoveel tijd automatisch in GPS wordt “ververst”, in plaats van dat er telkens een nieuw uittreksel aan GPS wordt toegevoegd. Daarmee is verzekerd dat op ieder moment dat het dossier wordt geraadpleegd, het meest recente uittreksel beschiikbaar is. Het is dus niet zo, waar het voor de onderzoekers tijdens de dossierstudie op leek, dat het uittreksel pas op een later moment wordt toegevoegd. Dat is anders bij het parket CVOM. Daar wordt het uittreksel in GPS alleen tijdens de beoordeling van een zaak geraadpleegd als het een “recidivegevoelig feit” betreft. In andere zaken wordt het uittreksel op het moment van beoordeling niet in GPS gevoegd. Wel wordt een uittreksel aangemaakt zodra de executie is geslaagd of als er een zitting wordt gepland vanwege verzet of mislukte executie. Uiteindelijk komt er bij het CVOM dus altijd een uittreksel justitiële documentatie in het dossier; het hangt af van het moment van raadplegen van het dossier of het uittreksel reeds is toegevoegd.

Uit het voorgaande blijkt dat in een flink aantal gevallen relevante stukken niet in het digitale dossier in GPS zijn opgenomen. Dat heeft het onderhavige onderzoek belemmerd. Uit de interviews en opgevraagde informatie kan worden afgeleid dat de politiestukken wel in andere digitale systemen raadpleegbaar zijn en dat in die zin geen afbreuk wordt gedaan aan het door het College verwoorde uitgangspunt dat de schuldvaststelling reproduceerbaar moet zijn.

¹⁵³ Dit zaakoverzicht wordt overigens niet aan de verdachte verstuurd maar geeft in de kern een overzicht van de voor de tenuitvoerlegging van de OM-straftbeschiikking relevante informatie.

4.4 Procedurele voorwaarden voor het uitvoeren van de OM-straftbesluit

4.4.1 De bevoegde functionaris

Uit art. 257a lid 1 Sv blijkt dat de OM-straftbesluit mag worden uitgevoerd door "de officier van justitie". Deze bevoegdheid mag op grond van art. 126 Wet RO worden gemandateerd aan "een andere bij het parket werkzame ambtenaar". Anders dan een rechterlijk vonnis worden de afschriften van OM-straftbesluiten anoniem uitgevoerd en zelden ondertekend.

In 'Besluit en Gewogen' is onderzocht of uit de OM-straftbesluit bleek welke functionaris deze had uitgevoerd. Dat bleek zelden het geval. Door het ontbreken van informatie over de uitvoerende functionaris bleek het vervolgens lastig de bevoegdheid van de uitvoerende functionaris te controleren.¹⁵⁴

Uit het huidige onderzoek blijkt dat op het afschrift van de OM-straftbesluit in nagenoeg alle gevallen als beslissend functionaris 'de officier van justitie' staat vermeld, maar niet de naam en functie van degene die feitelijk heeft beslist. Ook worden de afschriften zelden getekend. Daarmee zal, vooral als de OM-straftbesluit is verzonden en niet in persoon is uitgereikt, voor de verdachte vaak onduidelijk zijn wie de OM-straftbesluit in feite heeft uitgevoerd.

In het huidige onderzoek is – op grond van andere gegevens in het GPS-dossier – nagegaan welke functionaris in feite de OM-straftbesluit heeft uitgevoerd en of deze daartoe bevoegd was (tabel 13).

Functionaris	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
OvJ	127	167	15	93
parketsecretaris	216	177	335	255
(functie) beslisser niet te achterhalen in GPS	7	6	0	2
Totaal	350	350	350	350

Tabel 13: de uitvoerende functionaris

Uit de tabel blijkt dat op grond van het GPS-dossier in alle strata in de meeste zaken goed was vast te stellen welke functionaris feitelijk de OM-straftbesluit had uitgevoerd.¹⁵⁵ Dat is ten opzichte van de vaststellingen in 'Besluit en Gewogen' een aanzienlijke verbetering. Daarbij past in het onderhavige onderzoek nog wel de ook in 'Wordt Vervolgd: Besluit en Gewogen' gemaakte kanttekening dat de registratie van de functionaris niet op uniforme wijze in GPS en in de daarin opgenomen documenten is vastgelegd. Om vast te stellen welke functionaris de OM-straftbesluit had uitgevoerd moest worden teruggevallen op verschillende bronnen, te weten: a) het verslag van de OM-hoorzitting (mits die had plaatsgevonden), b) het (voorbewerkings)formulier waarin de (inhoudelijke) beslissing tot het opleggen van de OM-straftbesluit is vastgelegd en c) een registratieveld in GPS. Die bronnen spraken elkaar soms tegen. Indien bijvoorbeeld uit het verslag van de OM-hoorzitting bleek dat een officier van justitie het horen had verricht en (dus) de OM-straftbesluit had uitgevoerd, was dit niet ook in alle gevallen degene die in het registratieveld als zodanig stond vermeld. In het dossieronderzoek is in die gevallen het verslag van de OM-hoorzitting tot uitgangspunt genomen. Wanneer er geen OM-hoorzitting had plaatsgevonden en er een discrepantie zat tussen het voorberekingsformulier en GPS is het voorberekingsformulier gevolgd, simpelweg omdat de daarin vermelde

¹⁵⁴ Besluit en Gewogen, p. 41-42 en 45-47.

¹⁵⁵ In sommige zaken viel de exacte functie van een beslisser niet goed te achterhalen. Wel bleek dat al deze personen bij de betreffende (arrondissements)parketten werkzaam waren.

informatie over wie op welk moment een beslissing had genomen veel betrouwbaarder leek dan een enkele vermelding van een verder onbekend gebleven functionaris in GPS.

In het onderhavige onderzoek is in geen enkel geval geconstateerd dat een OM-straftbeslissing is uitgevaardigd door een niet bevoegde functionaris.¹⁵⁶ Hoewel soms twijfel bestond over welke functionaris nu precies de OM-straftbeslissing had uitgevaardigd, waren alle personen die bij de besluitvorming waren betrokken werkzaam bij het parket dat de OM-straftbeslissing uitvaardigde. Bovendien is navraag gedaan naar de tijdens de onderzoeksperioden geldende mandaatconstructies, in het bijzonder bij het parket CVOM. Daaruit kwamen geen onregelmatigheden naar voren. Bovendien was tijdens de onderzoeksperioden geen sprake van een 'uitleenconstructie' of een daarmee vergelijkbare samenwerkingsovereenkomst.¹⁵⁷

In lijn met 'Beschikt en Gewogen' is ook in dit onderzoek gelet op de ondertekening (die naar de letter van de wet niet is voorgeschreven, maar volgens 'Beschikt en Gewogen' wel in de wettelijke regeling moet worden ingelezen).

Hoewel het afschrift van de OM-straftbeslissing in alle gevallen als gezegd vermeldt dat de beschikking is uitgevaardigd door "de officier van justitie" wordt slechts in een beperkt aantal gevallen de naam vermeld van de persoon die de beslissing tot uitvaardiging van de OM-straftbeslissing heeft genomen. Ook worden de OM-straftbeslissingen nauwelijks door de uitvaardigende functionaris getekend (tabel 14). In 'Beschikt en Gewogen' is hierover reeds een oordeel geveld.¹⁵⁸

Vermelding functionaris OMSB	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
afschrift OMSB ontbreekt	54	58	260	206
Ja, waarvan:	296	292	90	144
* OvJ tekent	12	5	0	0
* namens OvJ getekend	2	1	0	0
* getekend, onduidelijk welke functionaris	2	0	0	0
* Naam OvJ vermeld	1	1	0	0
* OvJ én verdachte tekenen	0	1	0	0
Totaal	350	350	350	350

Tabel 14: vermelding van de functionaris op (het afschrift van) de OM-straftbeslissing

Uit 'Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen' blijkt dat het College heeft ingezet op een kenbare registratie van de functionaris die de beslissing tot uitvaardigen van de OM-straftbeslissing neemt. Daarbij zijn door de PGHR wel vraagtekens gezet bij de correctheid van de registratie, in die zin dat de wijze van registratie verschilt en de registratie in GPS zowel de feitelijke beslisser, als degene onder wiens verantwoordelijkheid is beslist, als degene die de beslissing in GPS

¹⁵⁶ Dat betrof ook de gevallen waarin het gegeven mandaat is beperkt. In art. 3 lid 1 onder a van het Besluit regels landelijk parket en functioneel parket (Stb. 2013, 170) staat vermeld dat de bevoegdheid van de OvJ niet mag worden gemandateerd als een strafbepaling wordt uitgevaardigd waarin een taakstraf wordt opgelegd die de 120 uren overstijgt. In de dossierstudie is dat in alle gevallen waarin de taakstraf meer dan 120 uur bedroeg goed gegaan.

¹⁵⁷ In 'Beschikt en Gewogen' werd geconstateerd dat de mandateringsregeling die gold voor "de CVOM" - toen nog geen parket in de zin van Wet RO - in strijd met de wet was. Beschikt en Gewogen, p. 41-42. Zie ook Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen, p. 9-10.

¹⁵⁸ Beschikt en Gewogen, p. 45-46.

heeft verwerkt, kan zijn.¹⁵⁹ Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat deze vraagtekens nog niet zijn weggenomen.

4.4.2 De identiteitsvaststelling van de verdachte

Het Wetboek van Strafvordering bevat specifieke regels om de identiteit van een verdachte vast te stellen. Het belang van die regels is groot. Door naleving daarvan kan worden voorkomen dat een verkeerde persoon wordt vervolgd, in casu door het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking.

Het onderzoek dat de politie naar de identiteit van de verdachte instelt¹⁶⁰ omvat in alle gevallen het de verdachte vragen naar – kort gezegd – zijn persoonsgegevens en het doen van onderzoek naar zijn identiteitsbewijs (art. 27a lid 1 Sv). Indien sprake is van een misdrijf waarvoor ingevolge art. 67 lid 1 Sv voorlopige hechtenis is toegestaan (art. 55c lid 2 Sv), worden tevens foto's en vingerafdrukken van de verdachte genomen (art. 55c lid 2 Sv). Dat laatste is ook in andere gevallen mogelijk, indien er twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte en de officier van justitie of de hulpofficier van justitie daartoe opdracht geeft (art. 55c lid 3 Sv). In 'Beschikt en Gewogen' is geconstateerd dat de identiteitsvaststelling niet altijd deugdelijk wordt verricht.¹⁶¹ Naar aanleiding daarvan heeft het College van PG's besloten dat geen zaken in behandeling worden genomen waarin het aan een correcte identiteitsvaststelling heeft ontbroken.¹⁶² Het is de vraag of dat dit is gelukt (tabel 15).¹⁶³

Identiteitsvaststelling ex 27a Sv deugdelijk?	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Informatie ontbreekt ¹⁶⁴	74	21,1%	70	20,0%	11	3,1%	18	5,1%
Ja	233	66,6%	230	65,7%	330	94,3%	331	94,6%
Nee	43	12,3%	50	14,3%	9	2,6%	1	0,3%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 15: de identiteitsvaststelling op grond van art. 27a Sv

Uit de tabel blijkt dat in de ZSM-werkstroom de identiteit in beiden onderzoeksperioden (12,3% pre-Corona en 14,3% Corona) minder deugdelijk wordt vastgesteld dan in de CVOM-werkstroom (2,6% pre-Corona en 0,3% Corona). Hierbij moet worden aangetekend dat – evenals in 'Beschikt en Gewogen' – ook in het onderhavige onderzoek in alle zaken relatief soepel is omgegaan met de beoordeling van de identiteitsvaststelling. Wanneer de politie het identiteitsbewijs bijvoorbeeld wel heeft gecontroleerd, maar heeft verzuimd het documentnummer te noteren, dan is dat niet 'fout' gerekend. Dat is ook niet gedaan met gevallen waarin de politie het identiteitsbewijs van een haar ambtshalve bekende verdachte niet heeft gecontroleerd. Waar het regelmatig mis is gegaan, is in de gevallen waarin de wet het afnemen van vingerafdrukken en foto's voorschrijft. Dat wordt ofwel nogal eens verzuimd ofwel wel geprobeerd, maar zonder resultaat

¹⁵⁹ Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen, p. 7.

¹⁶⁰ Naast het vaststellen van de identiteit door de politie is ook op andere momenten voor (of namens) de OvJ in de bevoegdheid tot het vaststellen van de identiteit van de verdachte voorzien. Deze bevoegdheden zijn onder meer gegeven in het kader van het (verplichte) OM-horen op grond van art. 257c Sv en worden om die reden in paragraaf 4.4.3 besproken.

¹⁶¹ Beschikt en Gewogen, p. 39-40.

¹⁶² Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen, p. 6.

¹⁶³ Om misverstanden te voorkomen: de politie vormt geen voorwerp van toezicht door de PG; het gaat erom dat het OM op grond van de informatie die de politie aanlevert verantwoordelijk is voor de vervolging van de (juiste) verdachte.

¹⁶⁴ Deze cijfers zijn niet volledig gelijk aan de zaken waarin het politiedossier ontbreekt. Soms kon namelijk in de zaken waarin het politiedossier ontbrak uit andere stukken de identiteitsvaststelling worden afgeleid. Die stukken zijn in de beoordeling betrokken.

doordat de zogenaamde “ID-zuil” waarmee de foto’s of vingerafdrukken worden genomen niet functioneert. In het laatste geval tracht de politie dat een enkele keer te compenseren door in de politiesystemen naar foto’s van de verdachte te zoeken. In de gevallen die in dit onderzoek als ondeugdelijk zijn aangemerkt was daarvan geen sprake. In het Corona ZSM-stratum is in één geval door de politie geverbaliseerd dat hoewel het nemen van vingerafdrukken en foto’s vereist is, vanwege het risico van een COVID-besmetting de identiteit van de verdachte alleen aan de hand van het identiteitsdocument is vastgesteld.¹⁶⁵ Het zou kunnen dat dit ook in andere gevallen waarin geen foto’s of vingerafdrukken zijn genomen een rol heeft gespeeld, maar dat is dan niet in de verslaglegging terechtgekomen.¹⁶⁶

Uit de interviews met de ZSM-afdelingen blijkt dat een standaardafpraak is dat indien een ID-staat¹⁶⁷ ontbreekt, de zaak niet in behandeling wordt genomen. Gelet op de resultaten in het dossieronderzoek lijkt die afspraak bij de ZSM-afdelingen onvoldoende te worden nageleefd.

Bij het parket CVOM is in vergelijking met ‘Beschikt en Gewogen’ wel sprake van een verbetering. In bijna alle gevallen gaat de identiteitsvaststelling daar goed. De verklaring daarvoor is tweeledig. In de CVOM-werkstroom zitten naar haar aard niet veel feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Daarmee is het nemen van vingerafdrukken en foto’s alleen in gevallen van twijfel over de identiteit van de verdachte aan de orde. Uit het interview met de medewerkers van het parket CVOM blijkt bovendien dat standaard bij de (eerste) beoordeling van een zaak wordt nagegaan of de politieambtenaar de identiteit op juiste wijze heeft vastgesteld. Als daarover twijfel bestaat kan de zaak worden afgekeurd en/of wordt om een aanvulling van het politiedossier gevraagd. Die werkwijze werpt haar vruchten af.

4.4.3 Het horen van de verdachte, inclusief de rechtsbijstand

Inleiding

In deze paragraaf worden verschillende verplichtingen besproken die voortvloeien uit de algemene regelingen tot het horen van verdachten voorafgaand aan de uitvaardiging van een OM-straftbeskikking. In de eerste plaats wordt de wettelijke regeling van art. 257c Sv besproken. Daarna worden de toepasselijkheid van de hoorverplichting van art. 257c Sv en de naleving daarvan besproken. Daarbij komen ook gevallen aan bod waarin het OM facultatief hoort. Vervolgens komt de naleving van de waarborgen die uit art. 257c Sv voortvloeien, waaronder bijvoorbeeld de bijstand van een raadsman, aan de orde. Ten slotte komt de situatie aan bod waarin een verdachte niet op een uitnodiging om te worden gehoord reageert. Specifiek op minderjarigen toepasselijke verplichtingen worden in paragraaf 4.6 behandeld.

De wettelijke regeling van art. 257c Sv

Onder het kopje ‘Waarborgen bij de oplegging’ is in art. 257c Sv vastgelegd in welke gevallen de OvJ verplicht is de verdachte te horen voordat hij kan overgaan tot het uitvaardigen van een OM-straftbeskikking. De bepaling bevat ook voorschriften over rechtsbijstand.

Art. 257c lid 1 Sv verplicht de OvJ tot het horen van de (meerderjarige) verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbepaling als deze een taakstraf, een OBM of een

¹⁶⁵ In dit geval is de identiteitsvaststelling door de politie als ondeugdelijk beoordeeld omdat geen foto en vingerafdrukken zijn (af)genomen. Het betrof een verdenking van eenvoudige diefstal en de identiteit werd op 18 juni 2020 vastgesteld. Het voorgaande had overigens geen consequenties voor het bewijs.

¹⁶⁶ Uit het rapport “Landelijke bevindingen 2-meting OM-straftbeskikking en 1-meting verzet”, p. 13-14 (via www.om.nl) bleek dat de ID-staat in 90% van de gevallen in de dossiers aanwezig was, oftewel in 10% ontbrak.

¹⁶⁷ Op dit formulier wordt het resultaat van de identificering met de ID-zuil vastgelegd. Zie hierover verder het rapport van de (inmiddels hernoemde) Inspectie Veiligheid en Justitie, Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen, Inspectie V&J: mei 2015 via www.inspectie-jenv.nl.

gedragaanwijzing inhoudt.¹⁶⁸ De verdachte moet zich in die gevallen bereid verklaren de straf te voldoen of zich aan de aanwijzing te houden. Uiterlijk voor aanvang van het horen moet de verdachte worden gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.

Art. 257c lid 2 Sv bevat een hoorverplichting met – anders dan in de gevallen van lid 1 – verplichte rechtsbijstand als de OvJ een OM-strafbeschikking wil uitvaardigen met een geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk of gezamenlijk meer dan € 2.000,- bedraagt. Bij rechtspersonen ligt de grens bij € 10.000,- (art. 36 lid 2 WED).

De OvJ kan ook besluiten de verdachte te horen zonder dat de wet dat verlangt. In de Aanwijzing OM-strafbeschikking is hierover bepaald dat de OvJ daartoe kan besluiten indien hij het “horen noodzakelijk acht, bijvoorbeeld om tot een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging te komen”¹⁶⁹ (hierna: facultatief horen).

De bevoegdheid tot het horen van een verdachte op een OM-hoorzitting¹⁷⁰ kan worden geman-dateerd aan andere op het parket werkzame ambtenaren (art. 126 Wet RO).

De toepasselijkheid en naleving van de hoorverplichting van art. 257c Sv en facultatief horen

In de onderhavige dossierstudie is beoordeeld of in de bestudeerde dossiers de hoorverplichting van art. 257c lid 1 Sv toepasselijk was en of die verplichting is nageleefd (tabel 16).

Toepasselijkheid en naleving art. 257c lid 1 Sv	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Art. 257c lid 1 Sv toepasselijk, waarvan:	54	68	3	64
* <i>i.s.m. art. 257c lid 1 Sv niet gehoord</i>	0	4	0	0
* <i>gehoord ex art. 257c lid 1 Sv</i>	0	64	3	0
Art. 257c Sv niet toepasselijk	295	282	347	286
Twijfel	1 ¹⁷¹	0	0	0
Totaal	350	350	350	350

Tabel 16: toepasselijkheid en naleving van de verhoorverplichtingen uit art. 257c Sv

Uit de tabel blijkt dat niet in alle gevallen waarin de hoorverplichting van art. 257c lid 1 Sv toepasselijk is de verdachte door het OM is gehoord. In 4 van de 68 Corona ZSM gevallen is dat niet gebeurd (afgerond 6%).¹⁷² Het ging daarbij steeds om het opleggen van een taakstraf.

¹⁶⁸ Voor alle duidelijkheid 257c Sv verplicht niet tot ‘oproeping’ van de verdachte, het verplicht tot horen van de verdachte. De wijze van uitnodiging van de verdachte hoeft dus niet op de wijze zoals voorgeschreven in art. 36a Sv (voorheen: art. 555 Sv). Uit de dossiers blijkt dat het OM in de meeste gevallen toch een brief verstuurt die oproeping wordt genoemd, vandaar dat hierna die term zal worden gebruikt.

¹⁶⁹ Aanwijzing OM-strafbeschikking, Stcrt. 2018, 67767.

¹⁷⁰ Uit (onder meer) de opvolgende Aanwijzingen OM-strafbeschikking blijkt dat voor het horen van een verdachte door het OM meerdere termen in omloop zijn (geweest), zoals OM-zitting, OM-hoorzitting, OM-horen of (het thans gebezigde) OM-hoorgesprek. In dit onderzoek wordt ‘OM-hoorzitting’ gebruikt omdat die term ten tijde van de onderzoeksperiodes in de toen geldende Aanwijzing stond (Stcrt. 2018, 67767). Dat geldt (uiteraard) niet voor citaten.

¹⁷¹ De verdachte is op één OM-hoorzitting gehoord voor zaken met verschillende parketnummers. Vanwege de gebrekkige verslaglegging is onduidelijk welke sanctie in de zaak uit de steekproef is opgelegd. Daardoor kon niet definitief worden vastgesteld of het een geval betrof als bedoeld in art. 257c lid 1 Sv.

¹⁷² Daarbij is een bijzonder geval uit het pre-Corona ZSM-stratum niet opgeteld. In die zaak werd via een OM-strafbeschikking een geldboete opgelegd die is beoordeeld voor het dossieronderzoek. De executie mislukte. Initieel werd besloten tot dagvaarden, maar die werd (vanwege Corona) ingetrokken. Vervolgens werd de verdachte opgeroepen voor een OM-hoorzitting. Hij verschijnt niet. De beslissend functionaris verstuurt een brief aan de verdachte waarin wordt vermeld dat de verdachte ondanks het niet kunnen horen een werkstraf van 8 uren opgelegd krijgt via een (gewijzigde) OM-strafbeschikking. Deze werkwijze is in strijd met de wet.

Schending van de hoorverplichting bij het opleggen van een OBM of een gedragsaanwijzing zijn in de dossierstudie niet vastgesteld. In één van de vier taakstrafgevallen was ten tijde van het uitvaardigen van de OM-straftbeslissing ook het taakstrafverbod van art. 22b lid 2 Sr aan de orde. De laagste opgelegde taakstraf waarvoor niet is gehoord is, bedraagt 8 uren, de hoogste 30 uren. In 3 van de 4 gevallen is de verdachte wel opgeroepen voor een OM-hoorzitting, maar niet verschenen. In 1 geval bevindt zich helemaal geen uitnodiging voor een OM-hoorzitting in het dossier. In 1 van de 3 dossiers waarin wel een uitnodiging was verzonden, is in plaats van de verdachte een (kennelijk gevolmachtigd) raadsman verschenen. Die laatste casus is in abstracto in de interviews aan de orde gesteld. Uit de reacties bleek dat in de praktijk verschillend met die situatie wordt omgegaan. Om die reden wordt hier wat uitgebreider stilgestaan bij het geval waarin een verdachte (ook telefonisch) verstek laat gaan en enkel een (bepaaldelijk gevolmachtigd) raadsman verschijnt.

De raadsman en het horen door het OM

De verdachte wordt vervolgd voor overtreding van art. 300 Sr en uitgenodigd voor een OM-hoorzitting. Uit het verslag van de OM-zitting blijkt dat de verdachte niet is verschenen, maar dat hij wel wordt "bijgestaan"¹⁷³ door een advocaat. De advocaat voert namens de verdachte het woord, hetgeen onder meer inhoudt dat de verdachte psychische problemen zou hebben. De verhorende functionaris antwoordt daarop dat aan de verdachte een taakstraf van 30 uren wordt opgelegd en dat als "de advocaat hier niet mee akkoord gaat (...) de zaak (kan) worden gedagvaard met reclasseringsadvies."

In de Wet OM-afdoening is geen voorziening getroffen die vergelijkbaar is met art. 279 lid 1 Sv. Die voor het onderzoek ter terechtzitting geldende bepaling houdt kort gezegd in dat als een verdachte niet ter terechtzitting verschijnt, een bepaaldelijk gemachtigde raadsman de verdediging kan voeren. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet OM-afdoening blijkt dat de minister van oordeel was dat de verdachte "daadwerkelijk" zelf moet worden gehoord.¹⁷⁴ Ook in die gevallen dat de raadsman en de OvJ het eens zouden zijn, is het horen van de verdachte verplicht.¹⁷⁵ Dat kan desnoods telefonisch, maar het is de verdachte die zich bereid moet verklaren de opgelegde sancties te voldoen. "(A)ls hij niet instemt is buitengerechtelijke (afdoening) niet mogelijk."¹⁷⁶ Dat heeft (mede) een proces-economische achtergrond: "De in art. 257c Sv neergelegde normen strekken ertoe te bevorderen dat strafbeslissingen tot stand komen waartegen de verdachte geen verzet wil doen."¹⁷⁷ Indien een verdachte dus niet (telefonisch) kan worden gehoord, ook al verschijnt een (gemachtigd) raadsman, dan dient te worden gedagvaard. Dat betekent dat in het genoemde voorbeeld in strijd met de hoorverplichting van art. 257c Sv een OM-straftbeslissing is uitgevaardigd.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat het OM regelmatig besluit de verdachte facultatief te horen: pre-Corona ZSM: 44, Corona ZSM: 39, pre-Corona CVOM: 9 en Corona CVOM: 29 dossiers.

Uit de interviews met de ZSM-afdelingen blijkt dat het vooral gaat om casus met een slachtoffer en/of casus met een ogenschijnlijk kwetsbare verdachte. In het eerste geval wordt door het inplannen van een hoorzitting tijd gecreëerd om het slachtoffer in de gelegenheid te stellen een vordering benadeelde partij in te dienen. Vaak wordt hiertoe besloten omdat Slachtofferhulp Nederland 'aan de ZSM-tafel' heeft ingebracht dat uit een eerste contact met het slachtoffer is gebleken dat het slachtoffer een vordering wil indienen. Als die vordering volgt, kan de

¹⁷³ Door deze wijze van verslaglegging is niet duidelijk of de raadsman bepaaldelijk gevolmachtigd was.

¹⁷⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 23.

¹⁷⁵ Zie ook Kessler 2015, a.w., p. 34.

¹⁷⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 82.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 31-32.

verdachte zich op de hoorzitting hierover uitlaten. Anders dan bij een reguliere terechtzitting wordt het slachtoffer niet voor een OM-hoorzitting uitgenodigd. Uit de dossierstudie is gebleken dat wanneer primair ten behoeve van het slachtoffer de weg van een OM-hoorzitting wordt ingeslagen, er regelmatig toch geen vordering blijkt te worden ingediend. Ook in die gevallen gaat de OM-hoorzitting gewoon door.

Bij een kwetsbare verdachte kan het OM een hoorzitting inplannen opdat de OvJ zich zelf een beeld van de verdachte kan vormen. Aan de ZSM-tafel zal de hoorzitting in de regel worden geïnitieerd op grond van informatie die afkomstig is van de politie of de reclassering. De tijd tot aan de zitting zal door de reclassering kunnen worden benut om een voorlichtingsrapport over de verdachte op te maken.

Door de respondenten in de CVOM-werkstroom werd aangegeven dat niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot facultatief horen. Dat komt niet overeen met de hiervoor weergegeven bevindingen in de steekproef. Een mogelijke verklaring is dat tijdens de OM-hoorzitting is besloten tot een andere strafoplegging dan (vooraf) voorgenomen, waardoor er achteraf gezien geen sprake is van een geval waarvoor op grond van art. 257c lid 1 Sv een hoorverplichting geldt.

De waarborgen van art. 257c Sv

Het verplicht horen door de OvJ op grond van art. 257c Sv dient volgens de wetgever een drieledig doel: a) een zorgvuldige schuldvaststelling, b) bespreking van de gevolgen van de voorgenomen sanctie voor de verdachte en c) verhoging van de aanvaardbaarheid van de beoogde sanctie. Aan het horen zelf stelt de wetgever weinig eisen.¹⁷⁸ Uit art. 257c Sv blijkt welke waarborgen gelden als er een hoorverplichting bestaat:

- I. de verdachte moet uiterlijk voor aanvang van het horen zijn geweest op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken (lid 1);
- II. de verdachte dient zich bereid te verklaren de straf te voldoen, dan wel zich aan de aanwezigheid te houden (lid 1);
- III. een natuurlijk persoon die een geldelijke sanctie van meer dan € 2000,- opgelegd krijgt moet worden gehoord en bijgestaan door een raadsman (lid 2);¹⁷⁹
- IV. van de OM-hoorzitting dient een verslag te worden opgemaakt (lid 3), en
- V. voor zover de redenen niet reeds mondeling zijn opgegeven dient het verslag de afwijking van een door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwd standpunt te bevatten (lid 3).

Op het verhoor van de verdachte tijdens de OM-hoorzitting zijn bovendien algemene strafvorderlijke voorschriften toepasselijk. Uit art. 29 Sv vloeit voort dat de verdachte aan het begin van de OM-hoorzitting op de cautie dient te worden gewezen. Ingevolge art. 29c lid 1 Sv stelt de "rechterlijk ambtenaar" de identiteit van de verdachte vast op de wijze als bedoeld in art. 27a lid 1 Sv in die gevallen waarin de verdachte wordt verhoord of een verhoor bijwoont. Dit komt in de praktijk neer op het vragen naar de personalia.¹⁸⁰ Onder rechterlijk ambtenaar valt ook de OvJ die een OM-strafbeschikking uitvaardigt.¹⁸¹ Indien een taakstraf of gedragsaanwijzing wordt opgelegd geldt als voorwaarde dat de verdachte ten behoeve van het vaststellen van de identiteit medewerking verleent aan het afnemen van vingerafdrukken of een identiteitsbewijs ter

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 31.

¹⁷⁹ Voor rechtspersonen geldt bij een economisch delict een grens van € 10.000,- (art. 36 WED). Er zijn geen gevallen aangetroffen waarin die grens is gepasseerd.

¹⁸⁰ Ingevolge de tweede volzin van het eerste lid van art. 29a bestaat ook de bevoegdheid vingerafdrukken en foto's te nemen indien er twijfels over de identiteit van de verdachte zijn. In geen van de dossiers is toepassing van die bevoegdheid geconstateerd.

¹⁸¹ Vgl. art. 1 sub b onder 7 Wet RO. Zie ook Kamerstukken II 2007-2008, 31 436, nr. 5, p. 9. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd, zie Kamerstukken II 2007-2008, 31 436, nr. 3, p. 67-68. Het in die memorie van toelichting besproken art. 29a Sv (oud) is bij Wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 416 vernummerd naar het huidige art. 29c Sv.

inzage aanbiedt (art. 257a lid 4 Sv).¹⁸² Die voorwaarde geldt kennelijk niet als een OBM wordt opgelegd. Art. 257a lid 4 Sv is ingevoerd bij Wet van 18 juli 2009¹⁸³ en verplicht de verdachte tot medewerking.

Uit de interviews volgt dat het verhoor doorgaans op de volgende wijze plaatsvindt. De verdachte wordt schriftelijk opgeroepen voor een (telefonisch) verhoor. Als zich een advocaat heeft gesteld wordt deze ook opgeroepen. Benadeelde partijen en/of slachtoffers worden niet uitgenodigd.¹⁸⁴ Bij aanvang van het (tele)horen wordt de identiteit van de verdachte gecontroleerd aan de hand van het dossier en het identiteitsbewijs. De meeste respondenten geven aan dat ze het ijs proberen te breken omdat ze merken dat een verdachte vaak (erg) zenuwachtig is. De verhorend ambtenaar geeft de verdachte de cautie, wijst op de mogelijkheid tot rechtsbijstand en houdt het dossier voor. Indien er een vordering benadeelde partij is ingediend wordt deze besproken. Hetzelfde geldt voor de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Als een advocaat aanwezig is krijgt ook deze het woord. De verhorend functionaris doet daarna een “strafvoorstel”. Anders dan dat die benaming kan doen vermoeden is het geen openingsbod waarover kan worden onderhandeld. Wel kan bijvoorbeeld een betalingsregeling worden vastgesteld. Eventuele afwijkingen van uitdrukkelijk onderbouwde standpunten die door of namens de verdachte zijn aangevoerd en de opgelegde sancties worden mondeling toegelicht. De verhorend functionaris wordt ondersteund door een administratief medewerker die het verslag opmaakt. Voor het verslag worden op de verschillende parketten verschillende modellen gebruikt. De ingeplande tijd voor een verhoor ligt bij de ZSM-afdelingen rond de 30 minuten; bij het parket CVOM wordt gemiddeld twaalf en een halve minuut voor de OM-hoorzitting uitgetrokken.

Uit de in de dossierstudie aangetroffen verslagen rijst het beeld dat niet alles dat tijdens de OM-hoorzitting wordt besproken in het verslag wordt opgenomen. De wet verplicht daar ook niet toe. In dit verband zij in herinnering gebracht dat de onderzoekers zich enkel hebben kunnen baseren op de vastgelegde informatie. Wat niet in de verslaglegging is terecht gekomen, is niet te controleren.

In ‘Beschikt en Gewogen’ werd geconstateerd dat de waarborgen van art. 257c Sv grotendeels in acht werden genomen. Enkele afwijkingen werden geconstateerd in het wijzen op de rechtsbijstand en (de verslaglegging) aangaande de respons op uitdrukkelijk onderbouwde standpunten.¹⁸⁵ De kaarten liggen er inmiddels (deels) anders bij. In wat volgt wordt hoofdzakelijk ingegaan op de geconstateerde gebreken.

Uit de dossierstudie blijkt een verschil tussen de manier waarop wordt gehoord in de pre-Corona periode en de Coronaperiode. Waar voorheen verdachten bij de ZSM-afdelingen veelal in persoon op locatie verschenen is het horen in de Coronaperiode verschoven naar audiovisueel horen. In die gevallen wordt gebruik gemaakt van in gerechtsgebouwen of bij de reclassering en de politie ingerichte videoruimtes. Hoe en op welke wijze en in welke aantallen verschilde per parket. De geïnterviewde beoordelaars gaven aan dat het nog steeds de voorkeur heeft

¹⁸² Die bevoegdheid bestaat ook ingeval tot tenuitvoerlegging van de taakstraf en begeleiding bij de naleving van de gedragsaanwijzing wordt overgegaan (art. 257a lid 5 Sv). De tenuitvoerlegging vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

¹⁸³ Stb. 2009, 317. In werking getreden op 1 oktober 2010 (Stb. 2010, 152). Sindsdien is lid 4 niet gewijzigd. Zie verder de memorie van toelichting: Kamerstukken II 2007-2008, 31 436, nr. 3.

¹⁸⁴ Dat dit niet gebeurt is overigens niet opmerkelijk. Bij de totstandkoming van de Wet OM-afdoening is nadrukkelijk overwogen dat voor het invoeren van een hoorplicht voor het OM van “benadeelden” voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking geen aanleiding was. Formalisering van de positie van de benadeelde in het voortraject van de strafbeschikking vond de wetgever niet wenselijk, ook niet met het oog op de regeling in het bestuursrecht. Zie Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 32. Zie hierover kritisch de Nationale Ombudsman in zijn brief van 16 december 2021 aan de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming met als onderwerp “slachtoffer en strafbeschikking”. Zie over de positie van het slachtoffer verder: A.J. Hommes en F.G.H. Kristen, Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure, DD 2022/21, p. 286-302.

¹⁸⁵ Beschikt en Gewogen, p. 42-45.

verdachten in persoon te kunnen horen. Bij de ZSM-afdelingen is volgens de respondenten van horen via enkel een audioverbinding geen sprake geweest. Bij het parket CVOM is het horen verschoven van audiovisueel telehoren (op locatie) naar telefonisch horen.¹⁸⁶

Het horen via een audioverbinding is een uitdaging voor het vaststellen van de identiteit. Het parket CVOM controleert in alle gevallen voorafgaand aan het telefonisch horen de identiteit van de verdachte. De vraag rijst hoe effectief die controle is. De verdachte, noch zijn identiteitsbewijs zijn immers zichtbaar voor de verhorende functionaris. Uit het interview met het parket blijkt dat het risico dat niet de verdachte maar een ander persoon wordt gehoord klein wordt geacht. Bij de ZSM-afdelingen wordt, voor zover dat mag worden afgeleid uit het verslag van de OM-hoorzitting, niet altijd de identiteit (in de zin van personalia) gecontroleerd voorafgaand aan het OM-horen. In de pre-Corona periode werd mogelijk in 22 van de 54 gevallen (40%) de identiteitsvaststelling verzuimd, in de Corona periode in 20 van de 68 gevallen (29,4%). In 4 zaken waarin het OM in het Corona ZSM-stratum de identiteit niet heeft vastgesteld was de identiteitsvaststelling door de politie ook gebrekkig.

Uit de dossiers kan niet in alle gevallen blijken dat de verdachte is gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken (tabel 17). Dat is enkel in de ZSM-werkstroom zo (5 van de 54 oftewel 9,2% pre-Corona periode en 7 van de 68 oftewel 10,2% Corona periode). Dat wordt deels verklaard omdat in die dossiers geen uitnodiging aanwezig bleek te zijn en ook niet op andere wijze uit het GPS-dossier is gebleken dat de verdachte op dit recht is gewezen. In sommige gevallen had het ontbreken van die uitnodiging een logische verklaring; de verdachte werd vrijwel onmiddellijk na zijn aanhouding (ook) gehoord door het OM. In die gevallen werd echter verzuimd de verdachte te informeren over zijn recht op rechtsbijstand als bedoeld in art. 257c lid 1 Sv. Omdat de verplichting van art. 257c lid 1 Sv een aparte hoorverplichting voor het OM inhoudt, is het onvoldoende als de verdachte enkel voorafgaand aan het politieverhoor gewezen is op zijn recht op rechtsbijstand.

Gewezen op toevoeging raadsman	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Ja	49	61	3	64
Nee	5	7	0	0
Totaal	54	68	3	64

Tabel 17: gewezen op toevoeging raadsman

In de gevallen waarin de verdachte wel op de mogelijkheid tot toevoeging van een raadsman wordt gewezen, wordt dit zowel in de CVOM en ZSM-werkstroom over het algemeen reeds in de uitnodigingsbrief voor de OM-hoorzitting opgenomen. Als de uitnodiging ontbrak kon dit in de regel uit het verslag worden opgemaakt. Hoewel niet in strijd met de wet, is dat wel aan de late kant. Uit de interviews blijkt dat het OM het verhoor zou stoppen wanneer de verdachte op enig moment kenbaar zou maken dat hij zich toch wil laten bijstaan. In de dossierstudie zijn hiervan geen voorbeelden aangetroffen.

¹⁸⁶ Ingevolge art. 131a Sv is onder de bevoegdheid tot (ver)horen of ondervragen van personen zoals vermeldt in het Wetboek van Strafvordering mede begrepen het (ver)horen of ondervragen “per videoconferentie” waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding totstandkomt tussen de betrokkenen. De Hoge Raad heeft bepaald dat het horen met enkel een audioverbinding en niet ook een videoverbinding in strijd is met art. 131a Sv (HR 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1589, NJ 2019/430). Nadien is - sinds 24 april 2020 - in art. 27 lid 1 Tijdelijke wet COVID-19 in “aanvulling” op art. 131a Sv (en art. 78a Sr) bepaald, dat voor het horen, verhoren of ondervragen van personen ook gebruik kan worden gemaakt van “een ander tweezijdig elektronisch communicatiemiddel”. Uit de toelichting op deze bepaling blijkt dat dan kan worden gedacht aan (groeps)telefonie. Zie Kamerstukken II 2019-2020, 35 434, nr. 3, p. 13-14.

In de CVOM zaakstroom is in beide perioden op dit punt geen steek gevallen. Dat lijkt samen te hangen met de wijze waarop de OM-hoorzitting bij het parket CVOM is ingericht. Volgens de respondenten gebeurt dit aan de hand van een gestructureerd schema aan de hand waarvan de wettelijke vereisten strikt worden nagelopen.

In die gevallen waarin een uitnodiging aanwezig is, is opgevallen dat in de onderzoeksperioden op de uitnodigingen is gewerkt met twee verschillende formuleringen voor het wijzen op het recht op rechtsbijstand. Het maakt in die gevallen niet uit of de uitnodiging door een ZSM-afdeling of het parket CVOM is uitgegaan. Wel maakt het uit in welke periode de uitnodiging is uitgegaan. In de pre-Corona ZSM en CVOM strata luidde de formulering als volgt:

- “4. U kunt zich desgewenst tijdens de OM-zitting door een advocaat laten bijstaan (...)
5. U mag zich op de OM-zitting laten vertegenwoordigen door uw advocaat, die verklaart daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd.”

In de Corona periode bleek dat deze formulering in een deel van de uitnodigingen was gewijzigd in:

- “4. (...) U kunt zich tijdens de OM-zitting door een advocaat laten bijstaan. In sommige gevallen wordt deze bijstand door een advocaat (gedeeltelijk) vergoed door de overheid. Dat is afhankelijk van uw inkomen en vermogen. Bespreek met een advocaat of u hiervoor in aanmerking komt. Via <https://zoekenaadvocaat.advocatenorde.nl/> kunt u zoeken naar een strafrechtadvocaat bij u in de buurt. U kunt zich voor doorverwijzing naar een advocaat ook wenden tot het Juridisch Loket, te bereiken op 0900-8020 of via de website www.juridischloket.nl.
5. U mag zich op de OM-zitting laten bijstaan door uw advocaat.”

Navraag bij het PaG leerde dat deze laatste tekst de eerste tekst eind juli 2020 heeft vervangen. Reden voor deze wijziging was de – zoals hiervoor al is gezegd: juiste – constatering dat een bepaling als art. 279 Sv niet bestaat in de context van de (OM-)strafbeschikking. De wijziging van de tekst op de uitnodiging is dus terecht. Overigens heeft het OM aangegeven dat het wel voorstander is van het invoeren van een met art. 279 Sv vergelijkbare mogelijkheid.¹⁸⁷

Opgemerkt zij dat de eerste tekst ook op een ander punt tekort schoot. Art. 257c lid 1 Sv bepaalt immers dat de verdachte wordt gewezen op “de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.” Dat betekent dat de verdachte naar de letter van de wet niet alleen op de mogelijkheid van rechtsbijstand moet worden gewezen, maar in het bijzonder ook op de mogelijkheid tot *gesubsidieerde* rechtsbijstand.¹⁸⁸ Ook dat is in de nieuwe tekst gerepareerd.

In de Corona ZSM periode is één geval aangetroffen waarin in strijd met art. 257c lid 2 Sv de verdachte tijdens de OM-hoorzitting geen verplichte rechtsbijstand heeft genoten. Het betreft de (enkele) oplegging van een schadevergoedingsmaatregel aan een natuurlijk persoon van € 3.762,35. Uit de uitnodigingsbrief blijkt niet dat het OM beducht is geweest op de verplichting uit 257c lid 2 Sv, nu daarin staat vermeld dat de verdachte zich kan laten bijstaan en/of vertegenwoordigen door een advocaat.

Uit de dossierstudie blijkt dat het horen tijdens een OM-hoorzitting wordt uitgevoerd door een bevoegde functionaris.¹⁸⁹ In het gros van de zaken wordt de verdachte gehoord door een

¹⁸⁷ Vgl. brief van 1 juni 2021 aan de minister van Justitie en Veiligheid aangaande “Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van het WvSv en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening”, p. 13. Gelet op de wetsgeschiedenis bij art. 257c Sv en de ratio van de OM-hoorzitting is het echter twijfelachtig of een met art. 279 Sv vergelijkbare bepaling in de huidige wetsystematiek past.

¹⁸⁸ Dat betekent overigens niet een recht op gesubsidieerde bijstand, zie Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 30.

¹⁸⁹ Dit is vergelijkbaar met de resultaten in Beschikt en Gewogen, p. 44.

(assistent-)OvJ. In de CVOM-werkstroom blijkt dit in nagenoeg alle gevallen zo te zijn.¹⁹⁰ In de ZSM-werkstroom wordt dit ook nog wel eens gedaan door een parketsecretaris.

In bijna alle gevallen waarin een verdachte is gehoord, is een verslag van de OM-hoorzitting opgesteld.¹⁹¹ De verslaglegging is summier. In het bijzonder in het Corona CVOM-stratum bestaat de reactie van een verdachte op het hem voorgehouden dossiers vaak uit “ik erken het feit te hebben gepleegd” of woorden van soortgelijke strekking.¹⁹²

In die gevallen waarin het horen verplicht was, is nagegaan of uit het verslag van de OM-hoorzitting de bereidverklaring van de verdachte kon blijken (tabel 18). Als in het verslag was opgenomen dat de verdachte “akkoord” was met de OM-strafbeschikking of “instemde”¹⁹³ met de opgelegde sancties is dat – uiteraard – als een bereidverklaring opgevat.

Bereidverklaring	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Ja	49	62	3	64
Nee	5	6	0	0
Totaal	54	68	3	64

Tabel 18: bereidverklaring door de verdachte tijdens de OM-hoorzitting

Wat betreft dit procedureel voorschrift scoort het parket CVOM goed. In de ZSM-werkstroom wordt in 9,2% (pre-Corona) en 8,8% (Corona) in strijd met (in elk geval de geest van) art. 257c lid 3 Sv in het verslag geen melding gemaakt van een bereidverklaring.

De afwijking van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt behoeft volgens art. 257c lid 3 Sv slechts in het verslag te worden opgenomen voor zover die afwijking niet reeds mondeling is toegelicht. In de dossierstudie is nagegaan in hoeverre er door of namens de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten¹⁹⁴ zijn ingenomen en of en zo ja hoe daarop is gereageerd (tabel 19).¹⁹⁵ Bij de verdachte die geen rechtsbijstand genoot, is het begrip ‘uitdrukkelijk onderbouwd standpunt’ door de onderzoekers ruimhartiger uitgelegd dan in de gevallen waarin de verdachte werd bijgestaan door een raadsman.

Uitdrukkelijk onderbouwd standpunt ingenomen en reactie OM	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Nee	19	25	0	60
Ja en (kennelijke) honorering door OM-functionaris	15	20	2	4
Ja en OM-functionaris motiveert afwijking	9	12	0	0
Ja, maar geen daadwerkelijke motivering voor afwijking	11	11	1	0

¹⁹⁰ In één zaak bleek de naam van de functionaris niet vermeld waardoor ook de functie niet kon worden gecontroleerd.

¹⁹¹ Ook als de verdachte ten onrechte niet was verhoord was wel een “verslag” in het GPS-dossier aanwezig, maar dat was ofwel volledig blanco ofwel waren onaangepaste standaardzinnen ingevuld, zodanig dat zonneklaar was dat van (een verslaglegging van het) horen geen sprake was.

¹⁹² Zie ook Beschikt en Gewogen, p. 44.

¹⁹³ Deze term is vermoedelijk afkomstig uit de transactiepraktijk.

¹⁹⁴ Zie voor de uitleg van uitdrukkelijk onderbouwde standpunten: HR 11 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU9130, NJ 2006/393.

¹⁹⁵ In het pre-Corona CVOM-stratum is de afwijking van een standpunt in één van de drie gevallen niet gemotiveerd. De aantallen zijn in die periode echter zo klein dat daarop niet nader wordt ingegaan.

Uitdrukkelijk onderbouwd standpunt ingenomen en reactie OM	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Totaal	54	68	3	64

Tabel 19: uitdrukkelijk onderbouwde standpunten en de motivering van de afwijking

In een flink aantal gevallen wordt volgens de verslaglegging door de verdachte geen (uitdrukkelijk onderbouwd) standpunt ingenomen. Dat speelt vooral in het Corona CVOM-stratum. Dat kan aan het type feiten liggen, maar ook aan de summiere verslaglegging.

In de ZSM-werkstroom zijn de (uitdrukkelijk onderbouwde) standpunten en reacties daarop meer gevarieerd. Indien een beoordelaar een standpunt (kennelijk) honoreert, ziet dit vaak op de door de verdachte aangevoerde persoonlijke omstandigheden en/of zijn draagkracht. Het gaat dan om verzoeken om in plaats van een geldboete een taakstraf op te leggen of om een betalingsregeling vast te stellen (naast een opgelegde OBM, taakstraf of aanwijzing). Uit de opgelegde sanctie is dan af te leiden of de officier in dat standpunt is meegegaan.

De afwijking van standpunten wordt niet in alle gevallen (schriftelijk) gemotiveerd, zo blijkt uit de tabel. In het pre-Corona ZSM-stratum gaat het om afgerond 20% van de zaken, in het Corona ZSM-stratum om afgerond 16%. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarin bewijsverweren worden gevoerd en beroep wordt gedaan op (niet op voorhand volstrekt onaannemelijke) strafuitsluitingsgronden. Uit de verslaglegging kan vaak niet worden afgeleid (ook niet impliciet) of daarop een respons is gegeven. Mogelijk is mondeling gereageerd en om die reden kan in deze gevallen niet worden gezegd dat in strijd met de wet is gehandeld. Desalniettemin is het wel opmerkelijk dat enerzijds wel het (uitdrukkelijk onderbouwde) standpunt is genoteerd, maar anderzijds de respons daarop niet. Daarmee is onduidelijk of en in hoeverre het oordeel over dat standpunt een rol heeft gespeeld bij de afdoeningsbeslissing. Dat komt de inzichtelijkheid van de door het College vereiste reproduceerbare schuldvaststelling niet ten goede.

Een verdachte verschijnt niet op de OM-zitting

In iedere uitnodigingsbrief voor de OM-hoorzitting - dus ongeacht of het om verplicht of facultatief OM-horen gaat - is de zinsnede opgenomen:

“Belangrijk

Als u niet verschijnt op deze om-zitting ga ik u dagvaarden om te verschijnen voor de politierechter.”

Uit de interviews met de ZSM-afdelingen blijkt dat indien een verdachte een eerste keer niet verschijnt, dat niet direct betekent dat de verdachte wordt gedagvaard. Een zekere coulance wordt gehanteerd bij verdachten die zich – bijvoorbeeld – hebben vergist in de datum. Dan volgt een nieuwe uitnodiging om te verschijnen op een OM-hoorzitting, waarna alsnog een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Bij het parket CVOM wordt een vergelijkbare werkwijze gehanteerd.

Uit de dossierstudie blijkt dat in 14 gevallen in het Corona ZSM-stratum en 1 geval in het pre-Corona ZSM-stratum verdachten meerdere keren niet zijn verschenen op (de) OM-hoorzitting(en) waarvoor zij waren opgeroepen. In plaats dat dan wordt gedagvaard, blijkt uit het verslag OM-horen dat uiteindelijk toch een OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd.¹⁹⁶ In de meeste gevallen is de sanctie een geldboete, variërend van € 100,- tot € 1000,-. Ook bevinden zich bij deze gevallen zaken waarin een taakstraf is opgelegd en waarvan hiervoor reeds is vastgesteld dat deze in strijd met de hoorverplichting is opgelegd. In één geval wordt een schadevergoedingsmaatregel van meer dan € 1000,- opgelegd.

Dat in het merendeel van deze gevallen niet wordt gedagvaard is niet direct in strijd met een geschreven voorschrift. Dat er in de Corona periode meer van dit soort gevallen worden

¹⁹⁶ In de CVOM-werkstroom komt dit niet voor.

aangetroffen dan in de pre-Corona periode moet mogelijk worden begrepen tegen de achtergrond dat sterk werd ingezet op meer OM-strafbeschikkingen in plaats van dagvaardingen. Dat neemt niet weg dat in de uitnodigingsbrief aan de verdachte iets anders is gecommuniceerd. Dat is niet consequent en behoeft richting de verdachte een nadere toelichting. Van dat laatste is de onderzoekers (in GPS) niet gebleken.

4.4.4 Het recht tot strafvervolgning

In de dossierstudie is onderzocht of algemene strafvorderlijke voorschriften of beginselen in de weg stonden aan het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking. Van verjaring was in geen enkele zaak sprake. Van (mogelijke) schendingen van het ne bis in idem beginsel zijn wel een paar voorbeelden aangetroffen. In de dossierstudie is ook gecontroleerd of het OM in strijd met eigen beleidsregels strafbeschikkingen heeft uitgevaardigd. Dat bleek in een beperkt aantal zaken in de ZSM-werkstroom en in het pre-Corona CVOM-stratum het geval (tabel 20).

Beletselen voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Vervolgingsbeletselen				
* Strijd met ne bis in idem-beginsel	2	1	0	0
* Serieuze twijfelgevallen over ne bis in idem	0	3	0	0
* Strijd met Aanwijzing OM-strafbeschikking	0	0	2	0
Beletsel uitvaardigen OM-strafbeschikking				
* OM-strafbeschikking uitgevaardigd nadat zittingsrechter de zaak heeft aangehouden	0	1	0	0
Totaal	2	5	2	0

Tabel 20: algemene strafvorderlijke beletselen tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking

Bij de in de tabel genoemde gevallen van schending van het 'ne bis in idem-beginsel' ging het in 2 gevallen om de situatie waarin een "OM-transactie" (direct) was voldaan en de verdachte enige tijd later voor hetzelfde feit ook nog met een OM-strafbeschikking werd geconfronteerd. Dat is in strijd met art. 74 lid 1 Sr. Een andere situatie (uit het pre-Corona ZSM-stratum) betreft de volgende:

Double trouble

In een sportwinkel wordt de tweeling "Ken" en "Kevin"¹⁹⁷ aangehouden voor een winkeldiefstal. Uit het dossier blijkt dat "Ken" en "Kevin" dezelfde voorletters en hetzelfde woonadres in een AZC hebben naast (logischerwijs) dezelfde geboortedatum, geboorteplaats en achternaam. De (enige) onderscheidende factor tussen beide broers is het verschil in (de laatste cijfers van) het vreemdelingsnummer.

Uit de politieverhoren blijkt al snel dat het initiatief voor de diefstal in het bijzonder bij "Ken" lag en dat "Kevin" niet achter de daden van zijn broer stond. Vrijwel direct wordt besloten de zaak van "Kevin" te seponeren. Dat wordt bevestigd met een sepotbrief. "Ken" wordt vervolgens uitgenodigd voor een OM-hoorzitting alwaar hij bekend. Hij wordt door het OM bestraft met een taakstraf van 30 uren. Dan gaat het mis: het

¹⁹⁷ Deze namen zijn gefingeerd.

dossier van “Ken” staat in GPS op naam van “Kevin”. De voor “Ken” bedoelde OM-straftbeschiikking wordt jegens “Kevin” uitgevaardigd. Met andere woorden: “Ken” wordt niet gestraft en “Kevin” wordt na een sepot alsnog in rechte betrokken.

Door die verkeerde registratie gaat er nog meer mis. Voor elk van beide broers heeft zich een advocaat gesteld, maar deze worden in GPS aan de verkeerde broer gekoppeld. Dat heeft tot gevolg dat de advocaat die zich voorafgaand aan de OM-hoorzitting voor “Ken” had gesteld niet wordt uitgenodigd voor de OM-hoorzitting. En ten slotte: omdat de executie van de taakstraf mislukt (“Kevin” heeft zich niet gemeld om deze te verrichten) is – op het moment van schrijven – “Kevin” gedagvaard voor de politierechter.

Een bijzondere casus is het geval waarin een OM-straftbeschiikking is uitgevaardigd nadat de verdachte voor hetzelfde feit al is gedagvaard en er ook al een (pro forma) zitting heeft plaatsgevonden. Dat levert een schending op van het beginsel dat iemand niet twee maal voor hetzelfde feit kan worden vervolgd. Het omgekeerde (eerst een strafbeshiikking en dan op een later moment een oproeping of dagvaarding voor een strafrechter) komt overigens ook voor, maar dat is niet problematisch omdat de wet daarin voorziet. Het gaat dan om gevallen waarin de verdachte wordt opgeroepen voor een strafzitting omdat hij zelf verzet heeft ingesteld tegen de strafbeshiikking en om gevallen waarin hij wordt gedagvaard omdat de strafbeshiikking niet (volledig) kon worden geëxecuteerd. Art. 255a Sv staat daaraan niet in de weg.

Daarnaast zijn in het onderzoek zaken naar voren gekomen waarin het OM in strijd met de contra-indicaties uit de Aanwijzing OM-straftbeschiikking, strafbeshiikkingen heeft uitgevaardigd. Het gaat om gevallen waarin aan minderjarigen in strijd met de Aanwijzing OM-straftbeschiikking een geldboete van meer dan € 200,- voor een misdrijf is opgelegd. Dat was in de onderzoeksperiodes een contra-indicatie voor het uitvaardigen van strafbeshiikking. In paragraaf 4.6 wordt dit nader toegelicht.

4.5 De inhoud van de OM-straftbeschiikking

4.5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is al aangegeven voor welke strafbare feiten een OM-straftbeschiikking kan worden uitgevaardigd. Dat is vastgelegd in het eerste lid van art. 257a lid 1 Sv:

“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 strafbeshiikking uitvaardigen.”¹⁹⁸

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het parket CVOM zich in alle gevallen aan deze wettelijke begrenzing heeft gehouden. Hetzelfde geldt voor de ZSM-werkstroom in de pre-Corona periode. Het is echter misgegaan in 2 van de 350 dossiers die zijn bestudeerd in de Corona periode. In beide dossiers werd een OM-straftbeschiikking uitgevaardigd voor “handel/vervoer stof lijst I” onder vermelding van art. 2 aanhef en onder B jo art. 10 lid 4 Opiumwet. Op dit harddrugsfeit staat een gevangenisstraf van 8 jaren. Dat is een wettelijk beletsel om de zaak met een OM-straftbeschiikking af te doen. In ‘Beschikt en Gewogen’ zijn dit soort ‘bedrijfsongevallen’ niet opgedoken.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Dit artikellid is ongewijzigd sinds de invoering van de Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330; inwerkingtreding Stb. 2008, 4).

¹⁹⁹ Beschikt en Gewogen, p. 29. Wel zijn soortgelijke gevallen gerapporteerd door Trouw in een bericht van 2 mei 2022. Het zou om 45 gevallen in 5 jaar gaan. Zie www.trouw.nl.

Over de vorm en de inhoud van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking bepaalt artikel 257a lid 6 Sv:²⁰⁰

“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.”*

Bij het beoordelen van de inhoud van de strafbeschikking zijn in het onderzoek alleen die dossiers betrokken waarin ook daadwerkelijk (een afschrift van) een OM-strafbeschikking is aangetroffen. Gelet op de constatering dat GPS niet altijd alle stukken bevatte, wijkt het aantal zaken af van het totaal aantal bestudeerde dossiers per stratum (350). In sommige zaken bevatte GPS enkel een Word-bestand van een strafbeschikking, waarvan niet duidelijk was of en zo ja wanneer deze aan de verdachte was uitgereikt of verzonden. In andere dossiers zat een door het CJIB verzonden afschrift. In weer andere dossiers bevonden zich zowel een Word-bestand als een door het CJIB verzonden afschrift. Al deze documenten zijn aangemerkt als (een afschrift van) de uitgevaardigde OM-strafbeschikking en aan de hand van de vragenlijst beoordeeld.

Uit de bestudering van de aanwezige OM-strafbeschikkingen blijkt dat het afschrift grotendeels de informatie bevat die op grond van art. 257a lid 6 Sv is voorgeschreven. Zo worden de naam en het adres van de verdachte (sub a) in het algemeen juist vermeld, wordt een feitomschrijving (sub b) in de strafbeschikking opgenomen en worden de sancties (sub d) vermeld alsook de wijze waarop verzet (sub f) kan worden ingesteld. In een enkel geval is er sprake van een mislag en zijn niet alle opgelegde sancties in de OM-strafbeschikking vermeld].²⁰¹ In die gevallen had echter telkens een OM-hoorzitting plaatsgevonden en uit het verslag daarvan bleek dat de verdachte (volledig) was geïnformeerd over alle aan hem opgelegde sancties.

In paragraaf 4.5.2 wordt nader ingegaan op (de kwaliteit van) de feitomschrijving en de kwalificatie (sub c). In paragraaf 4.5.6 komt de verplichting aan de orde om in de OM-strafbeschikking informatie te verstrekken over de wijze van tenuitvoerlegging (sub g). In paragraaf 4.8 wordt de dagtekening van de OM-strafbeschikking besproken (sub e).

4.5.2 De feitomschrijving en de kwalificatie

Inleiding

Uit art. 257a lid 6 aanhef en onder b Sv blijkt dat de schriftelijke strafbeschikking dient te bevatten:

- I. “een opgave van het feit als bedoeld in art. 261 lid 1 en 2 Sv”, of²⁰²
- II. “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.”²⁰³

²⁰⁰ De inhoud van dit artikellid is sinds de invoering van de Wet OM-afdoening ongewijzigd gebleven. Wel is het artikellid vanwege invoering van nieuwe artikelliden 4 en 5 per 1 oktober 2010 vernummerd naar artikellid 6 (Stb. 2009, 317, inwerkingtreding: Stb. 2010, 152).

²⁰¹ Dit speelde in de ZSM zaakstroom in beide periodes in afgerond 1% van de gevallen.

²⁰² Art. 261 lid 1 en 2 Sv bevat de eisen waaraan de – in een dagvaarding voor een reguliere terechtzitting vervatte – tenlastellegging inhoudelijk moet voldoen.

²⁰³ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 67.

In de feitopgave/feitomschrijving wordt in de OM-strafbeschikking de gedraging verwoord die de verdachte in de ogen van het OM heeft begaan. Dit onderdeel van de OM-strafbeschikking lijkt in zoverre op de bewezenverklaring uit een rechterlijk vonnis.

In art. 257a lid 6 onder c Sv wordt vereist dat het OM in de OM-strafbeschikking ook vermeldt welk strafbaar feit die gedraging oplevert. Dit onderdeel doet denken aan de kwalificatie van het bewezen verklaarde feit in een rechterlijk vonnis.

Hoewel de wetsgeschiedenis – zoals hierna nog blijkt – niet volstrekt helder is als het gaat om de vraag wat de wetgever met de feitopgave/feitomschrijving en de kwalificatie precies voor ogen stond en welke concrete eisen hieraan moeten worden gesteld, kan uit die wetsgeschiedenis wel worden afgeleid dat uit de OM-strafbeschikking voor de verdachte duidelijk moet blijken voor welke concrete gedraging en voor welk strafbaar feit hij met de hem opgelegde OM-strafbeschikking is bestraft.

In de OM-strafbeschikkingen uit de dossierstudie is in (nagenoeg) alle gevallen een feitomschrijving opgenomen als hiervoor onder ii bedoeld.²⁰⁴ Daarom wordt in het navolgende, tenzij anders aangegeven, niet de term feitopgave maar de term feitomschrijving gehanteerd. Uit de dossierstudie blijkt ook dat in de OM-strafbeschikkingen ofwel geen kwalificatie wordt gegeven, ofwel de OM-strafbeschikking zo is ingericht dat de kwalificatie (kennelijk) gelijk is aan de feitomschrijving. Anders gezegd: in geen van de 1400 dossiers is een zaak aangetroffen met - náást de feitomschrijving - een afzonderlijke, anders geformuleerde kwalificatie. Gelet op de wijze waarop in de praktijk de feitomschrijving en de kwalificatie aan elkaar zijn gelinkt, worden beide onderwerpen in deze paragraaf besproken.

Feitomschrijving

Uit de wetsgeschiedenis bij de Wet OM-afdoening blijkt dat met het opnemen van een korte omschrijving *“wordt aangesloten bij de bestaande praktijk ter zake van feitsomschrijvingen in transacties.”*²⁰⁵ Over de inhoud van de (korte) omschrijving vermeldt de memorie van toelichting bij de Wet OM-afdoening:

*“In het advies van het OM wordt terecht vastgesteld dat de strafbeschikking een omschrijving zal moeten geven van de gedraging terzake waarvan de strafbeschikking is gegeven.”*²⁰⁶

In ‘Beschikt en Gewogen’ is de feitopgave en feitomschrijving (daar samengevat als *“feitsopgave”*) eveneens voorwerp van onderzoek geweest. Toentertijd werd geoordeeld 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.(...) Dergelijke louter kwalificatieve feitsopgaven, die enkel worden geconcretiseerd door de – in art. 257a lid 6 sub b Sv eveneens voorgescreven – vermelding van tijd en plaats, zijn niet onproblematisch.”*

Vervolgens zijn in ‘Beschikt en Gewogen’ twee problemen benoemd die ontstaan door een (te) summier en/of cryptische feitomschrijving:

- I. deze biedt onvoldoende houvast bij ‘ne bis in idem’-perikelen zowel voor de rechter als voor de OvJ die de strafbeschikking op een later moment wil wijzigen, en
- II. deze maakt het moeilijk te beoordelen of de schuldvaststelling op voldoende bewijs berust, zeker indien daarin (verscheidene) alternatieven worden opengelaten.

²⁰⁴ In de dossierstudie is in de ZSM-zaakstroom in beide perioden telkens slechts 1 geval aangetroffen waarin een opgave van het feit als bedoeld in art. 261 lid 1 en 2 Sv was opgenomen. In alle andere gevallen is volstaan met een korte omschrijving.

²⁰⁵ Indien de verdachte verzet instelt wordt wat betreft de in de oproeping voor de rechter opgenomen omschrijving aangesloten bij de werkwijze die bij de oproeping voor de kantonrechter wordt gevolgd. Zie Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 75.

²⁰⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 75.

Tegelijkertijd is in 'Beschikt en Gewogen' vastgesteld dat de wetsgeschiedenis niet veel concrete aanknopingspunten biedt om vast te stellen of een feitomschrijving al dan niet aan de eisen van de wet voldoet. De wetgever heeft immers slechts aansluiting willen zoeken bij de op dat moment bestaande transactiepraktijk. Daarom is terughoudend geoordeeld over de vraag of een feitomschrijving in strijd met de wet was. Deze is alleen als ondermaats aangemerkt indien deze "incorrect, onvolledig of te ruim was."²⁰⁷ Eenzelfde terughoudendheid is ook in dit onderzoek betracht. Weliswaar is in het onderhavige onderzoek bij de beoordeling ook in ogenschouw genomen of vanuit het perspectief van de verdachte in de OM-strafbeschikking op voldoende begrijpelijke wijze tot uitdrukking is gebracht voor welke gedraging en voor welk strafbaar feit hij is bestraft, maar die invalshoek is niet doorslaggevend geweest voor de beoordeling. Als dat wel zou zijn gedaan, zouden beduidend meer feitomschrijvingen als onvoldoende specifiek zijn aangemerkt. Hierna wordt dit verder toegelicht.

De feitomschrijving wordt in de praktijk in de meeste gevallen automatisch door GPS gegenereerd. Uit de interviews blijkt dat de beoordelaars die omschrijving desgewenst wel kunnen aanpassen, zij het dat het systeem slechts een maximaal aantal tekens toestaat. Opgemerkt zij dat in vrijwel elk dossier ook een concept tenlasteleggingstekst is opgenomen.

Incorrect

Voorbeelden van in de dossierstudie aangetroffen feitomschrijvingen die als 'incorrect' kunnen worden aangemerkt zijn gevallen waarin in de omschrijving evident een verkeerde plaats of datum is opgenomen (bijvoorbeeld de datum van het afsluiten van het proces-verbaal in plaats van de pleegdatum). Andere voorbeelden zijn zaken waarin de OM-strafbeschikking evident het verkeerde feit vermeldt (bijvoorbeeld het bestraffen van een niet-leerplichtig persoon voor het niet regelmatig naar school gaan).²⁰⁸

Onvolledig

Voorbeelden van feitomschrijvingen waaruit duidelijk bleek dat deze 'onvolledig' waren, zijn gevallen waarin uit het dossier onmiskenbaar bleek dat beoogd was meerdere feiten te bestraffen, terwijl één van die feiten in de OM-strafbeschikking volledig ontbrak.

Ook de louter kwalificatieve feitomschrijvingen zouden, zeker vanuit het perspectief van de verdachte, als onvolledig in de zin van onvoldoende feitelijk, kunnen worden aangemerkt. Het gaat dan om kale omschrijvingen als "diefstal", "mishandeling", "wederspanning" of "vernieling". Ook nu is – evenals in 'Beschikt en Gewogen' – het oordeel dat het niet in alle gevallen onproblematisch is dat deze omschrijvingen in de OM-strafbeschikking niet nader worden concreetiseerd. Exemplarisch daarvoor zijn gevallen waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd voor meerdere gelijke feiten, zoals: "feit 1 mishandeling, gepleegd 29 september 2019 te Amersfoort, gemeente Amersfoort"; "feit 2 mishandeling, gepleegd 29 september 2019 te Amersfoort, gemeente Amersfoort". In de CVOM-werkstroom komen dergelijke "kwalificatieve feitsopgaven" nauwelijks voor. Dat lijkt samen te hangen met de in die werkstroom gehanteerde feitcodes.

Te ruim

Voorbeelden van feitomschrijvingen die als 'te ruim' kunnen worden bestempeld zijn "bedreiging met alle feiten" en "bedrog met merken en/of handelsnamen" (tabel 21).

²⁰⁷ Beschikt en Gewogen, p. 47-48.

²⁰⁸ Bedoeld zal zijn het bestraffen van het niet regelmatig naar school laten gaan van een leerplichtig kind.

Korte omschrijving	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Incorrect, onvolledig of te ruim	23	6,6%	29	8,3%	4	1,1%	2	0,6%
Juiste omschrijving	273	78%	263	75,1%	86	24,6%	142	40,6%
Afschrift OMSB ontbreekt	54	15,4%	58	16,6%	260	74,3%	206	58,8%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 21: aandeel gevallen met gebrekkige feitomschrijving

Als ‘te ruime’ feitomschrijvingen kunnen ook worden aangemerkt omschrijvingen waarin alternatieven zijn opgenomen. Dat geldt in het bijzonder voor het vermelden van alternatieven waarvoor in het onderliggend dossier geen steun is te vinden. Voorbeelden daarvan zijn omschrijvingen als “diefstal dmv braak, verbreking, inklimming, valse sleutel etc.” bij de diefstal van elektriciteit voor het telen van hennep, terwijl het in feite alleen gaat om verbreking van de elektriciteitsmeter.

Helemaal ingewikkeld wordt het als de gedraging die wordt bedoeld in feite niet in de feitomschrijving wordt genoemd, maar moet worden geacht te zijn begrepen onder ‘etc’. Voorbeelden daarvan zijn bij Opiumwetfeiten: “Opz. middelen van lijst II bereiden, bewerken etc. (> gering hoev. eigen gebr.)”, terwijl uit het dossier alleen hennepsteelt kan volgen en bij Wet Wapens en Munitie feiten: “wapen vervaardigen etc. cat. I onder 7 voorwerp ernstige bedreiging/nabootsing”, terwijl uit het dossier volgt dat alleen het dragen of voorhanden hebben van het wapen is bedoeld. Niet goed is in te zien waarom in deze gevallen in de feitomschrijving niet gewoon man en paard worden genoemd. De OM-strafbeschikking wordt daar korter en begrijpelijker van.

Sommige ruime, alternatieve feitomschrijvingen zijn in zekere zin ook innerlijk tegenstrijdig. Daarvan is nogal eens sprake bij heling- en witwasdelicten. Een drietal voorbeelden daarvan, alle uit de ZSM-werkstroom (zowel pre-Corona en Corona), zijn:

- “opzet/schuldheling goed” onder vermelding van art. 416 lid 1 aanhef onder a Sr en art. 417bis lid 1 aanhef onder a Sr;
- “combinatie witwassen/schuldwitwassen, eenvoudig (verbergen/verhullen)” onder vermelding van art. 420bis lid 1 onder a en 420quater lid 1 onder a Sr, en
- “combinatie witwassen/schuldwitwassen, eenvoudig (verwerven/gebruikmaken)” onder vermelding van art. 420bis lid 1 ahf onder b Wetboek van Strafrecht, art. 420quater lid 1 ahf onder b Wetboek van Strafrecht.”

Betwijfeld kan worden of het opnemen van zowel de opzet- als de schuldvariant voldoet aan de eis dat de feitomschrijving de gedraging beschrijft waarvoor de strafbeschikking is uitgevaardigd. Iemand heeft ofwel opzettelijk ofwel culpoos gehandeld; het is van tweeën één.²⁰⁹

De verklaring voor het opnemen van zowel een opzet- als een schuldvariant in de feitomschrijving zal vermoedelijk moeten worden gevonden in de dagvaardingspraktijk. Daarin is het immers bepaald niet ongebruikelijk om primair het opzetdelict en subsidiair, als alternatief, het schulddelict ten laste te leggen. Het is dan aan de rechter om te kiezen welk feit hij bewezen acht en onder welke strafbepaling hij dat feit brengt. Die keuze blijkt uit het vonnis. Die tenlasteleggingspraktijk kan echter niet ongewijzigd worden overgeheveld naar de strafbeschikkingspraktijk. In een

²⁰⁹ Zie J. de Hullu, *Het materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 273 en voor een nuancering HR 16 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1660, NJ 2015/362, in het bijzonder de daaraan voorafgaande conclusie van AG Bleichrodt.

strafbeschikking vervult de feitomschrijving niet de rol van een tenlastelegging maar van een bewezenverklaring. In de gegeven voorbeelden is niet duidelijk welke van de genoemde alternatieven het OM bewezen acht en met de strafbeschikking heeft willen bestraffen.

Bij verandering van wetgeving is extra oplettendheid vereist. Een voorbeeld daarvan is de wijziging van art. 7 WVV. Het vermelden van alternatieven leidt er in het geval van doorrijden na ongeval (art. 7 WVV) toe dat de feitomschrijving in de Corona periode evident een deels onjuiste feitomschrijving en kwalificatie vermeldt.

Tot 1 januari 2020 luidde art. 7 lid 1 aanhef en onder a WVV²¹⁰:

- “1. Het is degene die bij een verkeersongeval is betrokken of door wiens gedraging een verkeersongeval is veroorzaakt, verboden de plaats van het ongeval te verlaten indien:*
a. bij dat ongeval, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, een ander is gedood dan wel letsel of schade aan een ander is toegebracht;”

Sinds 1 januari 2020²¹¹ luidt artikel 7 lid 1 aanhef en onder a en b WVV:

- “1. Het is degene die bij een verkeersongeval is betrokken of door wiens gedraging een verkeersongeval is veroorzaakt, verboden de plaats van het ongeval te verlaten indien:*
a. bij dat ongeval, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, een ander is gedood dan wel letsel aan een ander is toegebracht;
b. bij dat ongeval, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, schade aan een ander is toegebracht;”

De wetgever heeft met de wijziging van 1 januari 2020 een onderscheid willen maken tussen letselzaken (onder a) en zaken waarin (blik)schade is toegebracht (onder b). Dat komt tot uitdrukking in het strafmaximum (art. 176 WVV). In (blik)schadezaken kon en kan een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie worden opgelegd. In letselzaken is de strafbedreiging sinds 1 januari 2020 verhoogd naar een gevangenisstraf van één jaar of een geldboete van de vierde categorie. In beide gevallen kan een OBM van maximaal vijf jaren worden opgelegd.

Uit de dossierstudie blijkt dat in de zaken van vóór 1 januari 2020 de korte omschrijving vermeldt: “verlaten plaats ongeval, veroorzaker letsel/schade” onder vermelding van art. 7 lid 1 onder a WVV.²¹² In de zaken van ná de wetwijziging is de omschrijving veranderd naar: “verlaten plaats ongeval, veroorzaker²¹³, letsel/schade” onder vermelding van art. 7 lid 1 aanhef onder a en b WVV (tabel 22).

Doorrijden na ongeval	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
pleegdatum vóór 1 januari 2020	8	1	0	0
pleegdatum ná 1 januari 2020	1	9	0	1
Totaal	9	10	0	1

Tabel 22: korte omschrijving indien wordt vervolgd voor doorrijden na ongeval

²¹⁰ Stb. 1994, 475 en Stb. 1994, 858.

²¹¹ Stb. 2019, 413.

²¹² In de gevallen waarin het GPS-dossier geen OM-strafbeschikking bevatte is die omschrijving afgeleid uit het CJIB-zaakoverzicht, de omschrijving in GPS en het afschrift Justitiële Documentatie.

²¹³ In plaats van veroorzaker wordt in deze periode de verdachte ook wel “betrokkene” genoemd. Dat heeft van doen met de rol die de verdachte speelde bij het ongeval en is niet relevant voor het hier te bespreken punt.

Uit de onderliggende dossiers blijkt echter dat het in de meeste gevallen gaat om eenzijdige ongevallen, waarbij enkel (blik)schade is veroorzaakt. Het vermelden van 'letsel' in de korte omschrijving is in al die gevallen onjuist en verwarrend. Bij de eenzijdige ongevallen die ná 1 januari 2020 hebben plaatsgevonden komt daar nog bij dat ook de kwalificatie en het vermelde wetsartikel onjuist zijn. Het gaat immers om een ander feit met een ander strafmaximum. Desalniettemin zijn deze voor de verdachte verwarrende en deels onjuiste feitomschrijvingen vanwege de terughoudende beoordeling niet als 'incorrect' of 'te ruim' aangemerkt.

Een laatste voorbeeld van een minder duidelijke en vanuit het perspectief van de verdachte mogelijk te ruime feitomschrijving is de bestraffing van overtredingen van Covid-19 noodverordeningen door het parket CVOM. De OM-strafbeschikking vermeldt in deze gevallen bij de feitomschrijving "handelen in strijd met een algemeen voorschrift van politie" en art. 443 Sr. Niet wordt beschreven dat het bijvoorbeeld gaat om het houden van onvoldoende afstand of het deelnemen aan een verboden evenement. Uit het interview met het parket CVOM bleek dat is nagedacht over het concreet benoemen van de in de noodverordening opgenomen verboden gedraging. Hiervan is echter afgezien vanwege de frequentie waarin de noodverordeningen wijzigden en de verschillen op detailniveau tussen de Veiligheidsregio's. Opgemerkt zij dat deze bepalingen uit de noodverordeningen sinds 1 december 2021 zijn vervangen door de Wet publieke gezondheid.²¹⁴

Kwalificatie

Art. 257a lid 6 onder c Sv vereist dat de OM-strafbeschikking vermeldt welk strafbaar feit de gedraging oplevert. Hiervoor is al vermeld dat dit overeenkomt met de kwalificatiebeslissing uit een rechterlijk vonnis. Evenals bij een rechterlijk vonnis geldt ook hier dat de verweten (en bewijsbare) feitelijke gedraging ook daadwerkelijk onder het in de kwalificatie genoemde strafbare feit moet kunnen worden gerubriceerd.

In 'Beschikt en Gewogen' werd geoordeeld dat een correcte kwalificatie in 80% van de daar bestudeerde beschikkingen ontbrak: "De meeste beschikkingen vermelden in het geheel geen kwalificatie of een 'kwalificatie' die gelijk is aan de summiere feitsomschrijving." Dit werd als een structurele omissie aangemerkt.²¹⁵ In het onderhavige dossieronderzoek wordt een vergelijkbare bevinding gedaan voor die zaken waarin een afschrift van de OM-strafbeschikking in het dossier is aangetroffen (tabel 23). Het parket CVOM scoort hier slecht.

Kwalificatie	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Onjuist/incompleet	109	31,1%	112	32%	85	24,3%	144	41,1%
Voldoet	187	53,4%	180	51,4%	5	1,4%	0	0%
Afschrift OMSB ontbreekt	54	15,4%	58	16,6%	260	74,3%	206	58,9%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 23: de kwalificatie in de OM-strafbeschikking

Indien in de berekening enkel de zaken worden betrokken waarin in het dossier een afschrift van de OM-strafbeschikking is aangetroffen, dan is de kwalificatie in de ZSM-werkstroom in 36,8% (pre-Corona) en 38,4% onjuist of incompleet. In de CVOM-werkstroom levert de correctie veel

²¹⁴ Stb. 2020, 441. In de dossierstudie bevindt zich één geval waarin overtreding van art. 58j van de Wpg is bestraft. Hoe in dat geval de feitomschrijving is geformuleerd hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen, omdat de OM-strafbeschikking in GPS ontbreekt.

²¹⁵ Zie Beschikt en Gewogen, p. 48 en over de kwalificatie, Corstens 2021, a.w., p. 951 e.v.

hogere percentages aan onjuiste of incomplete kwalificaties op: in 94,4% (pre-Corona) en 100% (Corona).

In de dossierstudie valt op dat naast de feitomschrijving die ook fungeert als kwalificatie, in alle gevallen wetsartikelen worden genoemd. Mogelijk wordt met die combinatie beoogd te voldoen aan de verplichting de kwalificatie in de OM-strafbeschikking te vermelden.²¹⁶ Helder is dat het enkel opnemen van (alleen) wetsartikelen nimmer kan worden gelijkgesteld aan een echte kwalificatie.²¹⁷ Om die reden zijn in het onderzoek voor de beoordeling van de kwalificatie de gegeven feitomschrijving en de daarbij genoemde wetsartikelen in onderlinge samenhang bezien.

Als de feitomschrijving is toegesneden op een wettelijke bepaling die reeds een kwalificatieve vingerwijzing geeft (zoals bijvoorbeeld bij "diefstal" etc.), dan is dat voldoende bevonden. Dat is vooral het geval in de ZSM-werkstroom. Doordat bij het CVOM dit soort omschrijvingen (kennelijk) minder vaak voorkomen, wordt in die werkstroom frequent een gebrek in de kwalificatie geconstateerd.

Het onderzoek levert de volgende – uiteenlopende – bevindingen op over gevallen waarin de kwalificatie als onjuist moest worden aangemerkt.

In de eerste plaats wordt geconstateerd dat in veel gevallen de kwalificatie volledig ontbreekt en ook niet ingelezen kan worden in de feitomschrijving. Dat kan – als gezegd – niet worden gerepareerd door het vermelden van (een scala aan) wetsartikelen.

In de dossierstudie is ook geconstateerd dat de kwalificatie onvoldoende overeenkomt met het (uit het dossier blijvende) bestrafte feit.²¹⁸ Dat hangt samen met de hiervoor onder de feitomschrijving bekritiseerde praktijk van het opnemen van verschillende alternatieven. Hoewel bijvoorbeeld het vermelden van "opzetheling" of "schuldheling" op zichzelf een correcte kwalificatie inhoudt, maakt het vermelden van beide omschrijvingen de kwalificatie onjuist. Die onduidelijkheid houdt stand doordat ook alle op die delicten toepasselijke wetsartikelen worden vermeld. Daardoor is en blijft geheel onduidelijk onder welk strafbaar feit het OM het gedrag heeft gekwalificeerd.²¹⁹ Hetzelfde geldt voor OM-strafbeschikkingen waarin zowel eenvoudig witwassen, 'gewoon' opzetwitwassen en schuldwitwassen wordt vermeld. Daar komt dan nog bij dat eenvoudig witwassen een kwalificatie-uitsluitingsgrond voor 'gewoon' witwassen is.²²⁰

Verder komt niet in alle gevallen de daderschapsfiguur of deelnemingsvorm tot uiting in de kwalificatie.²²¹ Daarbij viel overigens op dat indien rechtspersonen worden bestraft dit in voorkomende gevallen enkel uit de naam van de verdachte in de OM-strafbeschikking was af te leiden.

De conclusie moet zijn dat in deze gevallen zodanig onduidelijk is voor welk feit in juridische en feitelijke zin wordt gestraft dat de kwalificatie als onjuist moet worden aangemerkt.

Als gezegd worden in de onderzochte OM-strafbeschikkingen ook de (kennelijk) toepasselijke geachte wetsartikelen genoemd en in de beoordeling betrokken. Dat zou met name bij strafbare feiten in de sfeer van de bijzondere strafwetgeving moeten bijdragen aan de duidelijkheid van de kwalificatie. Dat is echter niet zo. Het gaat in het bijzonder mis als bij het ontbreken van een expliciete (en correcte) kwalificatie, de toepasselijke *sanctiebepalingen* niet worden aangehaald.

²¹⁶ Het vermelden van de wetsartikelen is voorgeschreven bij het voor de feitopgave geldende art. 261 lid 1 Sv, maar niet bij de feitomschrijving.

²¹⁷ Dat is bij de rechter niet anders. Zie HR 15 januari 1974, NJ 1974 nr. 129 zoals besproken in G. Knigge, *Beslissen en motiveren* (de artt. 348, 350, 358 en 359 Sv), Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1980, p. 179 en de daar aangehaalde jurisprudentie.

²¹⁸ Dit wordt overigens verder bemoeilijkt omdat ook niet in alle gevallen uit het dossier voldoende kan volgen welk feit nu beoogd is te bestraffen.

²¹⁹ Knigge 1980, a.w., p. 180.

²²⁰ Corstens 2021, a.w., p. 955.

²²¹ Bij de beoordeling van het bewijs is in dergelijke gevallen er overigens wel rekening mee gehouden dat (kennelijk) een daderschapsfiguur is bedoeld te bestraffen.

Opzettelijke overtreding Opiumwet?

In een OM-strafbeschikking (ZSM pre-Corona) wordt bestraft:

- *“Middelen van lijst II bereiden, be- of verwerken”* onder vermelding van art. 3 Opiumwet. De toepasselijke sanctiebepaling van art. 11 Opiumwet ontbreekt.

In dit voorbeeld is onduidelijk of de overtreding (art. 11 lid 1 Opiumwet; maximaal een maand hechtenis of een geldboete van de tweede categorie) of het misdrijf (art. 11 lid 2 Opiumwet; maximaal twee jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie) is bestraft. Op het uittreksel Justitiële Documentatie wordt het feit als misdrijf aangemerkt. Onduidelijk is of dit juist is.

In het volgende voorbeeld is dat wel duidelijk:

In een OM-strafbeschikking worden twee feiten (ZSM Corona) bestraft:

- feit 1 *“Aanwezig hebben van stof lijst I”* onder vermelding van art. 2 aanhef onder C en art. 10 lid 3 Opiumwet;
- feit 2 *“Aanwezig hebben van hennep minder dan 30 gram (overtreding)”* onder vermelding van art. 3 aanhef onder C Opiumwet.

Gelet op de omschrijving van het tweede feit en in het bijzonder de tussen haken geplaatste toevoeging ‘overtreding’ zal de sanctiebepaling van art. 11 lid 1 jo lid 6 Opiumwet toepasselijk zijn geacht.

Op het uittreksel Justitiële Documentatie staan beide feiten echter als misdrijf vermeld. Een oorzaak voor de onjuiste etikettering van het tweede feit (de overtreding) kan het niet vermelden van de (toepasselijke) sanctiebepaling zijn.

Buiten de gevallen waarin bepaalde wetsartikelen evident ontbreken, zijn ook OM-strafbeschikkingen aangetroffen waarin juist een breed scala aan wetsartikelen is vermeld. Het nut daarvan is niet steeds even duidelijk.

Snorfiets

In een OM-strafbeschikking wordt *“met voertuig rijden voorzien v. voorz. om controle constr. snlh. te bemoeilijken”* bestraft. De artikelen 5.6.8 lid 3, 5.11.8 lid 2, 5.8.8 lid 2, 5.7.8. lid 2 en art. 5.10.8 lid 2 Regeling voertuigen (RV) worden vermeld. Een (correcte) kwalificatie ontbreekt.

Uit het dossier blijkt dat de verdachte op een snorfiets heeft gereden. Dat betekent dat enkel art. 5.6.8 lid 3 RV toepasselijk is; de andere aangehaalde bepalingen zien op – samengevat – tractoren en gehandicaptenvoertuigen. De vermelding van de andere artikelen is niet zinvol. De OM-strafbeschikking wordt er ook niet begrijpelijker van.

Het vermelden van zoveel artikelen lijkt voornamelijk te worden veroorzaakt door automatiseringsperikelen. Dat was ten tijde van ‘Beschildt en Gewogen’ niet anders. Een verbetering op dat vlak valt zeven jaar na dato niet te constateren.

ICT-technische oorzaken leiden in sommige gevallen tot onbegrijpelijke kwalificaties. Zo zijn in drie OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd door het CVOM (pre-Corona) overtredingen van een lokale regeling bestraft (venten op een verboden plaats (2x) en op een openbare plaats harddrugs gebruiken (1x)). De in de OM-strafbeschikking vermelde toepasselijke (lagere) strafbepaling is telkens geduid als *“modelverordening overige overtredingen art. **”*. Uit het interview met het parket CVOM blijkt dat in sommige gevallen strafbaarstellingen in lagere regelgeving niet goed zijn gekoppeld aan GPS. Het systeem produceert in die gevallen kennelijk een soort placeholder die in de OM-strafbeschikking wordt vermeld. Duidelijker wordt het daar niet van.

Naast de gevallen waarin *de vermelding* van de kwalificatie in de OM-strafbeschikking ontbreekt of onjuist is, is ook een klein aantal zaken aangetroffen waarin het feit dat de verdachte heeft begaan niet onder de kennelijk bedoelde strafbepaling kan worden gerubriceerd. Wanneer de rechter het bewezen verklaarde feit niet onder een strafbepaling kan rubriceren, zal hij de verdachte van alle rechtsvervolgning ontslaan (art. 352 lid 2 Sv). Uit de ten tijde van het onderzoek geldende Aanwijzing gebruik sepotgronden²²² volgt dat het OM in dit soort zaken dient te besluiten tot een (technisch) sepot. Een strafbeschikking is in deze gevallen uit den boze.

Dat de gedraging niet is te kwalificeren onder een strafbaar feit doet zich in het bijzonder voor bij APV-delicten uit de CVOM-werkstroom. Op basis van het dossieronderzoek worden twee categorieën onderscheiden.

- I. In de meeste gemeentelijke APV's zijn – vaak in art. 2:1 – verschillende vormen van verstoring van de openbare orde strafbaar gesteld. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat die bepaling in een aantal gevallen als volgt is geformuleerd:

“Het is verboden op of aan de weg of in een voor publiek toegankelijk gebouw of vaartuig deel te nemen aan een samenshooling of in groepsverband dan wel afzonderlijk onnodig op te dringen, anderen lastig te vallen, te vechten of op andere wijze de orde te verstoren.”

In die gevallen (pre-Corona CVOM: 5; Corona CVOM: 1) vermeldt de OM-strafbeschikking als feitsomschrijving/kwalificatie *“deelnemen aan een samenshooling/aanleid. geven tot wanordelijkheid/onnodig opdringen toelichting: aanl. tot ongeregeldheden”* met een verwijzing naar de betreffende APV-bepaling.

Met de “toelichting” wordt beoogd te verduidelijken welke gedraging is bedoeld te bestraffen.²²³ In de zojuist genoemde gevallen is dat het “door uitdagend gedrag aanleiding geven tot ongeregeldheden”. Dat gedrag maakte in deze gevallen echter (nog) geen deel uit van de aangehaalde APV-bepaling.²²⁴ Om die reden kon de gedraging niet worden gekwalificeerd onder de APV. De OM-strafbeschikking is in die gevallen dus ten onrechte uitgevaardigd.

Overigens is in 1 van die pre-Corona CVOM zaken ook de verkeerde gemeentelijke APV aangehaald, namelijk die van de gemeente Aa en Hunze in plaats van die van de gemeente Zwolle.²²⁵

- II. In 2 pre-Corona CVOM zaken is het gedrag van de verdachte gebracht onder een APV-bepaling nadat die bepaling door het gerechtshof Den Haag wegens strijd met art. 7 lid 3 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting) in een proefproces onverbindend is verklaard.²²⁶ Het gaat om de strafbaarstelling van ‘straatintimidatie’. Art. 2:1a van de APV Rotterdam luidde:

“Het is verboden op of aan de weg of in een voor publiek toegankelijk gebouw individueel of in groepsverband een ander of anderen uit te jouwen of met aanstootgevende taal, gebaren, geluiden of gedragingen lastig te vallen.”

²²² Zie Stcrt. 2014, 23614 (geldend tot 1 maart 2021) met daarin sepotcode 05 (feit niet strafbaar). In de opvolgende versie van de aanwijzing (Stcrt. 2020, 62570) is dit niet gewijzigd.

²²³ Hetgeen een verbetering is ten opzichte van de dossiers in Beschikt en gewogen, waarin in dergelijke gevallen alleen de hele voorgenoemde APV-bepaling werd vermeld, waardoor onduidelijk was welke gedraging uit de bepaling door het OM was beoogd te bestraffen. Zie Beschikt en Gewogen, p. 38-39.

²²⁴ Dat geldt overigens niet voor alle bestraffingen van een soortgelijke APV-bepaling. In 5 pre-Corona CVOM zaken bevatte de toepasselijke APV-bepaling wel het bestanddeel “door uitdagend gedrag aanleiding geven tot ongeregeldheden”.

²²⁵ Zwolle is de pleegplaats. Dit wordt wel correct door de verbalisanten vermeld.

²²⁶ Hof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293, NJ 2020/146.

De in de dossierstudie aangetroffen 2 gevallen van straatintimidatie betreffen zaken waarin de uitvaardiging van de OM-straftbeslissing heeft plaatsgevonden (ruim) ná de uitspraak van het Haagse hof. Dat is opmerkelijk.²²⁷

4.5.3 De schuldvaststelling: het bewijs

Inleiding

In art. 257a lid 1 Sv is bepaald dat de officier van justitie bij het uitvaardigen van een strafbeslissing “vaststelt” dat een strafbaar feit “is begaan”. Deze formulering strekt ertoe “in de wetteksten te verankeren dat de strafbeslissing op een schuldvaststelling berust en dat zij, anders dan de transactie, geen overeenkomst of dading inhoudt.”²²⁸ Zoals in paragraaf 2.2.4 is uiteengezet wordt met de schuldvaststelling niet slechts bedoeld dat de officier van justitie moet kunnen bewijzen dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan (de eerste vraag van art. 350 Sv). De schuldvaststelling omvat ook andere vragen van art. 350 Sv. Zoals voor de strafrechter geldt dat hij pas kan toekomen aan een strafoplegging als hij heeft vastgesteld dat het feit bewijsbaar is, het bewezenverklaarde feit strafbaar is en de verdachte strafbaar is, zo geldt dat ook voor een OvJ die een strafbeslissing uitvaardigt.²²⁹ Dat komt doordat het rechtsgevolg van een strafbeslissing niet verschilt met dat van een rechterlijke veroordeling.²³⁰

Eén van de kernvragen van dit onderzoek was of het OM op grond van het dossier tot een schuldvaststelling heeft kunnen komen. Die vraag was voor de onderzoekers niet steeds even gemakkelijk te beantwoorden. Dat was in het bijzonder niet het geval wanneer het politiedossier niet in GPS was opgenomen.²³¹ Slechts in een beperkt aantal van die gevallen – hoofdzakelijk in de ZSM-werkstroom – lukte dat wel dankzij de beschikbaarheid van voorberekingsformulieren waarin het politiedossier was ‘geplakt’.²³² Die voorberekingsformulieren bevonden zich dan in een OM-map in GPS.²³³ Wanneer zich in die map (gedigitaliseerde) handgeschreven concept-processen-verbaal bevonden, zijn ook die bij het oordeel over de schuldvaststelling betrokken. Wanneer daarentegen in het voorberekingsformulier werd volstaan met een enkele verwijzing naar stukken of naar pagina’s uit het – niet voorhanden zijnde – politiedossier, dan hadden de onderzoekers geen aanknopingspunten om de schuldvaststelling inhoudelijk te kunnen controleren.²³⁴ Voor alle duidelijkheid: daaruit kan en mag niet de conclusie worden getrokken dat in al die gevallen de schuldvaststelling onvoldoende was, alleen dat de onderzoekers dat niet konden controleren.

²²⁷ Daarbij komt dat die APV-bepalingen blijkens de toelichtingen daarop een aanvulling beoogden te zijn op art. 266 Sr, de eenvoudige belediging (een klachtdelict). In beide zaken ging het echter om uitlatingen (“homo” en “vieze vuile teringlijer”) die volgens vaste jurisprudentie als beledigend worden aangemerkt.

²²⁸ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 9.

²²⁹ Kessler 2015, a.w., p. 7-8. Een en ander wordt bevestigd door de Aanwijzing OM-straftbeslissing waarin staat vermeld dat een OM-straftbeslissing qua rechtskarakter overeenkomt met een rechterlijke veroordeling en slechts kan worden uitgevaardigd “indien daaraan een adequate schuldvaststelling vooraf is gegaan.” Zie Stcrt. 2018, 67767, p. 1. De thans geldende Aanwijzing OM-straftbeslissing is op dat punt niet gewijzigd (Stcrt. 2022, 9133).

²³⁰ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 1, 20, 76 en 86.

²³¹ Zie paragraaf 4.3.

²³² Die zaken zijn niet meegeteld in de categorie “politedossier ontbreekt” (zie paragraaf 4.3) en de schuldvaststelling is in die gevallen beoordeeld aan de hand van het ‘ingeplakte’ dossier, tenzij evident was dat ook het in het voorberekingsformulier geplakte politiedossier onvolledig was.

²³³ In de OM-map legt het OM voor zichzelf het verloop van de zaak, het overleg met de ketenpartners en de in de zaak genomen beslissingen vast. NB: De OM-map is voor de rechter niet toegankelijk wanneer de zaak voor de rechter komt.

²³⁴ Daarmee is niet gezegd dat in die gevallen niet is voldaan aan de eis van reproduceerbaarheid zoals door het College van PG’s geformuleerd. Degenen die – anders dan de onderzoekers – wel de politiesystemen BVH/BOSZ kunnen raadplegen, kunnen de schuldvaststelling dan immers wel reproduceren. In zaken waarin een OM-hoorzitting had plaatsgevonden en het daarvan opgemaakte verslag in GPS was opgenomen, is dat verslag in sommige gevallen wel bij de beoordeling van de schuldvaststelling betrokken, bijvoorbeeld indien uit het verslag bleek dat de verdachte op die zitting een bekennende verklaring heeft afgelegd.

Met het voorgaande is niet gezegd dat wanneer het politiedossier wel volledig in GPS beschikbaar is, *exact* kan worden gereconstrueerd langs welke weg de OvJ tot schuldvaststelling is gekomen. Dat is niet zo. Dat komt doordat het OM in de uitgevaardigde strafbeschikking niet behoeft te onderbouwen en te motiveren waarop de schuldvaststelling uiteindelijk is gebaseerd. De OM-strafbeschikking bevat – anders dan een rechterlijk vonnis – geen uitgeschreven bewezenverklaring, geen bewijsoverweging en evenmin een uitwerking van de inhoud van de aan de bewezenverklaring ten grondslag liggende bewijsmiddelen.²³⁵ De wettelijke regeling van de OM-afdoening bevat voor het OM eigenlijk maar één motiveringsverplichting. Die is neergelegd in art. 257c lid 3 Sv en die geldt alleen wanneer het OM is afgeweken van een tijdens de OM-hoorzitting aangevoerd uitdrukkelijk onderbouwd standpunt. De motivering voor die afwijking moet worden opgenomen in het verslag dat van de OM-hoorzitting wordt opgemaakt. Die motivering staat niet in de strafbeschikking.

Enkel indien in GPS een voorberekingsformulier van het OM beschikbaar is waarin expliciet en concreet is aangegeven welke stukken uit het in GPS opgenomen politiedossier het OM voor de schuldvaststelling redengevend heeft geacht, kan met een redelijke mate van zekerheid worden gereconstrueerd op welke wijze het OM tot schuldvaststelling is gekomen. Die mate van zekerheid is er niet als een dergelijke ‘leeswijzer’ ontbreekt. Dan wordt in feite alleen maar beoordeeld of uit het totale GPS-dossier een schuldvaststelling *kán* worden gedestilleerd. Of dat destillaat exact overeenkomt met de feiten en omstandigheden die de beoordelaar van het OM redengevend heeft gevonden voor diens schuldvaststelling, kan niet worden gegarandeerd.

In het vervolg van deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op het onderdeel van de schuldvaststelling dat gaat over de bewijsvraag. In paragraaf 4.5.4 komen de strafuitsluitingsgronden ter sprake. De kwalificatie is – in afwijking van het stramen van art. 350 Sv – hiervoor al besproken in paragraaf 4.5.2. Dat is daar gebeurd omdat de feitomschrijving en de kwalificatie in de praktijk van de OM-strafbeschikking samenvallen.

Opgemerkt zij dat bij de beoordeling van de schuldvaststelling zaken niet zijn dubbel geteld. Indien bijvoorbeeld (in deze paragraaf) is geconstateerd dat het bewijs in een bepaalde zaak gebrekkig is, dan is de aanwijzing voor de aanwezigheid van een schulduitsluitingsgrond in dezelfde zaak hierna niet in de cijfers (van par. 4.5.4) meegenomen. Er is dus geteld op een wijze die in de lijn ligt van (en recht doet aan) het rechterlijk beslissingsschema van art. 350 Sv.

De bewijsvraag

Ingevolge art. 338 Sv kan het bewijs dat een verdachte de hem verweten strafbare gedraging heeft begaan alleen worden gebaseerd op wettige bewijsmiddelen. Die bewijsmiddelen zijn limitatief opgesomd in art. 339 Sv. Uit de uitwerking van die bewijsmiddelen in de artikelen 340 tot en met 344a Sv blijkt dat het merendeel van die bewijsmiddelen is gerelateerd aan een openbare terechtzitting. Zo gaat het bij de bewijsmiddelen ‘verklaring van de verdachte’ en ‘verklaring van de getuige’ om hun ter terechtzitting afgelegde verklaringen. Bij een OM-afdoening is van een (openbare) terechtzitting geen sprake. De door een verdachte of getuige afgelegde verklaring kan dan alleen in de bewijsvoering worden betrokken via het door de politie van het verhoor van die verdachte of getuige opgemaakte proces-verbaal. In de context van de OM-strafbeschikking is dus het door de politie opgemaakte proces-verbaal het bewijsmiddel en niet de verklaring van de verdachte of van de getuige. Een proces-verbaal van de politie valt onder het bewijsmiddel ‘schriftelijk bescheid’ van art. 339 lid 1 sub 5 Sv. Als het proces-verbaal op ambtseed/ambtsbelofte is opgemaakt en ondertekend door een daartoe bevoegde verbalisant is het een (volwaardig) proces-verbaal als bedoeld in art. 344 lid 1 sub 2 Sv.²³⁶ Zo niet, dan is het stuk altijd nog ‘een ander geschrift’ als bedoeld in art. 344 lid 1 sub 5 Sv. Ook dat is een wettig

²³⁵ De voor de strafrechter geldende verplichtingen van art. 359 lid 2 jo art. 358 lid 2 Sv en art. 359 lid 3 Sv gelden niet voor de OvJ die een strafbeschikking uitvaardigt.

²³⁶ Zie voor het opmaken en ondertekenen art. 153 Sv.

bewijsmiddel, maar alleen in combinatie met de inhoud van andere bewijsmiddelen. De status van een (volwaardig) proces-verbaal is eigenlijk vooral van belang als het gaat om een strafbaar feit waarvan de verbalisant zelf heeft waargenomen dat het door de verdachte is begaan. Want in die situatie kán het strafbare feit bewezen worden verklaard enkel en alleen op basis van dat ene ondertekende ambtsedige proces-verbaal (zie art. 344 lid 2 Sv). In alle andere gevallen worden minimaal twee wettige bewijsmiddelen vereist.

De ZSM-dossiers bevatten in de regel meer bewijsmiddelen dan de CVOM-dossiers. Dat is niet verrassend. De ZSM-feiten zijn in het algemeen meer complex en vergen enkel en alleen daarom al meer opsporingshandelingen dan de CVOM-feiten. Hoe meer opsporingshandelingen, hoe meer processen-verbaal, hoe meer potentiële bewijsmiddelen. Een doorsnee politiedossier in een CVOM-zaak bevat vaak niet meer dan een proces-verbaal van bevindingen over een geconstateerde forse snelheidsoverschrijding, een uittreksel uit het kentekenregister en een proces-verbaal van verhoor van de verdachte bestuurder. In een ZSM-dossier bevat het politiedossier daarentegen processen-verbaal van aangifte, van aanhouding, van voorgeleiding, van verhoor van de verdachte en – afhankelijk van het strafbare feit – processen-verbaal van verhoor van één of meer getuige(n) plus één of meer rapportage(s) van (een) deskundige(n) (bijvoorbeeld een NFI rapport ingeval van een drugsfeit).

In verband met de bewijsvraag zijn in het onderzoek drie opvolgende vragen te onderscheiden:

- I. Zijn de beschikbare, aan het politiedossier ontleende, bewijsmiddelen voor het bewijs bruikbaar?
- II. Kan op basis van het daadwerkelijk bruikbare bewijs worden geconcludeerd dat de verdachte het hem verweten strafbare feit heeft begaan?
- III. Is er reden om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van het bewijs?

Sub i: de bruikbaarheid van het bewijs

Een bewijsmiddel kan onbruikbaar zijn voor het bewijs doordat er iets mis is gegaan in de opsporing. Zo kan het proces-verbaal waarin het verhoor van de verdachte is neergelegd onbruikbaar zijn voor het bewijs wanneer de verdachte voorafgaand aan dat verhoor niet is medegedeeld dat hij geen antwoord hoeft te geven op de hem gestelde vragen (schending van de zogeheten cautieverplichting van art. 29 lid 2 Sv). Datzelfde lot kan het proces-verbaal van verhoor van de verdachte treffen die vóór dat verhoor niet is geïnformeerd over zijn recht op (gesubsidieerde) verhoor- en consultatiebijstand (art. 27c lid 2 en 3 Sv en art. 28 Sv tot en met art. 28c Sv). Uiteraard kan het OM dit soort missers van de politie niet worden aangerekend, maar relevant is wel of het OM er oog voor heeft en of het OM (vervolgens) voldoende aandacht heeft voor zijn mogelijk minder sterke bewijspositie. Het antwoord op dit soort vragen is lastig uit het dossieronderzoek te halen doordat – zoals hiervoor al is gezegd – het OM de uitgevaardigde OM-strafbeschikking niet expliciet met bewijsmiddelen behoeft te onderbouwen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen de bewijspositie van het OM niet onder dit soort missers van de politie heeft geleden. Vaak is het vormverzuim hersteld, is de cautie alsnog gegeven en heeft de verdachte wederom een bekennende verklaring afgelegd. In de gevallen waarin dat niet is gebeurd, bleef de bewijsuitsluiting meestal zonder gevolg voor het eindresultaat doordat het dossier voldoende andere bewijsmiddelen bevatte om het aan de verdachte verweten feit te kunnen bewijzen. Slechts in 1 zaak in het Corona CVOM-stratum is geconstateerd dat een dergelijk vormverzuim tot de conclusie moet leiden dat het bewijs ontoereikend is.

In 7 van de 272 pre-Corona ZSM zaken waarvan het bewijs kon worden beoordeeld (afgerond 3%) is uit de voorberekingsformulieren afgeleid dat het bewijs (mede) is gebaseerd op (video) beelden, terwijl screenshots van die beelden niet in het (politie)dossier waren opgenomen en de politie evenmin in een proces-verbaal had vastgelegd wat er op de beelden was te zien. De onderzoekers hebben zich de vraag gesteld of het beeldmateriaal bij deze stand van zaken wel bruikbaar is voor het bewijs.

Oud geld

Een bejaarde man wordt ervan verdacht in een kringloopwinkel oude (buitenlandse) bankbiljetten in zijn jaszak te hebben gestopt en deze niet te hebben afgerekend. De verdachte verklaart – onder meer en samengevat – dat hij in de winkel was, dergelijke biljetten spaart en zich er niet van bewust is geweest dat hij deze in zijn zak stopte. De winkelier verklaart dat de verdachte biljetten en munten mocht uitzoeken, dat de verdachte daarvoor in een aparte ruimte mocht zijn, dat de winkelier op camerabeelden zag dat de verdachte ‘iets’ in zijn zak stak, hij de verdachte daarmee heeft geconfronteerd en de verdachte de biljetten toen uit zijn zak haalde.

Uit het voorberekingsformulier blijkt dat voor de bewijsbeslissing de aangifte van de winkelier, de verklaring van de verdachte en de camerabeelden een rol spelen. In het voorberekingsformulier is over die camerabeelden te lezen: *“op camerabeelden is te zien dat VE in het kantoortje zit, met de rug naar de camera toe. Op enig moment pakt hij zijn jas vast en stopt kennelijk iets in de binnenzak van zijn jas. Hij gaat nl met zijn hand richting de binnenzakken van zijn jas. Even later lijkt het alsof hij ook iets in zijn broekzak stopt.”*

Het gebrek aan verslaglegging in het politiedossier lijkt samen te hangen met de ZSM-werkwijze. Aan die werkwijze is inherent dat afdoeningsbeslissingen worden genomen op een moment dat het politiedossier nog niet gereed is. Een risico van die werkwijze is dat op een later moment onvoldoende aandacht is voor de completering van het dossier. Zo kan in gevallen als de onderhavige worden vergeten om screenshots en/of een proces-verbaal waarin wordt gerelateerd wat op het beeldmateriaal is te zien, aan het dossier toe te voegen. Opgemerkt zij dat in een dergelijk geval in een reguliere strafzaak de beelden nog immer een rol kunnen spelen in de bewijsvoering. Zij kunnen ter terechtzitting worden vertoond en via de ‘eigen waarneming van de rechter’ voor het bewijs worden gebruikt (art. 340 Sv). Daarvan uitgaande valt niet goed in te zien waarom de OM-beoordelaar niet op dezelfde wijze de beelden bij zijn buitengerechtelijke afdoeningsbeslissing zou mogen betrekken. Daarvoor is dan wel vereist dat de beoordelaar het beeldmateriaal zelf heeft gezien én dat het beeldmateriaal beschikbaar blijft totdat de zaak onherroepelijk is afgedaan en geëxecuteerd.²³⁷ De hiervoor opgeworpen vraag wordt door de onderzoekers dus bevestigend beantwoord. Overigens zijn de onderzoekers van oordeel dat in de 7 zaken waarin dit speelde ook zonder het beeldmateriaal telkens voldoende ander bewijs beschikbaar was voor de vaststelling dat de verdachte de strafbare gedraging heeft begaan.

Sub ii: de toereikendheid van het bewijs

Het bewijs dat de verdachte een strafbare gedraging heeft begaan kan in twee opzichten tekort schieten. In de eerste plaats doordat niet is voldaan aan de wettelijke bewijsminima en in de tweede plaats doordat niet elk aspect (bestanddeel) van de hem verweten gedraging met een bewijsmiddel kan worden belegd.

De wettelijke bewijsminima

Hiervoor is al gezegd dat voor het bewijs van een strafbare gedraging in de regel minimaal twee wettelijke bewijsmiddelen worden verlangd. Hier zij herhaald dat ten aanzien van drie categorieën bewijsmiddelen dit expliciet uit de wet voortvloeit. Zo is in art. 341 lid 4 Sv bepaald dat het bewijs niet uitsluitend kan berusten op de verklaring van de verdachte zelf en is in art. 342 lid 2 Sv hetzelfde bepaald voor de verklaring van één getuige. Alleen als die ene getuige een opsporingsambtenaar is die van het door hem op heterdaad geconstateerde strafbare feit op juiste wijze een proces-verbaal heeft opgemaakt, geldt dit bewijsminimum niet; zie art. 344 lid 2 Sv. Ten slotte is ook voor de restcategorie ‘andere geschriften’ in art. 344 lid 1 onder 5 Sv expliciet

²³⁷ De wetgever heeft zich over dit soort bewijsrechtelijke kwesties niet uitgelaten. De kans dat deze vraag in de jurisprudentie zal worden beantwoord is nihil. De rechter beoordeelt immers niet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking en al zich evenmin uitlaten over de vraag of aan die uitvaardiging mogelijk onwettig bewijs ten grondslag heeft gelegen.

bepaald dat die geschriften alleen voor het bewijs kunnen worden gebruikt in verband met de inhoud van andere bewijsmiddelen.

In de dossierstudie is nagegaan of het OM bij zijn oordeel dat de verdachte het feit heeft begaan de bewijsminima in acht heeft genomen.

Allereerst is nagegaan of er dossiers zijn waarin het bewijs enkel op de verklaring van de verdachte berust. Daarvan zijn geen voorbeelden aangetroffen.

In de dossierstudie zijn evenmin voorbeelden van gevallen aangetroffen waarin het bewijs enkel is gebaseerd op een geschrift als bedoeld in art. 344 lid 1 sub 5 Sv.

Ten aanzien van de regel dat het bewijs niet mag worden aangenomen op basis van de verklaring van één enkele getuige, niet zijnde een opsporingsambtenaar, zijn de bevindingen anders. Niet voor wat betreft de CVOM-werkstroom. Daarin doet deze situatie zich niet voor. Wel in de ZSM-werkstroom, in het bijzonder in het ZSM pre-Corona stratum. Kenmerkend voor deze (3) zaken is dat er weliswaar verschillende stukken en verklaringen in de dossiers zitten, maar dat het bewijs voor het feit in de kern afkomstig is van slechts één getuige. Een voorbeeld.

Geen haan die ernaar kraait

Tegen de verdachte is aangifte gedaan wegens (eenvoudige) diefstal van een haan. Deze bevond zich volgens aangeefster in een ren op haar terrein. Zij vermoedt dat de diefstal op 31 augustus 2019 heeft plaatsgevonden, maar bemerkte de afwezigheid van de haan pas op 2 september 2019. Zij vermoedt voorts dat de verdachte, haar buurman, de diefstal heeft gepleegd, omdat hij eerder had geklaagd over geluidsoverlast van de haan. De verdachte zou – nadat de aangeefster constateerde dat de haan weg was – volgens de aangeefster hebben verklaard dat hij op 31 augustus 2019 de haan uit de ren zou hebben gehaald en dat hij deze had vrijgelaten in een weiland. De aangeefster is met een vriendin naar het bewuste weiland gegaan. Daar zou de verdachte toen ook zijn geweest. De vriendin van aangeefster verklaart slechts over de zoektocht naar de haan en dat zij van aangeefster zou hebben begrepen dat de verdachte de haan had weggenomen. Zij verklaart ook dat de verdachte even zou zijn gestopt met zijn blauwe auto toen de dames het dier aan het zoeken waren en dat ze het vreemd vond dat de verdachte daar toen was. Volgens RDW-informatie staat een blauwe personenwagen op naam van de verdachte.

De verdachte verklaart samengevat dat hij eerder met de buurvrouw over de geluidsoverlast van de haan heeft gesproken, dat van de aangifte niets waar is, dat hij de haan niet heeft gestolen, dat hij op 31 augustus 2019 vroege dagdienst had, dat hij de haan niet in een weiland heeft gedumpt en ook niet geholpen heeft met zoeken. Hij verklaart verder zich niet te herinneren bij de weilanden te zijn gestopt, maar dat hij daar misschien wel is langsgereden en dat hij een blauwe auto heeft. De verdachte krijgt een geldboete van € 150,- en een schadevergoedingsmaatregel van € 50,- opgelegd.²³⁸ De verdachte stelt verzet in, waarna een sepot 02 (onvoldoende bewijs) volgt.

De bewering dat de verdachte de haan zou hebben ontvreemd berust enkel op vermoedens van de aangeefster.

In de volgende tabel is weergegeven in welke gevallen de bewijsvoering op de verklaring van één persoon berust. Hierbij zijn – om het beeld te completeren – ook de gevallen meegenomen waarin een opsporingsambtenaar de (enige) getuige is geweest van het plegen van het strafbare feit. Uit de tabel blijkt dat dit laatste in de CVOM-zaakstromen met relatief veel verkeersovertredingen (logischerwijs) vaak voorkomt, maar door de werking van art. 344 lid 2 Sv nauwelijks tot bewijsproblemen leidt. Het gaat eigenlijk alleen mis als er (formele) gebreken

²³⁸ Een vordering van de benadeelde partij bevindt zich overigens niet in het dossier. Dit lijkt gebaseerd te zijn op de stelling van de aangeefster dat de haan € 50,- waard zou zijn.

kleven aan het door die ene opsporingsambtenaar opgemaakte proces-verbaal. Dat ligt uiteraard anders bij de gewone (burger)getuige. Dan geldt de bewijsminimumregel van art. 342 lid 2 Sv onverkort (tabel 24).

Unus testis	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Geen politiedossier	78	71	11	18
Geen unus testis	264	271	150	226
Wel unus testis, waarvan	8	8	189	106
<i>* 344 lid 2 Sv toepasselijk</i>	5	8	188	104
<i>* bewijsprobleem: één verbalisant neemt waar plus een gebrekkig pv</i>	0	0	1	2
<i>* bewijsprobleem: één (burger) getuige, geen andere bewijsmiddelen</i>	3	0	0	0
Totaal	350	350	350	350

Tabel 24: aantallen zaken waarin de bewijsvoering in wezen berust op de verklaring van één persoon

Om andere reden ontoereikend bewijs

In de dossierstudie is niet alleen gecontroleerd op de bewijsminima, maar ook op de vraag of gelet op de feitoomschrijving en de in GPS aangetroffen concepttenlastelegging alle aspecten van het aan de verdachte gemaakte verwijt (variërend van plaats en datum van het feit tot alle bestanddelen van het delict) met een bewijsmiddel is belegd (tabel 25). In de gevallen waarin de feitoomschrijving verschillende alternatieven bevat (zie par. 4.5.2) is nagegaan of ten minste voor één van die alternatieven voldoende bewijs aanwezig is. In de gevallen waarin het gaat om een gekwalificeerd delict (bijvoorbeeld "diefstal met braak") of een deelnemingsvorm (bijvoorbeeld medeplegen van telen van hennep), is gecontroleerd of ook daarvoor voldoende bewijs in het dossier aanwezig is.

Indien in een OM-strafbeschikking meer feiten zijn bestraft en voor één feit is geconstateerd dat het bewijs gebrekkig was, is wat betreft de schuldvaststelling het dossier in zijn geheel als gebrekkig aangemerkt.

Bewijs ontoereikend om andere redenen	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Geen politiedossier	78	71	11	18
Nee	252	256	333	316
Ja	19	22	6	14
Twijfel	1	1	0	2
Totaal	350	350	350	350

Tabel 25: bewijs ontoereikend om andere redenen

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat in de CVOM-werkstroom beter wordt gescoord dan in de ZSM-werkstroom. In de tweede plaats valt op dat in zowel de ZSM- als CVOM-werkstroom in de Coronaperiode het aantal dossiers waarin het bewijs ontoereikend is bevonden is gestegen. Een verklaring daarvoor kan zijn dat in de ZSM-werkstroom in die periode meer complexe zaken zijn behandeld (zie par. 2.3.2) en dat het parket CVOM in die periode werd geconfronteerd met een nieuw type strafbaar feit, namelijk overtredingen van noodverordeningen Covid-19.

De zaken waarin het bewijs ontoereikend is bevonden vanwege 'andere redenen' lopen nogal uiteen. Het varieert bijvoorbeeld van ontoereikend bewijs door een evident verkeerde weergave

van pleegplaats of pleegdatum tot ontoereikend bewijs voor een specifiek bestanddeel van het beoogde delict of de deelnemingsvorm. Hier kan een link worden gelegd met de zorgvuldigheid waarmee de feitomschrijving wordt opgesteld en de keuzen die daarin (al dan niet) worden gemaakt. Als in de feitomschrijving bijvoorbeeld een daderschapsvariant of strafverzwarende omstandigheid is opgenomen, is er vanuit gegaan dat dit een bewuste keuze was. Dat is onder meer aan de orde wanneer bij een hennepkwekerij als feit 1 is opgenomen het *mede-plegen* van hennep teelt en als feit 2 het *plegen* van diefstal met braak. Bewijstechnisch volgt de daderschapsvariant en/of de strafverzwarende omstandigheid lang niet altijd uit de onderliggende dossiers. In de Corona CVOM zaakstroom gaat het nogal eens mis bij overtredingen van de noodverordening COVID-19. Een voorbeeld daarvan is een geval waarin een verdachte wordt bestraft voor het zich op een bepaald tijdstip bevinden op een door de voorzitter van de veiligheidsregio aangewezen verboden locatie. Uit het dossier blijkt alleen dat de locatie op dat tijdstip als verboden gebied gold, maar niet blijkt van vaststellingen waar de verdachte zich op dat moment heeft bevonden.

Tabel 26 geeft een totaaloverzicht van de zaken waarin het bewijs om de hiervoor besproken redenen als ontoereikend is aangemerkt.

Bewijsvoering ondermaats	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Geen politiedossier	78	22,3%	71	20,3%	11	3,1%	18	5,1%
1. Ontoereikend bewijs	22	6,3%	22	6,3%	7	2,0%	16	4,6%
<i>Unis testis</i>	3	0,9%	0	0,0%	1	0,3%	2	0,6%
<i>Andere reden</i>	19	5,4%	22	6,3%	6	1,7%	14	4,0%
2. Toereikend bewijs	250	71,4%	257	73,4%	332	94,9%	316	90,3%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 26: gevallen waarin de bewijsvoering ontoereikend is beoordeeld

Sub iii: de betrouwbaarheid van het bewijs

Bewijstechnisch zijn er in de regel geen problemen wanneer de verschillende in een dossier opgenomen bewijsmiddelen inhoudelijk met elkaar overeenkomen en/of elkaar aanvullen. De praktijk is echter weerbarstiger. De ene getuige verklaart net even anders dan de andere, de verdachte bekent niet het hele feit, maar slechts een deel van het feit, de verdachte weerspreekt de door de politie vervaardigde situatieschets, etc. In die gevallen ontkomt de beoordelaar niet aan een nadere waardering en een selectie van het beschikbare bewijsmateriaal. Wanneer de beoordelaar tot de conclusie komt dat op zichzelf bewijsbaar is dat de verdachte zich aan de hem verweten gedraging heeft schuldig gemaakt, zal hij dat oordeel enkel mogen baseren op door hem als betrouwbaar aangemerkt bewijs. Als hij twijfels heeft over die betrouwbaarheid, zal hij nimmer kunnen voldoen aan de in art. 338 Sv gestelde voorwaarde dat hij ‘door den inhoud van wettige bewijsmiddelen de overtuiging heeft bekommen’ dat de verdachte de hem verweten strafbare gedraging heeft begaan. De vraag naar de betrouwbaarheid van het bewijs gaat dus altijd vooraf aan de vraag of het totaal aan bewijs overtuigend is.

Een contra-indicatie voor de betrouwbaarheid van een bewijsmiddel kan de omstandigheid zijn dat een bewijsmiddel niet voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke (waarborg)eisen. Bij een verklaring van een deskundige komt het erop aan dat hij uitsluitend verklaart over wat zijn wetenschap en kennis hem leren omtrent datgene wat aan zijn oordeel is onderworpen. Wanneer hij de grenzen van zijn eigen vakgebied te buiten gaat, komt de betrouwbaarheid van zijn verklaring in het gedrang (art. 343 Sv). Bij een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar

onderstreept de verbalisant dat hij staat voor de inhoud van zijn proces-verbaal doordat hij het op ambtseed/ambtsbelofte opmaakt én doordat hij er zijn handtekening onder plaatst (art. 153 Sv). Wanneer één van die elementen ontbreekt is niet voldaan aan alle wettelijke voorwaarden en verliest het stuk de status van een proces-verbaal als bedoeld in art. 344 lid 1 onder 2 Sv, waarmee overigens niet is gezegd dat het stuk materieel niet betrouwbaar is.²³⁹ Het omgekeerde komt ook voor: een uitwendig/formeel juist bewijsmiddel kan om inhoudelijke/materiële redenen niet of onvoldoende betrouwbaar zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als er een technische onderzoeksmethode is gebruikt waarvan bekend is dat de resultaten geen 100% zekerheid bieden of als uit het dossier blijkt dat een bepaalde verklaring gewoonweg niet kán kloppen.

In het onderhavige onderzoek is in alle zaken nagegaan of zich in het dossier processen-verbaal bevonden die niet op ambtseed of belofte waren opgemaakt en/of niet waren ondertekend. Dit bleek in de ZSM-zaakstromen wat vaker voor te komen dan in de CVOM-zaakstromen. Uit de dossierstudie en uit het interview met het parket CVOM is gebleken dat in de CVOM-werkstroom de ondertekening van het proces-verbaal daadwerkelijk wordt gecontroleerd. Indien dat niet is gebeurd wordt de verbalisant verzocht alsnog voor ondertekening zorg te dragen. Dat bleek echter niet in alle gevallen mogelijk, bijvoorbeeld omdat de verbalisant uit dienst was getreden (tabel 27).

Gebrekkig opgemaakte processen-verbaal	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Geen politiedossier	78	71	11	18
Correct opgemaakte processen-verbaal	258	259	328	324
Niet ondertekend, waarvan	14	18	9	7
* geen van de processen-verbaal zijn getekend	10	3	9	5
* één of enkele processen-verbaal zijn niet getekend	4	15	0	2
Niet op ambtseed/belofte opgemaakt (én niet getekend)	0	0	1	1
Twijfel	0	2	1 ²⁴⁰	0
Totaal	350	350	350	350

Tabel 27: aantallen gebrekkig opgemaakte processen-verbaal en de redenen daarvoor

Hoewel de niet ondertekening en/of het niet op ambtseed/ambtsbelofte opgemaakt zijn van een proces-verbaal tot bewijsproblemen kan leiden, blijkt dat nauwelijks het geval te zijn.²⁴¹ Vooral in de ZSM-werkstroom bleek het dossier eigenlijk in alle gevallen nog voldoende ander bruikbaar bewijsmateriaal te bevatten. In enkele CVOM-dossiers bestond het bewijs echter uitsluitend uit een ongetekend proces-verbaal van één verbalisant. In 2 gevallen in de Corona periode is het

²³⁹ Iets vergelijkbaars speelt bij de uitsluiting van onrechtmatige verkregen bewijs, bijvoorbeeld omdat de cautie niet is gegeven aan een verdachte. Dat bewijs moet om formele redenen terzijde worden gelegd, terwijl het materieel heel betrouwbaar kan zijn.

²⁴⁰ In deze zaak doet één verbalisant de waarnemingen, maar is het proces-verbaal opgesteld door twee verbalisanten. Het proces-verbaal is door één van de verbalisanten getekend, maar onder meer vanwege de wijze van plaatsing van de handtekening is onduidelijk welke van de twee dat is geweest. Omdat er zich nog andere bewijsstukken in het dossier bevinden is het bewijs toereikend.

²⁴¹ Dat is vergelijkbaar met de bevindingen in Beschikt en Gewogen, p. 32-33.

bewijs om die reden als ontoereikend beoordeeld (zie de in tabel 24 reeds weergegeven zaken), omdat in die gevallen het bewijsminimum niet is gehaald.

In het dossieronderzoek is uiteraard ook aandacht geweest voor zaken waarin om materiële redenen vraagtekens zijn te stellen bij de betrouwbaarheid van bewijsmiddelen. Hierbij is grote terughoudendheid betracht. Er is uitsluitend gescoord op evidente gevallen, zoals het (vermoedelijke) gebruik van het resultaat van een discutabele technische onderzoeksmethode. Zaken waarin zich in het dossier deels tegenstrijdige verklaringen van getuigen en/of verdachten bevonden zijn niet afgekeurd. Dat pleegt de cassatierechter ook niet te doen. Het is vaste rechtspraak dat de selectie en waardering van het bewijs behoort tot het domein van de feitenrechter. Bij de buitengerechtelijke afdoening is dat het domein van de OvJ en ten aanzien daarvan past in het kader van art. 122 RO terughoudendheid. Wanneer de verdachte het feit heeft ontkend of de verklaring van getuige A ontlastend is en die van getuige B belastend, dan heeft de OvJ door het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking kennelijk geoordeeld dat het de verklaring van de verdachte of van getuige A niet geloofwaardig heeft geacht. Zolang dat oordeel geen grote verbazing wekt, is er geen aanleiding de OM-strafbeschikking te bekritisieren.

Twijfel betrouwbaarheid bewijsmiddelen	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Geen politiedossier	78	22,3%	71	20,3%	11	3,1%	18	5,1%
Geen twijfel	263	75,1%	271	77,4%	335	95,7%	329	94,0%
Wel twijfel	9	2,6%	8	2,3%	4	1,1%	3	0,9%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 28: gevallen waarin getwijfeld kan worden aan de betrouwbaarheid van één of meerdere bewijsmiddelen

Uit de tabel is af te leiden dat in minder dan 3% van de gevallen in de ZSM-werkstroom en afgerond 1% van de gevallen in de CVOM-werkstroom vraagtekens zijn te zetten bij de betrouwbaarheid van een of meer bewijsmiddelen. In het merendeel van de gevallen gaat het om onduidelijke of incomplete verslaglegging, zoals een van de online aangifte afwijkende uitwerking in een ambtsedig proces-verbaal of een door de politie opgemaakt proces-verbaal waarin andere data staan vermeld dan in de onderliggende bewijsmiddelen.

In geen enkel geval was het bewijs ontoereikend wanneer het onvoldoende betrouwbaar geacht te bewijsmiddel ter zijde zou worden geschoven.

4.5.4 De schuldvaststelling: strafuitsluitingsgronden

In het onderhavige onderzoek is nagegaan of ten tijde van de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking het dossier dusdanige feiten en omstandigheden bevatte dat van een kansrijk beroep op een strafuitsluitingsgrond sprake kon zijn. Zo ja, dan werd de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking gebrekkig geacht. Met het oordeel dat er sprake is van een kansrijke strafuitsluitingsgrond is terughoudend omgegaan. In de eerste plaats omdat de kans van slagen van een strafuitsluitingsgrond sterk wordt bepaald door een waardering en weging van de omstandigheden van het concrete geval. In de tweede plaats omdat de dossierstudie uitwijst dat, hoewel in veel zaken door de verdachte een beroep op een strafuitsluitingsgrond is gedaan, de beoordeling daarvan louter op basis van papier niet altijd even eenvoudig is.²⁴²

²⁴² Ten overvloede zij vermeld dat slechts de informatie die het OM ten tijde van de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking bekend was is meegewogen; informatie die achteraf door bijvoorbeeld een verzetbrief bekend is geworden, is niet bij de beoordeling betrokken.

Het spreekt voor zich dat het OM evident kansloze (beroepen op) strafuitsluitingsgronden naast zich neer mag leggen. Dat mag het OM eveneens in de gevallen waarin op grond van de inhoud van het dossier een andere lezing en waardering van de feiten heel wel mogelijk is. De zittingsrechter heeft die vrijheid ook. Niet valt in te zien waarom dat voor het bestraffend OM anders zou zijn. Een verschil met de rechterlijke procedure is echter wel dat daar een beroep op een strafuitsluitingsgrond ter terechtzitting wordt gedaan en besproken en dat wanneer de rechter dat beroep verwerpt, hij dat oordeel in het vonnis moet motiveren. De uitvaardiging van een OM-strafbeschikking vereist in beginsel geen nadere motivering, tenzij het verweer als een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt aan de orde is gekomen op een OM-hoorzitting en het OM door het uitvaardigen van een strafbeschikking daaraan voorbij gaat.²⁴³

Aan de vraag of een ‘beroep’ op een strafuitsluitingsgrond is gedaan, zijn in het onderzoek geen hoge eisen gesteld, zeker niet in de gevallen dat de verdachte geen rechtsbijstand had.²⁴⁴ Wat betreft de kans van slagen van het beroep is – als gezegd – terughoudend geopereerd.

Uit de dossierstudie blijkt vooral een verschil tussen de ZSM- en CVOM-werkstroom. In de ZSM-werkstroom is in 16 zaken sprake van een mogelijke strafuitsluitingsgrond (pre-Corona: 9 en Corona: 7); in de CVOM-werkstroom is dat slechts in 3 zaken het geval (pre-Corona: 2 en Corona: 1). Daarnaast is opgevallen dat strafuitsluitingsgronden in de Coronaperiode minder vaak voorkwamen dan in de pre-Coronaperiode.

Er zijn in de onderhavige dossierstudie in totaal 10 zaken aangetroffen waarin de onderzoekers hebben geoordeeld dat gelet op de inhoud van het dossier sprake was van een kansrijke strafuitsluitingsgrond (pre-Corona ZSM: 3; Corona ZSM: 4; pre-Corona CVOM: 2 en Corona CVOM: 1). Een voorbeeld daarvan uit de ZSM-werkstroom is:

Hoge nood

De verdachte wordt in de OM-strafbeschikking bestraft voor “diefstal” onder vermelding van art. 310 Sr. Op camerabeelden is te zien dat hij meerdere producten pakt en deze in een lege tas van de winkelketen in zijn winkelmandje stopt. Hij zet vervolgens de winkelmand onder een schap en neemt de tas van de winkelketen met de daarin gestopte producten met zich mee. De verdachte gaat naar de kelderverdieping en rent de winkel uit. De verdachte wordt door het winkelpersoneel aangehouden voor winkeldiefstal.

Tegenover de politie verklaart de verdachte onder meer dat hij de ziekte van Crohn (een ernstige darmaandoening) heeft. Hij overhandigt documenten van onder meer zijn huisarts die deze bewering staven. Hij verklaart vanwege zijn ziekte hevige pijn in zijn buik te hebben gekregen en aan een winkelmedewerkster te hebben gevraagd waar de toiletten zijn. Hij kreeg als antwoord dat deze zich in de kelder van de winkel bevonden. Op de bewakingsbeelden van de winkel is inderdaad te zien dat hij met een winkelmedewerkster spreekt.

De verdachte verklaart dat hij naar beneden is gegaan op zoek naar de toiletten en verklaart zich niet te hebben gerealiseerd dat hij de winkel is uitgerend. Verder verklaart hij dat zijn auto op de bovenverdieping stond. Zijn strafblad is blanco. Uit de stukken blijkt dat de verdachte zijn zaken financieel goed voor elkaar heeft.

In het (interne) voorbereidingsformulier wordt vooral aandacht besteed aan het

²⁴³ Zie art. 257c lid 3 Sv.

²⁴⁴ Zulks geldt immers ook voor de rechter. Vgl. J. de Hullu, *Het materiële strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 366-367.

gegeven dat verdachte een eigen tas van de winkelketen bij zich had. Verdachte heeft daarover verklaard dat hij dat doet uit milieuoogpunt.²⁴⁵

In de CVOM-werkstroom zijn als gezegd minder zaken aangetroffen met een kansrijke strafuitsluitingsgrond. Toch komt het wel voor, zo kan uit het onderstaande voorbeeld uit de pre-Coronaperiode worden afgeleid.

Rijden over de vluchtstrook

Op een snelweg heeft een zwaar verkeersongeval plaatsgevonden. Een verbalisant die weet dat een collega even daarvoor het verkeer heeft stilgezet, ziet dat een ambulance langs het ongeval over de vluchtstrook rijdt met een personenwagen achter zich aan. Het kenteken van de personenauto wordt genoteerd en er wordt een OM-strafbeschikking opgelegd aan de rechtspersoon op wiens naam de auto staat. Namens de rechtspersoon stelt de feitelijke bestuurder van de personenauto verzet in. Uit het verzetschrift (een brief) blijkt dat het 14 maanden oude zoontje van de bestuurder in de ambulance lag, dat deze een epileptische aanval had gehad, met (grote) spoed naar het ziekenhuis moest worden vervoerd, dat de ambulancemedewerker de vader had verzocht vlak achter de ambulance aan te rijden vanwege het ongeval op de snelweg en dat de ambulancechauffeur de vader van het kindje door de file heen zou loodsen. Het ritformulier van de ambulance is bij de brief gevoegd. De beoordelaar van het parket CVOM besluit naar aanleiding van de brief de strafbeschikking aan de rechtspersoon in te trekken en een nieuwe strafbeschikking aan de feitelijke bestuurder uit te vaardigen. Deze laatste strafbeschikking bevindt zich in het dossier en valt in deze onderzoeksperiode. Uit niets blijkt dat acht is geslagen op de verdere inhoud van de brief. Opnieuw wordt verzet ingesteld, onder verwijzing naar de eerdere brief, waarna de zaak alsnog wordt geseponeerd op grond van de geringe strafwaardigheid van het feit.

Opgemerkt zij dat in de ZSM-werkstroom gevallen zijn aangetroffen waarin uit het dossier kan worden afgeleid dat de verdachte ten tijde van het plegen van het feit psychisch dusdanig in de war was dat er vragen kunnen rijzen over de mate van diens toerekeningsvatbaarheid (pre-Corona: 6; Corona: 2). In 2 van de 6 gevallen van het pre-Corona ZSM-stratum en in beide gevallen van het Corona ZSM-stratum is de betreffende verdachte op een OM-hoorzitting gehoord. In de interviews is bevestigd dat op de ZSM-afdelingen kan worden besloten een verward overkomende (kwetsbare) verdachte op te roepen voor een OM-hoorzitting. Op die hoorzitting wordt – zo blijkt ook uit de verslaglegging daarvan – de psychische toestand van de verdachte ten tijde van het plegen van het feit besproken. Er is geen regel die het OM verplicht om verward overkomende verdachten op te roepen voor een OM-hoorzitting voordat over het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking wordt besloten. Deze niet voorgeschreven werkwijze draagt echter wel bij aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming rond de afdoening van strafbare feiten gepleegd door mogelijk kwetsbare verdachten. In 4 van de 6 pre-Corona ZSM zaken is de verward overkomende verdachte niet opgeroepen voor een OM-hoorzitting. Uit de dossiers blijkt niet dat het OM in deze gevallen op andere wijze informatie over de psychische toestand van de verdachte heeft vergaard. Het lijkt erop dat in deze 4 gevallen – rauwelijks – een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd. Dat is te betreuren, maar impliceert niet dat het OM in deze 4 gevallen een kansrijke strafuitsluitingsgrond heeft gemist. Dat is een vraag van een andere orde en een die in deze 4 gevallen niet bevestigend is beantwoord.

Tabel 29 geeft weer in hoeveel gevallen de schuldvaststelling vanwege de aanwezigheid van een kansrijke strafuitsluitingsgrond door de onderzoekers als gebrekkig is aangemerkt.

²⁴⁵ In dit geval stelde de verdachte verzet in tegen de OM-strafbeschikking. De politierechter spreekt hem vrij van de ten laste gelegde diefstal. Het OM heeft geen hoger beroep ingesteld. Om die reden is het proces-verbaal van de terechtzitting van de politierechter niet uitgewerkt. Uit het dossier blijkt niet waarom de politierechter de verdachte heeft vrijgesproken.

Aanwezigheid strafuitsluitingsgrond	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Gebrekkige schuldvaststelling	3	0,86%	4	1,14%	2	0,57%	1	0,29%

Tabel 29: gebrekkige schuldvaststelling vanwege kansrijke strafuitsluitingsgrond

4.5.5 De sanctionering

Algemeen beeld van de opgelegde sancties

In art. 257a lid 2 en 3 Sv worden de sancties opgesomd die in de OM-strafbeschikking (maximaal) mogen worden opgelegd. Deze artikelliden luiden²⁴⁶:

- “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.”²⁴⁷

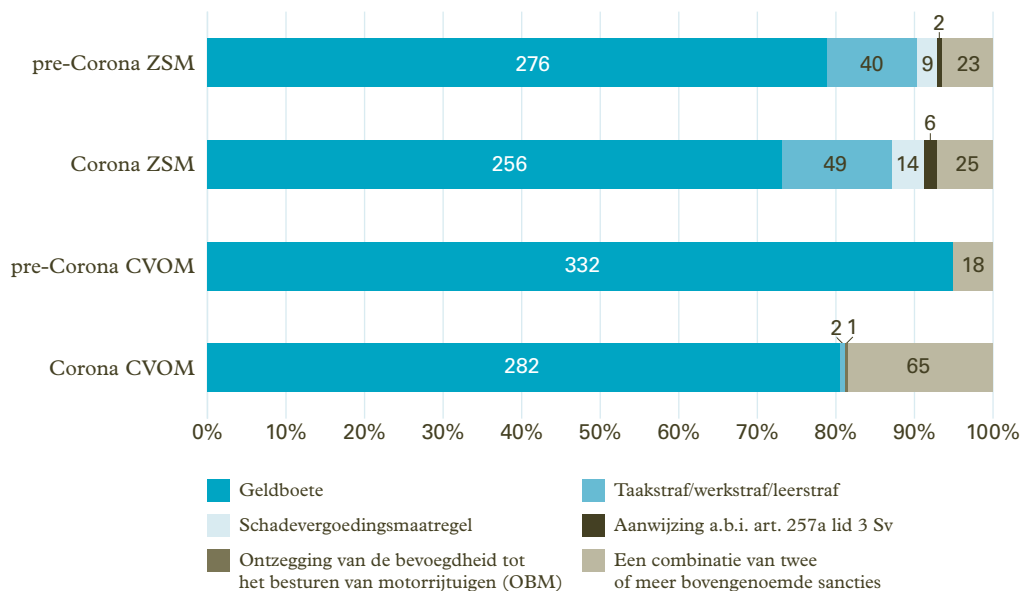
In zijn algemeenheid blijkt uit het dossieronderzoek dat het OM zich bij de strafoplegging houdt aan hetgeen in art. 257a lid 2 en 3 Sv is bepaald. Er worden geen zwaardere straffen opgelegd dan volgens deze bepalingen zijn toegestaan. Andere – ook voor de rechter geldende – wettelijke eisen voor het opleggen van sancties worden in beginsel nageleefd. Zo worden bijvoorbeeld de maximale geldboeten die voor het bestrafte strafbare feit kunnen worden opgelegd niet

²⁴⁶ Deze artikelliden zijn tijdens de beide onderzoeksperioden niet gewijzigd.

²⁴⁷ Voor een toelichting op de voor de strafbeschikking toegelaten sancties zie onder meer M. Kessler in: Handboek Strafbzaken, Deventer: Wolters Kluwer, paragraaf 65.3 (actueel t/m 1 januari 2020) via navigator.nl.

overschreden.²⁴⁸ Dat geldt echter niet voor alle voorschriften. Daarover in het vervolg van deze paragraaf meer.

Uit het onderzoek blijkt dat binnen alle zaakstromen de geldboete veruit de meest opgelegde sanctie is (figuur 6). Dat komt overeen met de bevindingen in 'Beschikt en Gewogen'.²⁴⁹



Figuur 6: verdeling sancties per stratum

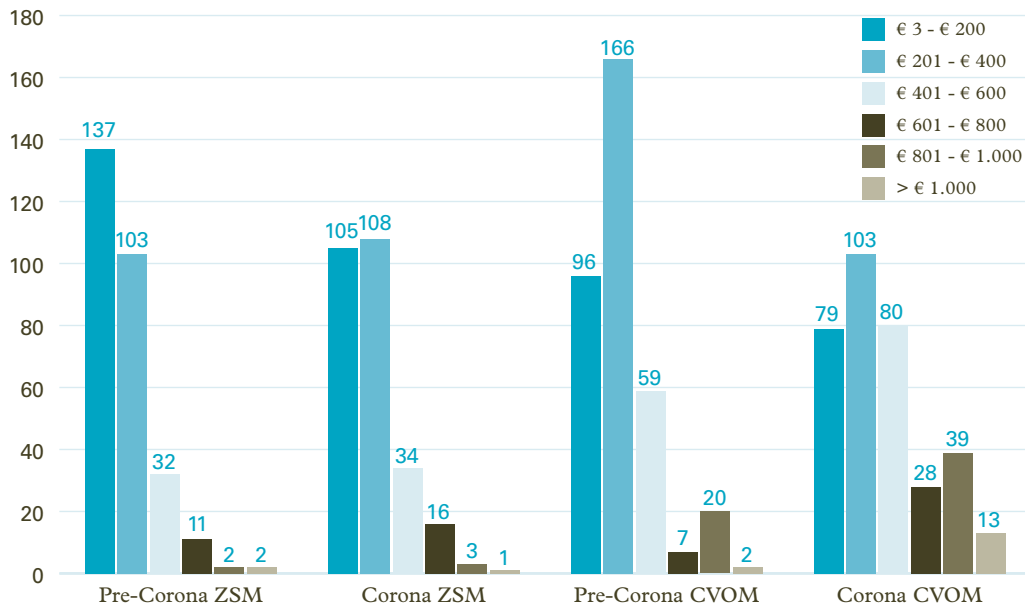
Te zien is dat in de ZSM-werkstroom een grotere verscheidenheid bestaat aan opgelegde sancties, nu daarbinnen ook taakstraffen, schadevergoedingsmaatregelen en gedragsaanwijzingen als bedoeld onder art. 257a lid 3 onder e Sv worden opgelegd. Eveneens komen combinaties van die sancties voor (pre-Corona ZSM: 23; Corona ZSM: 25). Daarbij moet vooral worden gedacht aan een geldboete gecombineerd met een schadevergoedingsmaatregel (pre-Corona ZSM: 9; Corona ZSM: 10) of een taakstraf gecombineerd met een schadevergoedingsmaatregel (pre-Corona ZSM: 7; Corona ZSM: 9).

In de CVOM strata is de verscheidenheid aan sancties minder groot. In de pre-Corona periode voert de geldboete de boventoon en wordt in een beperkt aantal gevallen een combinatie van straffen opgelegd, zoals a) een geldboete met een aanwijzing tot afstand van een voorwerp ter verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer (15) en b) een combinatie van een geldboete en een OBM (3). In de Corona periode zijn daarentegen aanzienlijk vaker OM-straftbeslissingen uitgevaardigd met een combinatie van sancties, te weten a) een geldboete met een OBM (56 dossiers), b) een taakstraf met een OBM (5 dossiers) en c) een geldboete met een aanwijzing die inhoudt dat de verdachte afstand doet van een voorwerp ter verbeurdverklaring of ter onttrekking aan het verkeer (4 dossiers). Uit het interview met het parket CVOM kan worden afgeleid dat een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat men de Coronaperiode heeft benut voor het verwerken van zaken waarin de verdachte in verband met de op te leggen sanctie dient te worden gehoord. Dit is gedaan door verdachten eenvoudigweg telefonisch te horen.

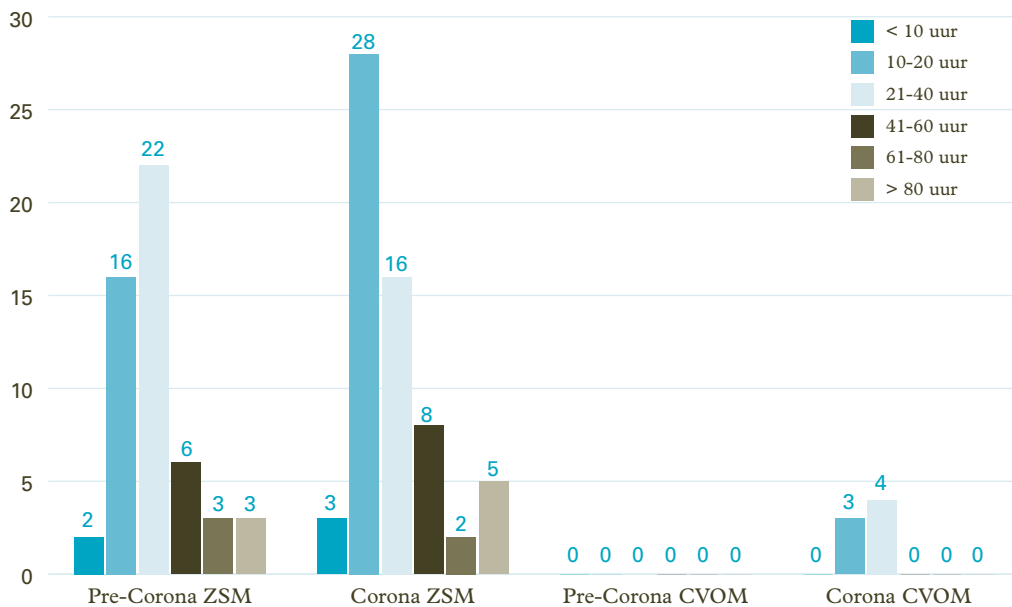
²⁴⁸ In 1 geval in het pre-Corona CVOM-stratum is geconstateerd dat in de OM-straftbeslissing een voorwerp is onttrokken aan het verkeer terwijl uit het dossier blijkt dat de officier van justitie had geoordeeld dat deze retour moest worden gegeven aan de verdachte omdat dit voorwerp ten onrechte in beslag was genomen. Het lijkt erop dat er bij de uitvaardiging van de OM-straftbeslissing een administratieve fout is gemaakt.

²⁴⁹ Beschikt en Gewogen, p. 28-29.

Naast de sanctiemodaliteit is ook de sanctiehoogte inzichtelijk gemaakt (figuur 7 tot en met 10).

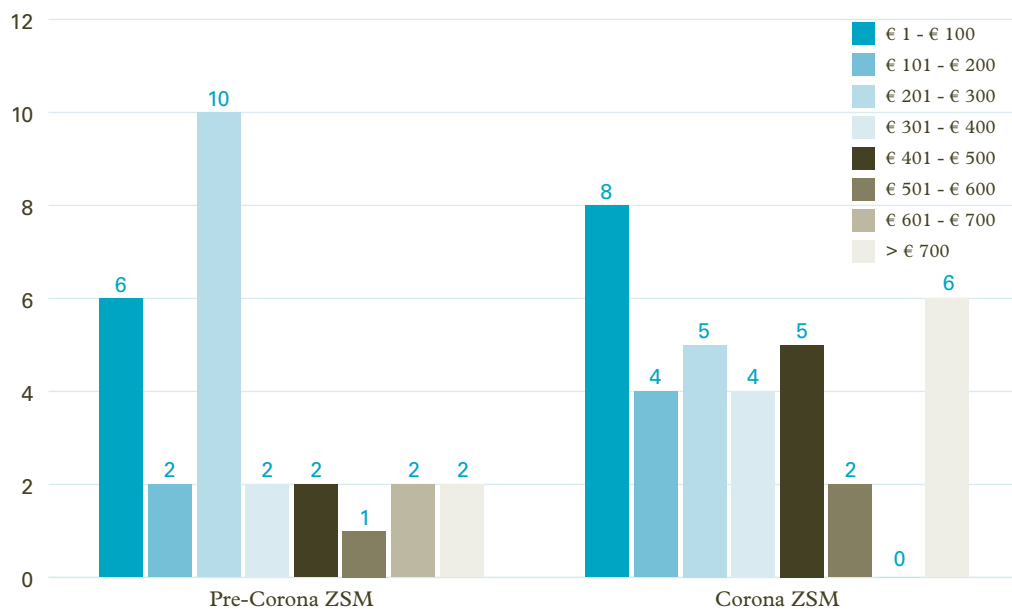


Figuur 7: hoogte opgelegde geldboeten per stratum²⁵⁰

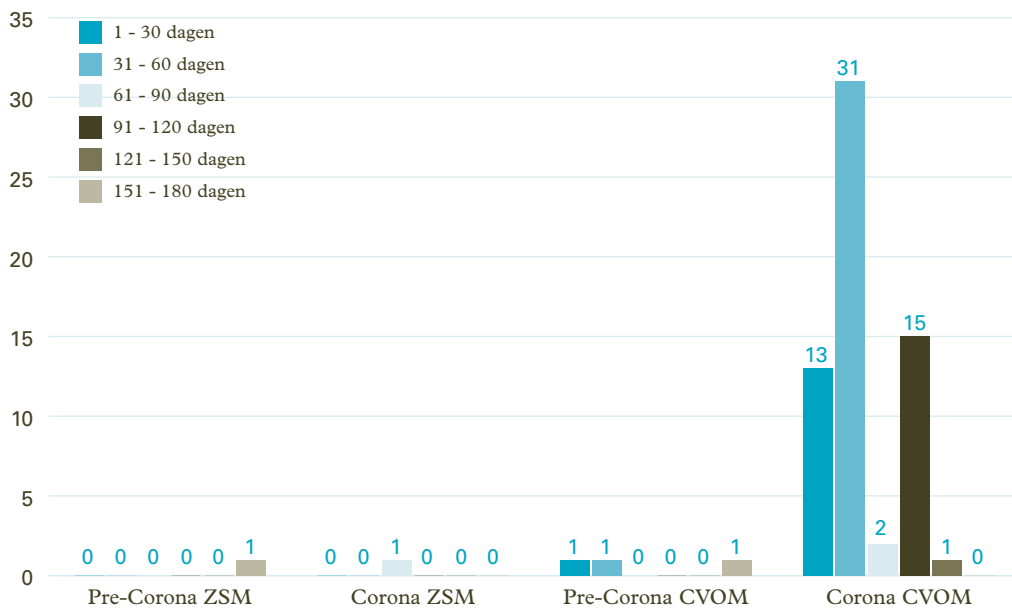


Figuur 8: hoogte opgelegde taakstraffen per stratum

²⁵⁰ In één zaak kon de precieze hoogte van de opgelegde boete op grond van het dossier onvoldoende worden vastgesteld, omdat dossierstukken elkaar tegenspreken. Deze zaak is buiten beschouwing gelaten.



Figuur 9: hoogte opgelegde schadevergoedingsmaatregelen door de ZSM-afdelingen²⁵¹



Figuur 10: hoogte opgelegde OBM per stratum

²⁵¹ In de CVOM-zaakstroom zijn geen schadevergoedingsmaatregelen opgelegd.

Uit de figuren blijkt dat het parket CVOM in zijn algemeenheid hogere geldboetes oplegt dan de ZSM-afdelingen.²⁵² Dat verschil blijkt ook uit de gemiddelden: Pre-Corona ZSM € 247 en Corona ZSM € 242 in vergelijking met pre-Corona CVOM € 354 en Corona CVOM € 473. De laagste geldboete is € 48, de hoogste € 3.700. De gemiddeld opgelegde taakstraffen liggen dicht bij elkaar: 36 uren (pre-Corona ZSM), 36,5 uren (Corona ZSM).²⁵³ De laagste en hoogste aangetroffen opgelegde uren taakstraf zijn 6 uren en 160 uren.

Aangezien de hoogte van de schadevergoedingsmaatregel in de regel afhankelijk is van de ingediende vordering en de ontstane schade is daarvoor geen gemiddelde berekend. De laagste schadevergoedingsmaatregel is € 4,65 de hoogste € 3.762,35.

Voor de OBM is alleen voor het Corona CVOM-stratum een gemiddelde berekend: 64 dagen.²⁵⁴ De kortste OBM van alle strata is 7 dagen, de langste 180 dagen (zijnde het maximum dat in een OM-strafbeschikking kan worden opgelegd).

De algemene sanctierechtelijke voorschriften

Naast de in art. 257a lid 1 Sv opgenomen wettelijke grenzen voor de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking is in het dossieronderzoek gecontroleerd of algemene voorschriften van sanctierecht in de weg stonden aan de opgelegde sanctiemodaliteit en/of hoogte. In dit verband moet worden gedacht aan het taakstrafverbod van art. 22b Sr, schending van de redelijke termijn en in acht te nemen strafvorderingsrichtlijnen.

Redelijke termijn

Wat betreft de redelijke termijn kan hoogstens worden gemeld dat in de CVOM pre-Corona periode in sommige gevallen de verstreken termijn tussen de pleegdatum²⁵⁵ en de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking voor een misdrijf relatief lang was (in drie gevallen meer dan twee jaar, waarvan in één geval ruim vier jaar²⁵⁶). Dat kwam in de CVOM Corona periode niet voor; in alle zaken verstreek minder dan twee jaar tussen de pleegdatum en de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking. In het interview met het parket CVOM is in zijn algemeenheid aangegeven dat het parket een deel van de achterstand tijdens de Coronaperiode heeft ingelopen, in het bijzonder de zaken waarin de verdachte (telefonisch) moest worden gehoord. Dat kan mede een verklaring zijn voor de daling van het tijdsverloop in de Coronaperiode. In de ZSM-zaakstroom is een aantal zaken aangetroffen waarin de termijn tussen de pleegdatum en de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking meer dan 2 jaar is (pre-Corona: 3; Corona: 5). Anders dan in de CVOM-zaakstroom kan de start van de redelijke termijn in deze zaken veel later liggen dan de pleegdatum, reden waarom in deze zaakstroom in beide perioden geen schendingen van de redelijke termijn zijn aangetroffen.

Taakstrafverbod van art. 22b lid 2 Sr

In de CVOM-werkstroom zijn in beide perioden geen gevallen aangetroffen waarin het taakstrafverbod is geschonden. Dat is anders in de ZSM-werkstroom (tabel 30):

²⁵² Vermoedelijk komt dit doordat de geldboeten voor forse snelheidsovertredingen en rijden onder invloed hoog zijn. Dergelijke typen feiten komen veel voor in de CVOM-werkstroom (zie tabel 5). Het PaG gaf hierover aan dat “de straf-toemeting (van dergelijke feiten, PGHR) nauwe afstemming vergt met het boetestelsel in de Mulderzaken en de boetecategorieën deels zijn bepaald door de regering. Het gaat hierbij dus om straftoemeting die in een belangrijk opzicht de ministeriële verantwoordelijkheid voor het algehele boetestelsel raakt.”

²⁵³ Hoewel in de Corona periode door het CVOM ook taakstraffen zijn opgelegd is dat aantal (5) dusdanig laag dat het berekenen van een gemiddelde niet zinvol is voor een goede vergelijking met de andere strata.

²⁵⁴ In de andere strata is het aantal opgelegde OBM zo laag (in totaal 5) dat ook in dit geval het berekenen van een gemiddelde niet zinvol is.

²⁵⁵ Dat in veel van de zaken dezelfde dag is als de datum van het eerste verhoor door de politie, dan wel een datum die daar kort bij in de buurt ligt (in geval van kentekenovertradingen).

²⁵⁶ In deze zaak zou de verdachte zich op 11 november 2015 hebben schuldig gemaakt aan rijden op een snorfiets onder invloed van THC (art. 8 WVW). Op 21 november 2019 werd een OM-hoorzitting gehouden waar de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd. Tijdens de OM-hoorzitting is onder meer de leeftijd van het feit aan de orde gekomen. Een verklaring voor het tijdsverloop is niet bekend.

Schending taakstrafverbod	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM
* taakstrafverbod abi art. 22b lid 2 Sr geschonden	0	3
* twijfel taakstrafverbod abi art. 22b lid 2 Sr geschonden	1	1
Totaal	1	4

Tabel 30: gevallen waarin het taakstrafverbod was geschonden of daarover ernstige twijfel bestond

Uit de tabel blijkt dat in enkele gevallen het in art. 22b lid 2 Sr vervatte taakstrafverbod uit het oog is verloren.²⁵⁷ Zo mag op grond van deze bepaling een taakstraf bijvoorbeeld niet worden opgelegd indien in de vijf jaren voorafgaand aan het nieuwe feit reeds een taakstraf is opgelegd en ten uitvoer is gelegd. Die termijn is in de ZSM-Corona periode niet steeds geëerbiedigd.

Strafvorderingsrichtlijnen

Er zijn in de pre-Corona ZSM zaken 3 gevallen aangetroffen waarin de verdachte voor het bezit van een (kleine) hoeveelheid hard- of softdrugs zwaarder is bestraft dan op grond van de strafvorderingsrichtlijn Opiumwet (2019R011) is geïndiceerd. Het (politie)dossier, noch de hoeveelheid aangetroffen drugs, noch het strafblad van de verdachte maakten die afwijking begrijpelijk.²⁵⁸ Een voorbeeld hiervan is de volgende casus:

Hennepteelt

De verdachte wordt bestraft voor “Opz. middelen van lijst II bereiden, bewerken etc. (>gering hoef. eigen gebr.)” onder vermelding van art. 3 aanhef onder B en art. 11 lid 2 Opiumwet. Hem wordt een geldboete opgelegd van € 400.²⁵⁹ Kennelijk is beoogd de verdachte te bestraffen voor opzettelijke hennepteelt die betrekking heeft op meer dan een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik.

In de woning van de verdachte is één hennepplant, één stekje en één dode plant aangetroffen. Daarnaast is in totaal ook nog 70 gram hennep gevonden en 80 gram aan hennepresten. Uit het dossier blijkt dat het om eigen oogst gaat. Er is geen indicatie dat de verdachte (ooit) meer dan drie planten heeft gehad. Wel worden goederen aangetroffen die wijzen op teelt, zoals één (kleine) kweektent, hydrokorrels, lichtschakelaars en filters. De verdachte verklaart voor eigen gebruik te telen en doet afstand van het beslag. Uit de beoordeling door het OM blijkt dat is geoordeeld dat de planten “niet strafbaar” zijn, maar dat in combinatie met de hennep toppen een geldboete van € 400 zou volstaan.

De strafvorderingsrichtlijn Opiumwet softdrugs (2018R013) geeft aan dat in een situatie waarin sprake is van – kort gezegd – teelt voor eigen gebruik als sanctie enkel “afstand +OAV” wordt opgelegd, óók ingeval van recidive. Een geldboete van € 400 strookt daar niet mee.²⁶⁰

In deze gevallen is de sanctionering in de OM-strafbeschikking in strijd met de strafvorderingsrichtlijnen.

²⁵⁷ Dat het taakstrafverbod ook geldt voor strafbeschikkingen volgt uit art. 78b jo art. 22b Sr.

²⁵⁸ HR 13 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1083.

²⁵⁹ Als bedoeld is het (opzettelijk) aanwezig hebben van hennep te straffen, dan vermeldt de OM-strafbeschikking een verkeerde feitomschrijving.

²⁶⁰ Uit bestendige rechtspraak van de Hoge Raad blijkt bovendien dat “behoudens door het OM te stellen en aannemelijk te maken bijzondere omstandigheden en mits tijdig afstand is gedaan van het in beslag genomen plantenmateriaal, teelt van niet meer dan vijf hennepplantjes (wordt) afgedaan met een politiesepot, ongeacht de hoeveelheid of het gewicht van de met die teelt verkregen of te verkrijgen opbrengst.” Volgens die lijn is het dus niet relevant hoeveel hennep aangetroffen planten opleveren of hebben opgeleverd. HR 26 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO401, HR 26 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9183 en HR 16 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ7152.

De schadevergoedingsmaatregel

Volgens de wetgever leent de schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr) zich goed voor een buitengerechtigde afdoening omdat die maatregel in veel gevallen eenvoudig van aard kan zijn.²⁶¹ Met de invoering van de Wet OM-afdoening is ook art. 36f lid 1 Sr aangepast en wel zodanig dat dit artikel inhoudt dat degene *“jegens wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, de verplichting (kan) worden opgelegd tot betaling aan de staat van een soms gelds”* ten behoeve van het slachtoffer en/of de nabestaanden van de benadeelde partij.²⁶² Art. 36f lid 2 Sr bepaalt de voorwaarden voor oplegging: *“De maatregel kan worden opgelegd indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht.”*

De aard en omvang van de schadevergoeding wordt naar civielrechtelijke criteria, in het bijzonder art. 6:162 BW, bepaald.²⁶³ Voor het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel is vereist dat er een (voldoende) rechtstreeks verband is tussen het door de verdachte gepleegde strafbare feit en de schade.²⁶⁴ Met de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel wordt geen leedtoevoeging beoogd, maar herstel van de rechtmatige toestand. Een schadevergoedingsmaatregel kan in combinatie met andere straffen of als enige sanctie worden opgelegd.²⁶⁵ Niet vereist is dat een benadeelde partij zich heeft gevoegd in het strafgeding.²⁶⁶

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat in de CVOM-strata in geen enkel geval een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd. Uit het interview met het parket CVOM blijkt dat zaken met benadeelde partijen bij het parket CVOM “niet voor(komen), omdat er in beginsel geen zaken met slachtoffers binnen (het parket CVOM) worden afgedaan. Die zaken lopen via de diverse AP’s”. In de ZSM-strata is daarentegen in een behoorlijk aantal gevallen wel een schadevergoedingsmaatregel opgelegd (pre-Corona ZSM: 27 dossiers; 7,7%; Corona ZSM: 34 dossiers; 9,7%), al dan niet in combinatie met een of meer andere sanctie(s). In de dossierstudie is nagegaan of de opgelegde schadevergoedingsmaatregel voldoet aan de daarvoor geldende civiele criteria. Als uitgangspunt is genomen dat het dossier enig civielrechtelijk aanknopingspunt moet bevatten om de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel te rechtvaardigen.²⁶⁷

In veel gevallen kon de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel direct worden herleid tot een zich in het dossier bevindende vordering van de benadeelde partij of volgde de toegebrachte schade rechtstreeks uit het politiedossier. In enkele gevallen is de schadevergoedingsmaatregel opgelegd zonder dat het dossier een vordering van de benadeelde partij bevatte. In 8 dossiers, oftewel nagenoeg 30% van de zaken waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd in de pre-Corona ZSM periode, en in 5 dossiers, oftewel afgerond 14% van de zaken waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd in de Corona ZSM periode, kon de grondslag van de schadevergoedingsmaatregel niet of onvoldoende uit het dossier worden afgeleid. Zo ontbraken in sommige dossiers kennelijk bij de beoordeling betrokken facturen, waardoor (achteraf) niet kan worden vastgesteld op welke schadebedragen de schadevergoedingsmaatregel is gebaseerd. In sommige gevallen is de schade verdeeld over verschillende verdachten zonder dat op grond van het dossier duidelijk is hoe de verdeling tot stand is gekomen. Verder was de toegekende (materiële) schade niet altijd te herleiden tot het feit waarvoor de OM-strafbeschikking was opgelegd. Een voorbeeld:

²⁶¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 23-24.

²⁶² Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 83 en Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 32.

²⁶³ Kamerstukken II 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 5-6. Zie verder het overzichtsarrest: HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379, m.nt. Vellinga onder 2.4.1 t/m 2.4.8.

²⁶⁴ HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379, m.nt. Vellinga onder 2.3.1.

²⁶⁵ HR 3 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3203, NJ 2015/460.

²⁶⁶ HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379, m.nt. Vellinga.

²⁶⁷ Kennelijke misslagen in schadebedragen in de OM-strafbeschikking zijn, mits deze (zeer) beperkte gevolgen hadden, niet als gebrekkig aangemerkt, hoewel dit strikt genomen in strijd is met art. 257a lid 6 onder d Sv.

De onbetaalde taxirit

Uit het dossier blijkt dat de verdachte een taxi heeft genomen en dat hij op de plaats van aankomst niet in staat was (contactloos) de rit van € 27 te betalen. De chauffeur verklaart dat een worsteling is ontstaan met de verdachte. Hij verklaart verder dat de verdachte hem onder meer met een vuist in zijn gezicht heeft geslagen, waardoor zijn bril is gesneuveld. Ook zouden onderdelen van de taxi kapot zijn gegaan. Uit het dossier blijkt dat het totaal van de schade € 240 beloopt. De verdachte bekent dat hij de rit niet heeft betaald, maar ontkent de mishandeling. Hij verklaart de schade onderling met de chauffeur te willen regelen. In GPS bevindt zich een vordering van de benadeelde partij. Gevraagd wordt om vergoeding van de schade die is veroorzaakt door de mishandeling. De mishandelingszaak wordt echter geseponeerd vanwege gebrek aan voldoende wettig bewijs. De verdachte krijgt een OM-strafbeschikking ter zake van overtreding van art. 326 lid 1 Sr (oplichting) en moet een geldboete van € 200,- betalen plus een schadevergoedingsmaatregel van € 220. Nu alleen de oplichting wordt bestraft, is de schade – voor zover deze meer dan € 27 beloopt – niet als rechtstreekse schade aan te merken.

In een aantal andere zaken is met de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel (kennelijk) bedoeld immateriële schade te vergoeden. In die zaken zal de schadevergoeding zijn gegrond op art. 6:106 onder b BW (aantasting in de persoon).²⁶⁸ Van aantasting in de persoon kan sprake zijn indien het slachtoffer 1) lichamelijk letsel heeft opgelopen, 2) schade in zijn eer of goede naam heeft bekomen of 3) op “andere wijze” in zijn persoon is aangetast. Van aantasting in de persoon op “andere wijze” kan sprake zijn indien i) de benadeelde naar objectieve maatstaven geestelijk letsel heeft opgelopen, ii) de aard en de ernst van de normschending met zich mee brengen dat de nadelige gevolgen zo voor de hand liggen dat een aantasting in persoon kan worden aangenomen²⁶⁹ en iii) de benadeelde partij de aantasting in de persoon “met concrete gegevens” heeft onderbouwd.²⁷⁰

Het bijtincident

De hond (Stafford) van de verdachte bijt de hond (Maltezer leeuwte) van het slachtoffer. Deze overleeft het incident, maar is behoorlijk toegetakeld. Uit de vordering benadeelde partij blijkt dat de materiële schade, die genoegzaam uit het dossier kan blijken, reeds is voldaan door de verdachte. In de vordering wordt ook € 400 aan immateriële schade gevorderd. Deze zou bestaan uit het leed dat door het incident in het gezin van het slachtoffer is ontstaan. De eigenaresse van het Maltezer te, tevens aangeefster en enige getuige van het bijtincident, heeft slapeloze nachten gehad en het gezin heeft eronder geleden. Tijdens de OM-hoorzitting verklaart de verdachte dat het haar verbaast “dat mevrouw nog zoveel geld vraagt.”

De verdachte wordt bestraft voor art. 425 aanhef en onder 2 Sr (onvoldoende zorg dragen voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier) en in de OM-strafbeschikking wordt € 400 “schadevergoeding” toegekend. Dit betreft kennelijk de gevorderde € 400 immateriële schade. Gelet op het gebeurde komt enkel aantasting in de persoon op “andere wijze” in aanmerking als grondslag voor de schade. Uit het dossier blijkt niet dat er naar objectieve maatstaven geestelijk letsel is opgelopen of dat de aard en de ernst van de normschending meebrengt dat de

²⁶⁸ De andere grondslagen van art. 6:106 BW betreffen kort gezegd a. het oogmerk tot nadeel toebrengen en b. de aantasting van de nagedachtenis van een overledene bij door de wet bepaalde bloedverwanten.

²⁶⁹ Dat kan - bijvoorbeeld - het geval zijn bij verkrachting. Zie: HR 2 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1496.

²⁷⁰ HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379, m.nt. Vellinga onder 2.4.4-2.4.5. Zie voor de toepassing hiervan onder meer HR 27 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1642, HR 14 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1243 en HR 13 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1127.

nadelige gevolgen zo voor de hand liggen dat een aantasting in persoon kan worden aangenomen. Aangezien de benadeelde partij de immateriële schade ook niet “met concrete gegevens” heeft onderbouwd, heeft het OM bij de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel onvoldoende oog gehad voor de civielrechtelijke grondslag.

Aanwijzingen

Ingevolge art. 257a lid 3 Sv kunnen in de OM-strafbeschikking aanwijzingen worden opgelegd die door de verdachte moeten worden nageleefd.²⁷¹ In het dossieronderzoek zijn twee typen aanwijzingen aangetroffen, te weten “afstand (doen) van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer” (art. 257a lid 3 onder a Sv) en “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”, oftewel de gedragsaanwijzing (art. 257a lid 3 onder e Sv). Andere in art. 257a Sv genoemde aanwijzingen zijn in de dossierstudie niet aangetroffen (tabel 31).²⁷²

De opgelegde aanwijzingen	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
De opgelegde aanwijzingen, waarvan:	6	10	15	4
* aanwijzing a.b.i. art. 257a lid 3 onder a Sv	0	2	15	4
* aanwijzing a.b.i. art. 257a lid 3 onder e Sv	6	8 ²⁷³	0	0

Tabel 31: de aantallen opgelegde aanwijzingen in OM-strafbeschikkingen

Over de aanwijzing tot het doen van afstand van voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer vatbare voorwerpen heeft het onderzoek geen relevante bevindingen opgeleverd. Enkel kan worden gemeld dat deze aanwijzing vooral in de CVOM-werkstroom is opgelegd. Het ging steeds om gevallen waarin de verdachte niet al eerder in het onderzoek - desgevraagd - afstand had gedaan van een inbeslaggenomen voorwerp. Die gang van zaken ligt in de lijn van het wettelijk systeem.²⁷⁴

De in OM-strafbeschikkingen opgelegde gedragsaanwijzingen behoeven meer aandacht. Dit type aanwijzingen is enkel in de ZSM-werkstroom opgelegd.²⁷⁵ Voorbeelden van de in het onderzoek aangetroffen gedragsaanwijzingen zijn locatiegeboden, locatieverboden en contactverboden, en voorts aanwijzingen dat de verdachte zich dient te onderwerpen aan diagnostisch onderzoek, zich onder (ambulante) behandeling laat stellen, controle op middelengebruik moet

²⁷¹ Zie hierover uitvoeriger Kessler 2020, a.w., paragraaf 65.3.

²⁷² Wat betreft de in art. 257a lid 3 onder c Sv genoemde aanwijzing die is gericht op ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel zou dat ook niet mogen, omdat de tijdens het onderzoek geldende Aanwijzing OM-afdoening de oplegging daarvan niet toestond.

²⁷³ In één zaak bevat de OM-strafbeschikking de aanwijzing niet, terwijl deze volgens het verslag dat van de OM-hoorzitting is opgemaakt, tijdens de OM-hoorzitting wel aan de verdachte als sanctie is opgelegd en medegedeeld. De OM-hoorzitting is in dit geval doorslaggevend gevonden.

²⁷⁴ In de meeste zaken in de dossierstudie waarin moet worden beslist over een inbeslaggenomen voorwerp wordt geconstateerd dat de verdachte heeft verklaard dat het voorwerp hem toebehoort en dat hij ten overstaan van een opsporingsambtenaar schriftelijk afstand heeft gedaan. In die gevallen kan op grond van art. 116 lid 2 onder c Sv met het voorwerp worden gehandeld als ware het verbeurd verklaard of onttrokken aan het verkeer en is een afzonderlijke oplegging van een gedragsaanwijzing niet noodzakelijk.

²⁷⁵ In de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), Stcrt. 2013, 33003, stond nog opgenomen dat het opleggen van een gedragsaanwijzing niet mogelijk was. In de Aanwijzing OM-strafbeschikking 2015 (Stcrt. 2015, 8971) is dat voorschrift vervallen. Het opleggen van een gedragsaanwijzing is sindsdien toegestaan.

dulden, medicijnen moet innemen en gedrags(interventie)trainingen moet volgen.²⁷⁶ Bij het merendeel van deze aanwijzingen is bepaald dat deze “geldt voor de duur van 1 jaar.” Daarmee wordt kennelijk het wettelijk maximum van de in art. 257a lid 2 onder e Sv genoemde proeftijd bedoeld. In geen van de OM-straftbeslissingen is deze termijn overschreden. In sommige OM-straftbeslissingen zijn wel kortere proeftijden opgenomen. In een enkel geval zijn in één OM-straftbeslissing per aanwijzing verschillende termijnen gehanteerd. De wet staat daaraan niet in de weg. Of dat altijd even begrijpelijk is voor de verdachte, is een andere vraag.

De ‘algemene’ aanwijzing

Een opvallende onderzoeksbevinding in verband met de gedragsaanwijzing is dat in alle gevallen waarin in de OM-straftbeslissing een specifiek op de verdachte toegesneden gedragsaanwijzing met een daaraan gekoppelde proeftijd is opgelegd, altijd ook “de aanwijzing om zich gedurende bovengenoemde periode niet schuldig te maken aan enig strafbaar feit of zich op andere wijze te misdragen” wordt opgelegd.

Tekstueel doet deze aanwijzing – in elk geval wat betreft het eerste deel – sterk denken aan de algemene voorwaarde die onderdeel uitmaakt van elke rechterlijke voorwaardelijke veroordeling. Die algemene voorwaarde vindt haar oorsprong in art. 14c lid 1 Sr. Daar is immers bepaald dat wanneer de rechter beslist tot een voorwaardelijke bestraffing, dat geschiedt onder de algemene voorwaarde “dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit” (art. 14c lid 1 Sr).²⁷⁷ Deze algemene voorwaarde maakt ‘van rechtswege’ onderdeel uit van een voorwaardelijke veroordeling.²⁷⁸ De wettelijke regeling van de OM-afdoening kent geen vergelijkbaar voorschrift voor de situatie waarin de OvJ de verdachte een – aan een proeftijd gekoppelde – gedragsaanwijzing oplegt. Navraag bij het PaG naar de herkomst van deze ‘algemene voorwaarde’ in OM-straftbeslissingen met een gedragsaanwijzing leverde geen duidelijkheid op. Gemeld werd dat de ‘algemene aanwijzing’ automatisch wordt toegevoegd wanneer een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. De reden waarom dit gebeurt was niet meer te achterhalen, maar verondersteld werd dat het van doen heeft met het gelijktrekken van het voorwaardelijk sepot en de (OM-)straftbeslissing. Dat bij het voorwaardelijk sepot ook wordt gewerkt met een algemene voorwaarde gelijkend op die uit een rechterlijk vonnis is een feit.²⁷⁹ Iets anders is of die praktijk ook kan worden doorgetrokken naar de OM-straftbeslissing door die algemene voorwaarde in de (OM-)straftbeslissing op te nemen in de vorm van een algemene aanwijzing.

In de wetsgeschiedenis op de Wet OM-afdoening is te lezen dat de in art. 257a lid 2 sub d en sub e omschreven (bijzondere) aanwijzingen “zijn afgeleid van enkele voorwaarden die de rechter in het kader van een voorwaardelijke veroordeling kan stellen”, dat die “aanwijzingen of voorwaarden veelal (worden) gesteld in het kader van een voorwaardelijk sepot”, dat “(m)et de opname van deze aanwijzingen in het derde lid wordt (...) beoogd de mogelijkheden die het voorwaardelijk sepot biedt in de regeling van de strafbeslissing te integreren” en dat “(v)erwacht mag worden dat de modaliteiten van het voorwaardelijk sepot die zich in de praktijk (hebben) ontwikkeld (...), zich in het algemeen in de constructie van de strafbeslissing laten inpassen.”²⁸⁰

²⁷⁶ Opgemerkt zij dat sinds de inwerkingtreding van de Aanwijzing OM-straftbeslissing (2020A014) op 1 maart 2021 (Stcrt. 2021, 62572-n1) niet alle hier genoemde voorbeelden van opgelegde gedragsaanwijzingen nog zijn toegestaan. Zo is alleen ambulante behandeling toegelaten en dient bij het opleggen al duidelijk te zijn hoelang die behandeling gaat duren. Verplichte inname van medicijnen is evenmin toegelaten.

²⁷⁷ De tekst is ook vergelijkbaar met de algemene voorwaarde van een voorwaardelijk sepot. Zie J. Bijlsma, Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk en evaluatie, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 127.

²⁷⁸ Aldus HR 8 juni 1993, NJ 1993/746.

²⁷⁹ Zie Bijlsma, a.w., p. 127.

²⁸⁰ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 24 en 25.

Het hiervoor weergegeven antwoord van het PaG op de vraag naar de herkomst van de algemene aanwijzing tot – kort gezegd – het niet begaan van nieuwe strafbare feiten, lijkt te zijn gestoeld op deze passages uit de wetsgeschiedenis. Punt is echter dat in deze passages (en in de rest van de wetsgeschiedenis op de Wet OM-afdoening) met geen woord wordt gerept over de algemene voorwaarde die in het kader van een voorwaardelijke veroordeling op grond van art. 14c lid 1 Sr van rechtswege deel uitmaakt van de uitspraak en die de OvJ bij een voorwaardelijk sepot standaard pleegt te stellen. De wetgever lijkt zich alleen te hebben geconcentreerd op de bijzondere voorwaarden.²⁸¹ Het overhevelen van de standaardwerkwijze bij het voorwaardelijk sepot naar de OM-strafbeschikking miskent dat het karakter van het voorwaardelijk sepot wezenlijk verschilt van dat van de OM-strafbeschikking. Bij de OM-strafbeschikking gaat het immers om een afdoening van een strafzaak die gelijk staat aan die van een veroordelend rechterlijk vonnis. Dat niveau van afdoening wordt bij een voorwaardelijk sepot niet bereikt en dat verschil komt ook tot uitdrukking in de wettelijke regeling. Het voorwaardelijk sepot is in het Wetboek van Strafvordering slechts in algemene zin geregeld: in art. 167 lid 2 Sv en art. 242 lid 2 Sv is enkel bepaald dat het OM “onder het stellen van bepaalde voorwaarden” de vervolgingsbeslissing voor een daarbij te bepalen termijn kan uitstellen. Te stellen voorwaarden worden niet (in art. 167 Sv) of nauwelijks (in art. 242 Sv)²⁸² genoemd. Dat staat in schril contrast met de regeling van de OM-strafbeschikking en van de voorwaardelijk veroordeling. Daar zijn de bestraffingsmodaliteiten tot in detail uitgewerkt.

Ten overvloede zij nog opgemerkt dat het te ver voert om de bevoegdheid tot het opleggen van een algemene aanwijzing tot het niet begaan van strafbare feiten in te lezen in de bevoegdheid tot het opleggen van “andere aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffende”.

Aanmerkelijk korter kan worden stil gestaan bij het tweede deel van de hiervoor geciteerde algemene aanwijzing om zich gedurende de proefperiode niet op ander wijze te misdragen. Dat tekstblok maakte in een grijs verleden ook deel uit van de algemene voorwaarde van de voorloper van art. 14c lid 1 Sr. Daar is het sinds 1 januari 1987 vervallen.²⁸³ Alleen al om die reden hoort deze zinsnede niet in de aanwijzing in de OM-strafbeschikking thuis.²⁸⁴ Onduidelijk is waarom deze passage nadien in de formulering van de algemene sepotvoorwaarde is gehandhaafd.²⁸⁵

De gedragsaanwijzingen

Aangezien de “andere aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffende” zijn ontleend aan de gedragsvoorwaarden van art. 14c lid 2 onder 5 Sr (oud), gelden de voor die voorwaarden in de rechtspraak ontwikkelde criteria ook voor de gedragsaanwijzingen. Zo mogen geen gedragsvoorwaarden worden opgelegd waarvan de nakoming niet onder alle omstandigheden afhankelijk van het gedrag van de veroordeelde is²⁸⁶ en dienen de voorwaarden “voldoende precies” het gedragsvoorschrift te bevatten.²⁸⁷ Het belang van een voldoende precieze formulering van (bijzondere) voorwaarden is evident: dit waarborgt dat de persoonlijke levenssfeer van de verdachte niet meer dan nodig door het beoogde toezicht wordt beperkt alsook dat hij voldoende houvast heeft om te voorkomen dat hij de voorwaarden overtreedt.

²⁸¹ In de woorden van de wetgever: de aanwijzingen in de wet OM-afdoening “zijn letterlijk ontleend aan de regeling van de voorwaardelijke veroordeling” (Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 89). Gelet op de in de wet opgenomen aanwijzingen kan hier alleen maar worden bedoeld op de bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijke veroordeling. Zie over de verhouding tussen de algemene en bijzondere voorwaarden de conclusie van de procureur-generaal van 22 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:170 die vooraf ging aan HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807.

²⁸² Art. 242 lid 3 Sv bevat enkel aanvullende voorschriften voor het geval de OvJ voorwaarden stelt “betreffende het gedrag van de verdachte”.

²⁸³ Wet van 26 november 1986, Stb. 593 en Kamerstukken II 1984-1985, 18 764, nrs. 1-3, p. 15.

²⁸⁴ Nog afgezien van het punt dat deze vermelding ook onvoldoende precies is, zoals hierna zal worden uiteengezet.

²⁸⁵ Bijlsma, a.w. p. 127, pleitte in 2019 voor afschaffing.

²⁸⁶ HR 19 mei 1981, NJ 1981/419 m.nt. Th.W. Van Veen waarin het niet mogen houden van een kat in een woonhuis niet enkel afhankelijk was van het gedrag van de veroordeelde en HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2981.

²⁸⁷ Zie o.a. HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400, NJ 2016/329 en HR 28 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1403, NJ 2022/9.

In de dossierstudie zijn verschillende gedragsaanwijzingen aangetroffen waarvan de vraag kan rijzen of de voorwaarde voldoende precies is geformuleerd en/of waarvan de nakoming onder alle omstandigheden afhankelijk is van het gedrag van de veroordeelde. Enkele voorbeelden uit de dossierstudie:

“- verdachte zal op geen enkele wijze contact opnemen en/of onderhouden met [aangever] dat wil zeggen niet in persoon, telefonisch, via email, SMS, Whatsapp of anderszins. Verdachte zal zich niet in en/of in de nabijheid ophouden van de woning van [aangever; adres] met uitzondering als dit gebeurt in verband met de omgang en/of de gezagskwestie van/met betrekking tot de kinderen én in overleg met de medewerkers van de reeds betrokken hulpverlening.”

PGHR: Het “op geen enkele wijze (...) onderhouden” van contact is niet “onder alle omstandigheden” enkel afhankelijk van het gedrag van de verdachte.

“- de aanwijzing om zich te laten behandelen door Novadic-Kentron, netwerk voor verslavingszorg of soortgelijke ambulante forensische zorg, zulks ter beoordeling van de reclassering waarbij de veroordeelde zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven indien de reclassering dit nodig acht. Deze aanwijzing geldt voor de duur van 1 jaar, welke begint zodra de strafbeschikking onherroepelijk geworden is.

- de aanwijzing om zich niet te bevinden in de (straat) in (stad). Deze aanwijzing geldt voor de duur van 6 maanden, welke begint zodra de strafbeschikking onherroepelijk geworden is.*
- de aanwijzing om zich te houden aan de aanwijzingen die de reclassering hem geeft, voor zover deze niet al zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde.”*

PGHR: De laatste zinsnede is onvoldoende precies.

Buiten de gevallen waarin getwijfeld kan worden over de vraag of de aanwijzing voldoende precies is, bevinden zich in de dossierstudie aanwijzingen in OM-strafbeschikkingen die regelrecht in strijd met het recht zijn. In de pre-Corona ZSM zaakstroom bevat 1 OM-strafbeschikking de “aanwijzing om zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling, te weten Novadic Kentron of soortgelijke instantie, inclusief klinische opname voor de duur van maximaal 7 weken. (...) de aanwijzing om begeleid te wonen dan wel te verblijven in de maatschappelijk opvang”. Een klinische opname houdt een vrijheidsbeperking in die uitsluitend door de rechter mag worden opgelegd.²⁸⁸ Daarmee vergelijkbaar zijn aanwijzingen die inhouden dat de verdachte “zich onder behandeling (laat) stellen van een deskundige of zorginstelling, indien de reclassering dat noodzakelijk acht” of soortgelijke zinsneden (pre-Corona ZSM: 1; Corona ZSM: 3). Dergelijke formuleringen laten ruimte voor een klinische opname en het lijkt erop dat de reclassering daarover beslist. Ook dat is in strijd met het recht.²⁸⁹

Ten slotte bevatten enkele OM-strafbeschikkingen aanwijzingen om (al dan niet door de reclassering te bepalen) medicijnen in te nemen. In de huidige Aanwijzing OM-strafbeschikking wordt een stokje gestoken voor het opleggen van deze gedragsaanwijzing. De Aanwijzing OM-strafbeschikking die gold ten tijde van de onderzoeksperioden van het onderhavige onderzoek bepaalde dat echter nog niet.

²⁸⁸ Zie in dat verband ook de passage over gedragsaanwijzingen sinds de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2020A014) (Stcrt. 2021, 62572-n1). Die passage laat er geen misverstand over bestaan dat deze aanwijzing niet is toegestaan.

²⁸⁹ Vgl. HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:946.

4.5.6 Informerende onderdelen

De OM-strafbeschikking moet op grond van art. 257a lid 6 Sv ook informatie verschaffen over de wijze waarop verzet kan worden ingesteld (sub f) en over de wijze van tenuitvoerleggen (sub g). In de praktijk gebeurt dat vaak door op de achterzijde van de strafbeschikking de betreffende informatie af te drukken.²⁹⁰ Dat is vergelijkbaar met de wijze waarop de verdachte in een dagvaarding wordt geïnformeerd over zijn rechten.

Informatie over de wijze waarop verzet kan worden ingesteld

Art. 257a lid 6 onder f Sv bepaalt dat de strafbeschikking “de wijze waarop verzet kan worden ingesteld” vermeldt. De wetgever acht dit een belangrijk voorschrift.²⁹¹

Op de achterzijde van de in de dossierstudie aangetroffen afschriften van de OM-strafbeschikking bevindt zich in alle gevallen een toelichting met informatie over het instellen van verzet. In die zin wordt door het OM aan de informatieverplichting voldaan. In de ZSM-werkstroom is de informatie doorgaans volledig. In de CVOM-werkstroom is dat anders. De daar gebruikte tekst is niet steeds volledig:

“Niet eens met de strafbeschikking

Bent u het niet eens met de strafbeschikking, dan kunt u binnen twee weken na kennisneming van de strafbeschikking verzet instellen bij de officier van justitie.

Wanneer u verzet instelt, kan de officier van justitie uw zaak aan de rechter voorleggen. De officier van justitie is bij zijn eis op zitting niet gebonden aan de in de strafbeschikking opgelegde straf. U heeft de mogelijkheid om u te laten bijstaan door een advocaat. Naar aanleiding van uw verzet kan de officier van justitie ook beslissen de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen.

Door verzet tegen de strafbeschikking wordt de tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort, tenzij naar het oordeel van de officier van justitie vaststaat dat het verzet na het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn is gedaan.

U kunt verzet instellen:

- Bij voorkeur schriftelijk, dit kan alleen door u of uw advocaat; U stuurt uw brief naar Postbus 8267, 3503 RG Utrecht

Dit is het parket dat het verzet zal behandelen.

Vermeld in de brief uw naam, het parketnummer of CJIB-nummer, de datum waarop u kennis heeft genomen van de strafbeschikking. Of voeg een kopie van de strafbeschikking toe.

Het verzetschrift moet zijn voorzien van de datum van ondertekening en uw handtekening.

Verder kunt u in het verzetschrift uitleggen waarom u het niet eens bent met de strafbeschikking. In uw verzetschrift kunt u een adres in Nederland opgeven waar mededelingen over de strafzaak naar toe kunnen worden gezonden. Betaal niet als u in verzet gaat tegen de strafbeschikking. U ontvangt bericht van de officier van justitie over de behandeling van het verzet.

Als u geen verzet instelt, kan de strafbeschikking vanaf veertien dagen na de uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking ten uitvoer worden gelegd.

Het is mogelijk dat van deze strafbeschikking een aantekening wordt gemaakt in de justitiële documentatie. Meer informatie vindt u op www.justid.nl/organisatie/JDS/registratie.aspx.”²⁹²

In de toelichting wordt alleen de mogelijkheid benoemd om “bij voorkeur” schriftelijk verzet in te stellen. In weerwil van de opmaak en van de inhoud van de tekst, wordt niet vermeld welke

²⁹⁰ Zie Kessler 2020, a.w., paragraaf 65.4.2.1.

²⁹¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 37 en 67.

²⁹² Deze link werkt overigens niet.

weg dan kennelijk ook open staat, maar niet de voorkeur heeft, te weten dat de verdachte, een bepaaldelijk gevolmachtigd advocaat of een bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde ingevolge art. 257e lid 3 eerste zinsnede Sv ook in persoon verzet kan instellen. In zoverre is de toelichting incompleet. Uit nadere informatie van het OM blijkt dat in de standaardbrief een foutief adres stond voor het in persoon instellen van verzet. Die brief werd telkens handmatig aangepast met als resultaat een incomplete toelichting. Een en ander is in 2021 hersteld en zou dus niet meer mogen voorkomen.

Informatie over de wijze van tenuitvoerlegging

Art. 257a lid 6 onder g Sv bepaalt dat de strafbeschikking “de wijze van tenuitvoerlegging” vermeldt. Een nadere toelichting daarop is door de wetgever niet gegeven.²⁹³ Gelet op de tekst van de wet kan echter veilig worden aangenomen dat hiermee wordt bedoeld dat de verdachte op de hoogte wordt gebracht van de wijze van tenuitvoerlegging van de in de specifieke strafbeschikking opgenomen sancties.

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat indien er een geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel aan de verdachte is opgelegd, informatie over de wijze van tenuitvoerlegging altijd wel in de toelichting op de OM-strafbeschikking is opgenomen. In die gevallen wordt doorgaans²⁹⁴ de volgende tekst aangetroffen:

“Betaling

Indien er aan u een geldboete of andere financiële sanctie is opgelegd dan ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau binnenkort een acceptgirokaart. Dat is niet het geval indien u al (direct) geheel betaald heeft. Op de website van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (<http://www.cjib.nl/strafbeschikking-proces>) vindt u meer informatie over betaling van een strafbeschikking.

Is het verschuldigde bedrag na alle incassomaatregelen niet bijgeschreven, dan kan de officier van justitie u alsnog dagvaarden. De officier van justitie is bij zijn eis op zitting niet gebonden aan de in de strafbeschikking opgelegde straf. Door het vrijwillig voldoen van de strafbeschikking doet u afstand van de mogelijkheid om verzet in te stellen.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering moet u naast de opgelegde geldboete € 9,00 aan administratiekosten betalen. Uw betaling wordt eerst in mindering gebracht op de administratiekosten en daarna op de opgelegde geldboete.”

Als géén geldelijke sanctie wordt opgelegd, wordt vaak wel een ingekorte variant van de zojuist weergegeven toelichting opgenomen. Deze houdt dan in:

“Betaling

Indien er aan u een geldboete of andere financiële sanctie is opgelegd dan ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau binnenkort nadere informatie over de betaling. Dat is niet het geval indien u al (direct) geheel betaald heeft. Op de website van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (<https://www.cjib.nl/strafbeschikking-proces>) vindt u meer informatie over betaling van een strafbeschikking.

Door het vrijwillig voldoen van de strafbeschikking doet u afstand van de mogelijkheid verzet in te stellen.”

Merkwaardigerwijs ontbreekt in deze gevallen informatie over de wijze van tenuitvoerlegging van de niet-geldelijke sancties (tabel 32).

²⁹³ Zie Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 37 en 67. Meer dan dat de verdachte in de strafbeschikking de verdachte “wordt geïnformeerd over de wijze van tenuitvoerlegging van de strafbeschikking” staat daar niet vermeld.

²⁹⁴ In sommige gevallen worden ook de incassomaatregelen nader uitgewerkt.

Vermelding wijze tenuitvoerlegging	Pre-Corona ZSM	CoronaZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Ja ²⁹⁵ , waarvan	241	225	84	134
<i>* kennisgeving OBM aanwezig waarin de tul van de OBM afdoende wordt uitgelegd</i>	0	0	0	57
Nee, waarvan	55	67	6 ²⁹⁶	10
<i>* geen toelichting op gedragsaanwijzing a.b.i. art. 257a lid 3 onder e Sv</i>	1	6	0	2
<i>* geen toelichting op taakstraf & oproepingsbrief OM-hoorzitting ontbreekt</i>	6	7	0	0
<i>* geen toelichting op taakstraf; in oproepingsbrief OM-hoorzitting staat een korte uitleg over de werkzaamheden van de reclassering²⁹⁷</i>	41	50	0	2
<i>* geen toelichting op taakstraf en gedragsaanwijzing a.b.i. 257a lid 3 onder e Sv</i>	5	2	0	0
<i>* geen toelichting taakstraf en OAHV</i>	1	1	3	0
<i>* geen toelichting OAHV</i>	1	0	3	0
<i>* geen toelichting op taakstraf, wel op OBM</i>	0	1	0	5
<i>* geen toelichting afstand ter verbeurdverklaring</i>	0	0	1	0
<i>* geen toelichting afstand ter OAHV en afstand ter verbeurdverklaring</i>	0	0	2	1
Afschrift OMSB ontbreekt	54	58	260	206
Totaal	350	350	350	350

Tabel 32: vermelding van de “wijze van tenuitvoerlegging” in de OM-strafbeschikking

Indien in de ZSM zaakstroom alleen de zaken worden betrokken waarin een afschrift van de OM-strafbeschikking in GPS aanwezig was, ontbreekt een toelichting op de tenuitvoerlegging in afgerond 19% (pre-Corona) en 23% (Corona) van de gevallen. In de CVOM-zaakstroom is het aandeel absoluut en relatief lager: afgerond telkens 7%. Opvallend is voorts dat in geen enkel geval dat een taakstraf of gedragsaanwijzing is opgelegd de ‘voorwaarde’ uit art. 257a lid 4 Sv is vermeld.

Het ontbreken van de toelichting in de OM-strafbeschikking is in strijd met de wet. Het (in zijn algemeenheid) vermelden van een link naar de website van het CJIB kan dat niet compenseren. In dat verband speelt mee dat het OM er niet vanuit mag gaan dat iedere verdachte de beschikking

²⁹⁵ Voor alle duidelijkheid: zoals hiervoor besproken is hieronder (ook) de vermelding van de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties begrepen.

²⁹⁶ In één afschrift kunnen meerdere onderdelen ontbreken, afhankelijk van welke sancties zijn opgelegd.

²⁹⁷ De vermelding in de oproepingsbrief houdt in: “3. De reclassering draagt zorg voor de tenuitvoerlegging van de taakstraf. De reclassering rapporteert mij over de voortgang van de taakstraf. Indien de taakstraf niet naar behoren wordt verricht of de overige voorwaarden niet worden nageleefd, zult u alsnog een dagvaarding ontvangen om te verschijnen voor de politierechter;” In hoeverre dit een toelichting op de wijze van tenuitvoerlegging inhoudt, kan hier in het midden blijven.

heeft over een computer of daarvan gebruik kan maken. Ook het vermelden van de werkwijze van de reclassering in de oproeping voor de OM-hoorzitting kan dit niet repareren, omdat er op dat moment nog geen sprake is van een uitgevaardigde OM-strafbeschikking. Aanvullend kan worden vermeld dat de geïnterviewde medewerkers van de ZSM-afdelingen hebben aangegeven dat zij mondeling de opgelegde sancties en de tenuitvoerlegging daarvan aan de verdachte uitleggen. Dat kan zeker worden toegejuicht, maar is formeel niet wat de wet verlangt: schriftelijke informatieverstrekking.

Enige twijfel kan bestaan over de informatieverstrekking bij de oplegging van een OBM. Hoewel in (de toelichting op) de OM-strafbeschikking niet staat vermeld op welke wijze de OBM wordt tenuitvoergelegd en er dus strikt genomen in strijd met artikel 257a lid 6 Sv wordt gehandeld, wordt in al deze gevallen tevens een kennisgeving van de OBM verzonden of uitgereikt. In die kennisgeving wordt wel uitvoerig uiteengezet hoe de OBM ten uitvoer wordt gelegd. Die handelwijze zorgt ervoor dat er materieel nog nauwelijks verschil is met hetgeen met het voorschrift van art. 257a lid 6 Sv is beoogd: de verdachte schriftelijk te informeren over de wijze van tenuitvoerlegging.

4.6 De minderjarige verdachte

In titel VIII A van boek I van het Wetboek van Strafrecht zijn “(b)ijzondere bepalingen voor jeugdigen en jongvolwassenen” opgenomen. Hoofdreel is dat de bijzondere bepalingen van het jeugdstrafrecht gelden voor jeugdigen tussen de 12 en 18 jaar. In sommige gevallen kan het jeugdstrafrecht op grond van art. 77c Sr ook worden toegepast op jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar. Ook is het mogelijk dat het volwassenenstrafrecht op grond van art. 77b Sr wordt toegepast op 16- en 17-jarigen. In het onderhavige onderzoek zijn de onderzoekers geen voorbeelden tegengekomen van gevallen waarin gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die art. 77b Sr en art. 77c Sr bieden. Kennelijk is in de praktijk van de OM-strafbeschikking de leeftijdsgrens van 18 jaar leidend. Om die reden wordt in deze paragraaf overwegend gesproken over minderjarigen en meerderjarigen en niet over jeugdigen, jongvolwassenen en volwassenen.

In de verschillende strata is nagegaan in hoeveel gevallen er sprake was van een minderjarige verdachte. In de ZSM-werkstroom bleek het aandeel minderjarigen gering (pre-Corona: 1; Corona: 1). In de CVOM-werkstroom is dat aantal beduidend hoger (pre-Corona: 88; Corona: 66). In paragraaf 4.2 is hierover al het nodige gezegd.

Titel VIII A bevat een aantal afwijkende bepalingen voor de door de rechter op te leggen straffen en maatregelen bij jeugdigen en jongvolwassenen. Een enkele afwijking, zoals de maximering van de geldboete tot de tweede categorie (art. 77i Sr), werkt ook door naar de OM-strafbeschikking. Titel VIII A bevat daarnaast ook nog een bepaling (art. 77f Sr) die exclusief ziet op de OM-strafbeschikking bij jeugdigen. Enerzijds wordt in deze bepaling uitbreiding gegeven aan de in art. 257a lid 3 Sv genoemde aanwijzingen. Anderzijds wordt in deze bepaling het aantal uren taakstraf dat de OvJ in een OM-strafbeschikking aan een jeugdige kan opleggen beperkt tot 60 uren. De letterlijke tekst van art. 77f Sr luidt als volgt:²⁹⁸

²⁹⁸ De huidige wettekst (Stb. 2017, 82 jo Stb. 2018, 228) is op 1 januari 2020 in werking getreden (Stb. 2019, 507). Een deel van het tweede lid en het gehele derde lid van art. 77f Sr is sindsdien vervallen. In die onderdelen werden nadere eisen gesteld aan de tenuitvoerlegging van de taakstraf (laatste twee volzinnen lid 2) en aan de vaststelling van de identiteit van de jeugdige bij het uitvoeren van jeugdreclasseringstoezicht en bij de uitvoering van de taakstraf. Gelet op het tijdvak van de pre-Corona periode waarin maar een deel van de strafbeschikkingen vóór 1 januari 2020 is uitgevaardigd en de hierna te bespreken resultaten van het dossieronderzoek is het niet noodzakelijk deze wetswijzigingen hier nader te bespreken.

- “1. In een strafbeschikking kan de officier van justitie tevens de aanwijzing geven dat:
- de jeugdige zich zal richten naar de aanwijzingen van een gecertificeerde instelling, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet voor een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste zes maanden;
 - indien de jeugdige ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van zestien jaren reeds heeft bereikt, kan de officier van justitie in plaats daarvan de aanwijzing geven dat de jeugdige zich zal richten naar de aanwijzingen van een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 14c, zesde lid.
2. In afwijking van artikel 257a, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering kan de officier van justitie in een strafbeschikking een taakstraf opleggen voor ten hoogste zestig uren.”

De inhoud van art. 77f Sr heeft voornamelijk weinig praktische betekenis. Er zijn in het onderzoek althans geen zaken aangetroffen waarin aanwijzingen als bedoeld in art. 77f lid 1 Sr zijn opgelegd. In de onderzoeksperioden was het ook niet toegestaan om in een OM-strafbeschikking aan een minderjarige een taakstraf op te leggen (zie par. 2.2.3). Dit was niet mogelijk omdat de ICT daar nog niet klaar voor was. Tegen die achtergrond wekt het dan ook geen verbazing dat de praktijk strikt de hand heeft gehouden aan dit verbod: uit de dossierstudie blijkt dat in geen enkel geval aan een minderjarige in een OM-strafbeschikking een taakstraf is opgelegd. Daarmee heeft ook het tweede lid van art. 77f Sr praktisch weinig relevantie. Overigens is hiermee niet gezegd dat het OM in de onderzoeksperioden aan minderjarigen helemaal geen taakstraffen heeft opgelegd. Uit de interviews blijkt dat het OM dat wel heeft gedaan, maar dan in de vorm van een transactie. Die handelwijze strookt met de toen (en ook nu nog) van toepassing zijnde “Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt” (hierna: Richtlijn Strafvordering Jeugd).²⁹⁹

Voor minderjarigen is ook gecontroleerd of de zogenaamde “Kalsbeeknorm” uit de Richtlijn Strafvordering Jeugd is nageleefd (tabel 33).³⁰⁰ Deze norm houdt – kort gezegd – in dat bij minderjarigen maximaal 90 dagen mogen verstrijken tussen het eerste politieverhoor en de beslissing van het OM om – bijvoorbeeld – een OM-strafbeschikking uit te vaardigen.³⁰¹ De gedachte achter deze norm is dat in het algemeen en in het bijzonder bij minderjarigen een spoedige beslissing meer effect sorteert. Uit de Richtlijn Strafvordering Jeugd blijkt dat het doel is dat 80% van de zaken binnen de gestelde termijnen worden afgehandeld.

Kalsbeeknorm gehaald?	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
ja	71	81%	32	48%
nee	17	19%	34	52%
Totaal	88	100%	66	100%
Gemiddeld	75 dagen		94 dagen	
Hoogst gemeten aantal dagen	446 dagen		343 dagen	

Tabel 33: naleving van de Kalsbeeknorm

²⁹⁹ De versie die gold tijdens vrijwel de hele onderzoeksperiode heeft het registratienummer 2018R007 en is gepubliceerd in Stcrt. 2018, 29497. De huidige versie heeft registratienummer 2021R001 en is gepubliceerd in Stcrt. 2021, 2578. Uit de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), Stcrt. 2022, 9133, die op 15 april 2022 in werking is getreden, blijkt dat de contra-indicatie voor het in een OM-strafbeschikking opleggen van een taakstraf aan een jeugdige sindsdien is vervallen.

³⁰⁰ In de ZSM-zaakstroom werd telkens 1 minderjarige per periode aangetroffen. Daarom werd het niet zinvol geacht dit in de tabel te vermelden.

³⁰¹ Zie de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt. De ten tijde van de onderzoeksperiode geldende versies van die richtlijn zijn neergelegd in Stcrt. 2018, 29497 en Stcrt. 2020, 62180. Thans geldt Stcrt. 2021, 2578. Zie voorts kritisch over die norm: Jeroen de Ridder, Van Oude Normen, de dingen, die voorbij gaan, Opportuun 2021/01.

Uit de tabel blijkt dat het parket CVOM in de Pre-Corona periode de Kalsbeeknorm in ongeveer 4/5^e van de gevallen heeft gehaald. Daarmee is de in de Richtlijn beoogde doelstelling behaald. Opgemerkt zij dat in de gevallen waarin een overschrijding is geconstateerd, het in de meeste gevallen (10 van de 17 zaken) gaat om een periode van minder dan een half jaar. In 5 van de 17 gevallen is er meer dan een jaar verstreken tussen het eerste politieverhoor en de afdoening door het OM. De hoogste uitschieter is 446 dagen.

In het Corona CVOM-stratum is de Kalsbeeknorm in ruim de helft van de gevallen niet gehaald. Daarmee is de in de Richtlijn gegeven doelstelling dus bij lange na niet gerealiseerd. In de meeste gevallen, dat wil zeggen in 28 zaken, is de zaak wel afgedaan binnen een half jaar. In 6 zaken duurt het langer. De hoogste uitschieter is hier 343 dagen. De oorzaak hiervan zou kunnen zijn de ten tijde van de coronacrisis gegroeide voorraad aan strafzaken.

Naast de in paragraaf 4.4.3 besproken algemene hoorverplichting die uit art. 257c Sv voortvloeit, geldt voor de minderjarige verdachte een van die algemene regeling afwijkende bijzondere hoorverplichting. In art. 491 lid 2 Sv³⁰² is namelijk bepaald dat als de OvJ voornemens is aan een minderjarige verdachte ter zake van een misdrijf een OM-strafbeschikking uit te vaardigen waarin een taakstraf van meer dan 32 uren wordt opgelegd, de verdachte moet worden *opgeroepen* om te worden gehoord. De raad voor de rechtsbijstand moet door de OvJ over dit voornemen worden geïnformeerd en is vervolgens verplicht de verdachte van rechtsbijstand te voorzien. Het verschil met de algemene regeling van art. 257c Sv is de schriftelijke oproeping³⁰³ en de verplichte rechtsbijstand. Bij art. 257c Sv kan worden volstaan met een gewone uitnodigingsbrief en zelfs met een mondelinge uitnodiging. Bovendien dient de verdachte daar zelf om rechtsbijstand te verzoeken, uitzonderingen daargelaten (257c lid 2 Sv). Een laatste verschil is dat de algemene regeling geldt voor alle strafbare feiten (dus misdrijven én overtredingen), terwijl de onderhavige regeling enkel geldt voor misdrijven. De bijzondere regeling van art. 491 lid 2 Sv geldt eveneens voor de gevallen waarin de OvJ voornemens is aan een minderjarige verdachte ter zake van een misdrijf een OM-strafbeschikking uit te vaardigen waarin een geldboete en/of een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd die meer dan € 200,- bedraagt. Ook dan moet de minderjarige worden opgeroepen om te worden gehoord en ook dan moet hij worden voorzien van rechtsbijstand. In de algemene regeling van art. 257c Sv ligt de grens voor verplichte rechtsbijstand bij bedragen boven de € 2.000,-.

Gesteld kan worden dat de regeling van art. 491 lid 2 Sv voor de minderjarige verdachte gunstiger is dan de algemene regeling. De Richtlijn Strafvordering Jeugd doet daar nog een schepje bovenop. Daarin is voor misdrijven het volgende bepaald:

“Misdrijven

Op grond van artikel 491 lid 2 Sv dient de minderjarige verdachte van een misdrijf aan wie een strafbeschikking van meer dan 32 uur, dan wel een geldboete van meer dan € 200,- wordt opgelegd, te worden opgeroepen teneinde te worden gehoord.

(...)

Hoewel [art.] 491 lid 2 Sv voor de aanwijzing van de raadsman uitgaat van 32 uur en € 200,- is in afwachting van de verdere invoering van de strafbeschikking – dus ook geldend voor de transitiepraktijk – voor jeugdige verdachten van een misdrijf de werkafpraak gemaakt dat de ‘oude’ grenzen (d.w.z. taakstraf van meer dan 20 uur en/of geldboete van meer dan € 115,-) gehanteerd worden. Daarnaast geldt de afspraak ook in jeugdzaken dat de rechtbank voorlopig nog het initiatief neemt voor het aanwijzen van raadslieden.”³⁰⁴

³⁰² Dit artikel is opgenomen in de tweede afdeling van Titel II van het vierde boek van het Wetboek van Strafvordering. Deze tweede afdeling heeft als kop “Strafvordering in zaken betreffende personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt”. De afdeling ziet dus alleen op minderjarigen.

³⁰³ Zie vanaf 1 januari 2020 art. 36a e.v. Sv. Daarvoor gold art. 555 e.v. Sv.

³⁰⁴ Uit informatie van het PaG blijkt dat een wetswijziging in voorbereiding is om de grens voor toekenning van rechtsbijstand in art. 491 lid 2 Sv in overeenstemming met de praktijk te verlagen naar meer dan 20 uur taakstraf of meer dan € 115,-.

Ten aanzien van overtredingen lijkt de Richtlijn Strafvordering Jeugd voor de minderjarige verdachte minder gunstig uit te pakken. Daar wekt de Richtlijn althans minst genomen verwarring:

“Overtredingen

Voor overtredingen geldt dat altijd van de strafbeschikkingmogelijkheid die de wet biedt gebruik kan worden gemaakt. In geval van het voornemen een strafbeschikking op te leggen voor een overtreding gepleegd door een minderjarige verdachte geldt de verplichting tot het oproepen en horen van de minderjarige niet.”

De laatste zinsnede ziet eraan voorbij dat de algemene regeling van art. 257c Sv geldt voor misdrijven én overtredingen. Dat betekent dat als de OvJ voornemens is aan een minderjarige verdachte een OM-strafbeschikking uit te vaardigen met een taakstraf van minder dan 32 uur, de minderjarige altijd dient te worden gehoord.³⁰⁵ Hij hoeft voor verhoor alleen niet te worden opgeroepen. Een mondelinge uitnodiging of een gewone brief volstaat. Uiterlijk bij de aanvang van het horen moet de minderjarige worden gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken (art. 257c lid 1 Sv).

Voor het onderhavige onderzoek is hetgeen hier is besproken over art. 491 Sv en de Richtlijn Strafvordering Jeugd (grotendeels) niet relevant. Ingevolge de Aanwijzing OM-strafbeschikking zijn in de onderzoeksperioden aan minderjarigen immers geen OM-strafbeschikkingen met een taakstraf opgelegd. Bij de geldboetes is wel gehandeld in strijd met de Aanwijzing, voor zover daarin was bepaald dat aan minderjarigen in geval van een misdrijf geen geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel kon worden opgelegd van € 200,- of meer. In de Pre-Corona CVOM-werkstroom is dat twee keer gebeurd. Ook zijn in strijd met art. 491 lid 2 Sv beide verdachten niet gehoord en is hun geen rechtsbijstand toegekend.

Daarnaast zijn er geldboetes opgelegd van meer dan € 115,-. Op grond van de Richtlijn Strafvordering Jeugd – en in afwijking van art. 491 lid 2 Sv – dient de minderjarige dan van rechtsbijstand te worden voorzien. Dat is in de reeds genoemde 2 gevallen en voorts in 2 andere gevallen in de Pre-Corona CVOM-werkstroom niet gebeurd (tabel 34). Voor de in art. 491 lid 2 Sv opgenomen hoorverplichting bij geldboetes van € 200,- of meer lijkt in de besproken Richtlijn de grens niet naar € 115,- te zijn verlaagd. Daarnaast lijkt uit de tekst van die Richtlijn te volgen dat in het bedrag van € 115,- de hoogte van een eventuele schadevergoedingsmaatregel niet wordt meegeteld.

Toepasselijkheid en naleving art. 491 lid 2 Sv/Richtlijn Strafvordering Jeugd	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Ja, en naleving i.s.m.:	0	0	4	0
* art. 491 lid 2 Sv: niet gehoord en geen raadsman toegewezen (misdrijf; geldelijke sanctie > € 200)	0	0	2 ³⁰⁶	0
* Richtlijn Strafvordering Jeugd: geen raadsman toegewezen (misdrijf; geldboete > € 115)	0	0	4 ³⁰⁷	0
Nee, niet toepasselijk	350	350	346	350
Totaal	350	350	350	350

Tabel 34: toepasselijkheid en naleving van de verplichtingen uit art. 491 lid 2 Sv en de Richtlijn Strafvordering Jeugd

³⁰⁵ De minderjarige zou anders slechter af zijn dan de meerderjarige. Dat kan niet de bedoeling zijn.

³⁰⁶ De niet naleving van art. 491 lid 2 Sv heeft tot gevolg dat ook de voorschriften van art. 491a Sv (de mogelijkheid van aanwezigheid van ouders bij de verhoren) niet zijn nageleefd.

³⁰⁷ De hierboven genoemde 2 gevallen van niet naleving van art. 491 lid 2 Sv zijn ook hier meegeteld.

4.7 De vertaling van de OM-straftbeschiikking

Het zevende lid van art. 257a Sv bepaalt sinds 1 oktober 2013:³⁰⁸

“Indien blijkt dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst en de strafbeschiikking is uitgevaardigd wegens een misdrijf, wordt de strafbeschiikking 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 strafbeschiikking in een voor hem begrijpelijke taal wordt vertaald.”³⁰⁹

Hieruit volgt dat als een strafbeschiikking wordt uitgevaardigd wegens een misdrijf én wordt geconstateerd dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, in ieder geval de in art. 257a lid 6 Sv bedoelde “essentiële onderdelen”³¹⁰ worden vertaald. Deze verplichting tot vertaling strekt tot implementatie van Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.³¹¹

In het dossieronderzoek is aan de hand van het politiedossier en/of het verslag van de OM-hoorzitting beoordeeld of de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Dat kan worden afgeleid uit de inzet van een tolk bij de politieverhoren (voornamelijk ZSM) en/of de constatering van een verbalisant dat de verdachte Nederlands niet machtig was (voornamelijk CVOM). Vervolgens is een onderscheid gemaakt tussen een krachtens de wet verplichte vertaling (ingeval van misdrijf) of een gewenste vertaling (ingeval van een overtreding). Uit het dossieronderzoek blijkt dat in gevallen waarin een vertaling verplicht is, nauwelijks een vertaling aanwezig is (tabel 35).

Vertaling	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Niet van toepassing	229	65,4%	319	91,1%	321	91,7%	322	92,0%
Dossier ontbreekt/niet te beoordelen	76	21,7%	6	1,7%	11	3,1%	18	5,1%
Vertaling verplicht, waarvan:	43	12,3%	24	6,9%	3	0,9%	5	1,4%
* OMSB niet vertaald (misdrijf)	36	10,3%	23	6,6%	3	0,9%	3	0,9%
* OMSB vertaald (misdrijf)	7	2,0%	1	0,3%	0	0,0%	2	0,6%

³⁰⁸ Stb. 2013, 85, inwerkingtreding: Stb. 2013, 268.

³⁰⁹ Voor alle duidelijkheid: “Van vertaling is sprake wanneer schriftelijke stukken worden vertaald in een vreemde taal. Dit kan schriftelijk gebeuren. In dat geval wordt de vertaling van het stuk op schrift gesteld. De schriftelijke stukken kunnen echter ook mondeling worden vertaald in aanwezigheid van de betrokkene die de taal waarin de stukken zijn gesteld niet begrijpt. In literatuur en jurisprudentie wordt in dat geval ook wel gesproken van het vertolken van schriftelijke stukken. In de onderhavige richtlijn en in dit wetsvoorstel wordt echter in dit geval gesproken van mondelinge vertaling.” (Kamerstukken II 2011-2012, 33 355, nr. 3, p. 3). In de memorie van toelichting wordt in verband met de wijziging van art. 257a Sv gesproken over “de vertaling” van de onderdelen van de OM-straftbeschiikking en niet over “de mondelinge vertaling”. Daarom is er in dit onderzoek van uitgegaan dat de verplichting van art. 257a lid 7 Sv inhoudt dat de vertaling schriftelijk plaatsvindt.

³¹⁰ Kamerstukken II 2011-2012, 33 355, nr. 3, p. 7.

³¹¹ Kamerstukken II 2011-2012, 33 355, nr. 3, p. 33-34. Daarnaast kan een verdachte op grond van art. 257a lid 7 Sv ook verzoeken dat de strafbeschiikking in een voor hem begrijpelijke taal wordt vertaald. Dit verzoek beperkt zich gelet op de tekst van de wet en de wetsgeschiedenis bij deze bepaling niet tot misdrijven, maar strekt zich ook uit tot overtredingen. Dergelijke verzoeken zijn in het onderhavige onderzoek niet aangetroffen.

Vertaling	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
OMSB niet vertaald, gelet op dossier mogelijk wenselijk (overtreding)	2	0,6%	1	0,3%	15	4,3%	5	1,4%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 35: vertaling van de OM-strafbeschikking

Uit deze tabel blijkt dat in 43 dossiers (Pre-Corona ZSM), 24 dossiers (Corona ZSM), 3 dossiers (pre-Corona CVOM) en 5 dossiers (Corona CVOM) op grond van art. 257a lid 7 Sv een vertaling van de essentiële onderdelen van de OM-strafbeschikking verplicht was. Daaruit kan ook worden afgeleid dat die verplichting in de ZSM-werkstroom in strijd met de wet niet werd nageleefd in (afgerond) 84% (pre-Corona) en 96% (Corona) van de gevallen. In de CVOM zaakstroom is het aantal gevallen waarin de verplichting tot vertaling bestond klein, omdat die zaakstroom voornamelijk uit overtredingen bestaat. Bestaat de verplichting wel, dan wordt deze ook niet altijd nageleefd. Soms is geoordeeld dat gelet op het dossier een vertaling van de OM-strafbeschikking wenselijk zou zijn geweest, maar dat de verplichting op grond van art. 257a lid 7 Sv niet bestond omdat het een overtreding betrof. Verdachten hebben dan wel de mogelijkheid een verzoek tot vertaling te doen. Dergelijke verzoeken zijn in geen enkel geval in de verslaglegging aangetroffen. Als de verdachte alsnog wordt gedagvaard of wordt opgeroepen naar aanleiding van verzet, wordt de dagvaarding of oproeping wel vertaald, hetgeen in lijn is met de bedoeling van de wetgever in die fase van het geding.³¹²

Het ontbreken van de vertaling van de OM-strafbeschikking vormt een serieus gebrek. Dit vormt immers een ernstige belemmering voor de niet Nederlandstalige verdachte om effectief deel te kunnen nemen aan het strafproces.³¹³ Een directe verklaring voor het ontbreken hiervan is niet te geven. Uit de interviews met de parketten blijkt wel dat de verplichting tot het verzorgen van een vertaling niet sterk in de werkprocessen is verankerd. Een respondent van een ZSM-afdeling merkte op dat het weliswaar een wettelijke verplichting zal zijn maar dat betrokkene het in de systemen niet is tegengekomen.

Een respondent van een andere ZSM-afdeling meent dat het CJIB bij de verzending van het afschrift verwijst naar vertalingen op de website. Dat strookt met sommige afschriften die in de dossierstudie zijn aangetroffen en wel de afschriften waarop staat vermeld: *“Meer Informatie/Weitere Auskünfte/Further Information/De plus amples renseignements www.cjib.nl”*. Het betreft slechts een enkele zinsnede en een nadere toelichting hierop ontbreekt.³¹⁴ Aangezien niet elke verdachte de beschikking over een computer heeft of in staat is om daarvan gebruik te maken, kan niet worden geoordeeld dat met deze enkele verwijzing naar een website is voldaan aan de vertalingsverplichting.

Uit de interviews met de ZSM-afdelingen blijkt ten slotte dat de afwezigheid van een vertaling enigszins wordt gemitigeerd zodra de verdachte door een ZSM-afdeling is opgeroepen voor een OM-hoorzitting.³¹⁵ Dan wordt ook een tolk opgeroepen. Een van de respondenten verwoordde het als volgt: *“wat ik zelf op zitting doe is de OMSB via de tolk uitleggen aan de verdachte, want*

³¹² Kamerstukken II 2011-2012, 33 355, nr. 3, p. 8.

³¹³ Kamerstukken II 2011-2012, 33 355, nr. 3, p. 1.

³¹⁴ Dat gezegd hebbende: de website van het CJIB is in maar liefst 21 talen (nagenoeg integraal) vertaald.

³¹⁵ De oproeping voor de OM-hoorzitting is overigens niet altijd vertaald. Het is onduidelijk of dat in andere gevallen dan de hier genoemde ertoe heeft geleid dat de verdachte niet verschijnt op een OM-hoorzitting.

die zit daar dan toch (...) die zit daar niet voor niks. Ik ga niet die hele brief die erachter zit ople-pelen, maar ik leg wel uit dat hij recht heeft op verzet en wat hij dan moet doen.”³¹⁶

4.8 De uitreiking of toezending van het afschrift van de OM-straftbeschiikking

Art. 257d Sv regelt op welke wijze de verdachte van de OM-straftbeschiikking op de hoogte wordt gesteld. Uit deze regeling (en uit de wetsgeschiedenis³¹⁷) blijkt dat de algemene betekenis-regeling van art. 36a e.v. Sv niet behoeft te worden gevolgd bij het uitreiken/verzenden van de strafbesciikking. Het belang van een juiste uitreiking of toezending is groot. Zodra de verdachte bekend is met de OM-straftbeschiikking begint de verzettermijn te lopen en kan de executie een aanvang nemen.

Uitgangspunt is dat een afschrift van de strafbesciikking zoveel mogelijk in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt (art. 257d lid 1 Sv). Is uitreiking in persoon om wat voor een reden dan ook niet mogelijk, dan wordt het afschrift toegezonden aan het in de basisregistratie per-sonen (hierna: BRP) vermelde adres van de verdachte. Indien de verdachte niet in de BRP staat ingeschreven, wordt het afschrift aan de woon- of verblijfplaats van de verdachte verzonden. De toezending kan zowel per gewone post als digitaal, via een elektronische overdracht, plaats-vinden. Als de verdachte bij zijn eerste verhoor in de desbetreffende strafzaak een ander adres in Nederland heeft opgegeven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toe-gezonden, dan wordt er ook een afschrift aan dat adres verzonden (lid 2). Voor de verdachte rechtspersoon gelden aparte regels (lid 3). Als de betalingsverplichting voor de geldboete en/of de schadevergoedingsmaatregel meer dan € 2000,- bedraagt, geschiedt toezending door elek-tronische overdracht of aangetekende brief (lid 4). Slachtoffers en rechtstreeks belanghebbenden ontvangen onder omstandigheden eveneens een afschrift van de strafbesciikking (lid 5³¹⁸).

In de dossierstudie is bijgehouden op welke wijze het afschrift van de OM-straftbeschiikking de verdachte heeft bereikt. De onderzoekers waren voor informatie daarover aangewezen op het GPS-dossier. Indien hieruit op enigerlei wijze – in het bijzonder uit het proces-verbaal van de politie, het verslag van de OM-hoorzitting of het CJIB-zaakoverzicht³¹⁹ – was op te maken dat de OM-straftbeschiikking aan de verdachte in persoon is uitgereikt, is dit als zodanig genoteerd. Hetzelfde geldt voor een aangetekende OM-straftbeschiikking. Kon uit het dossier niets worden afgeleid over een aangetekende brief en werd in het CJIB-zaakoverzicht vermeld dat de OM-straftbeschiikking niet in persoon was uitgereikt, dan is aangenomen dat de OM-straftbeschiikking per gewone post is verzonden. Uit de dossierstudie blijkt dat in de ZSM-werkstroom het aandeel uitreikingen in persoon of toezendingen achteraf min of meer gelijk is. In de CVOM-zaakstroom ligt het zwaartepunt op toezending. In sommige dossiers bleek in het geheel niet vast te stellen hoe de beslissing aan de verdachte was gecommuniceerd, omdat er geen politiedossier en ook geen CJIB-zaakoverzicht in het GPS-dossier aanwezig was (tabel 36).

³¹⁶ Respondent ZSM-afdeling Rotterdam.

³¹⁷ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 36 e.v.

³¹⁸ De verplichting het slachtoffer te informeren over de uitvaardiging van een (OM-)straftbeschiikking vloeit ook voort uit art. 51ac lid 1 onder d Sv.

³¹⁹ Overigens werd, als er een kennelijke fout in het CJIB-zaakoverzicht stond, omdat er bijvoorbeeld wel een akte in het dos-sier zat of het verslag van de OM-hoorzitting de uitreiking in persoon vermeldde, uitgegaan van de akte of de vermelding.

Afschrift OM-strafbeschikking	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
In persoon uitgereikt	192	163	15	[95]
Verzonden	152	168	326	237
Niet vast te stellen	6	19	8	17
Aangetekend	0	0	1	1
Totaal	350	350	350	350

Tabel 36: wijze van bekendmaking van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking aan de verdachte

Een opvallend punt is de stijging in het aantal uitreikingen in persoon in de CVOM-werkstroom in de Corona periode. In die zaken kon alleen uit het CJIB-zaakoverzicht worden afgeleid dat de uitreiking in persoon had plaatsgevonden. Overige informatie ontbrak. Uit het interview met medewerkers van het parket CVOM bleek dat in de Corona periode enkel telefonisch is gehoord. Daarbij past niet een in persoon uitgereikt afschrift van een OM-strafbeschikking (hetgeen vóór Corona bij de OM-hoorzitting wel gebruikelijk was). De vermelding “uitreiking in persoon” in het CJIB-zaakoverzicht lijkt vrijwel zeker niet juist te kunnen zijn. Om die reden zijn deze 95 zaken in de tabel tussen blokhaken gezet.³²⁰ Naar aanleiding hiervan rijst wel de vraag hoe betrouwbaar de CJIB-zaakoverzichten zijn wat betreft de wijze waarop de OM-strafbeschikking aan de verdachte is toegekomen.³²¹ Dat is niet onbelangrijk omdat op grond daarvan door het OM kan worden beoordeeld of de verzettermijn al dan niet is verstreken.

Het in het afschrift van de OM-strafbeschikking vermelde adres, ongeacht of deze in persoon is uitgereikt of (aangetekend) is verzonden, is over het algemeen correct, namelijk het (op dat moment) bekende BRP-adres³²² van de verdachte. Soms worden in de OM-strafbeschikkingen slordigheden aangetroffen, zoals het niet vermelden van het bekende BRP-adres of het opgegeven adres. Ook worden fouten gemaakt als het opnemen van een verkeerde straatnaam, huisnummer of woon/verblijfplaats (tabel 37). De tabel maakt enkel melding van de zaken waarin het er toe doet dat er een fout in het afschrift staat; als de OM-strafbeschikking in persoon is uitgereikt, zijn fouten in het in de beschikking weergegeven adres niet als onjuist aangemerkt.

³²⁰ Uit de reactie van het College op het conceptrapport blijkt dat er tijdelijk sprake is geweest van een onjuiste registratie in GPS. Toen dit bekend werd zijn de zaken gefilterd en is “een werkwijze ingezet waarin de OM-strafbeschikking betekend wordt aan de verdachte.” Hiervan zijn in de dossierstudie geen voorbeelden aangetroffen.

³²¹ Uit het interview met het parket CVOM blijkt wel dat voor de toekomst wordt ingezet op het beter verslagleggen van een uitreiking van de OM-strafbeschikking in persoon door daarvan een akte te laten opmaken door de uitreikend ambtenaar. Die werkwijze diende ten tijde van het interview nog te worden ingevoerd.

³²² Opgemerkt zij dat dit in GPS nog steeds “GBA”-adres wordt genoemd. Die afkorting is afkomstig van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, welke de voorloper vormde van de Wet Basisregistratie Personen. Die laatste wet is op 6 januari 2014 in werking getreden (Stb. 2013, 315).

Vermelding naam en adres verdachte	Pre-Corona ZSM	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Ja ³²³	289	285	86	143
Nee, waarvan:	7	6	3	1
<i>* slordigheden: alleen naam vermeld/aan verkeerde persoon verzonden</i>	2	2	0	0
<i>* i.s.m. 257d lid 2 Sv niet aan bekend BRP adres verzonden</i>	2	4	0	0
<i>* woon/verblijfsadres foutief vermeld</i>	2	0	0	0
<i>* i.s.m. 257d lid 2 Sv geen afschrift aan opgegeven woon/verblijfsadres</i>	1	2	3	1
Twijfel	0	1	1	0
Afschrift OMSB ontbreekt	54	58	260	206
Totaal	350	350	350	350

Tabel 37: naleving van art. 257d Sv

Het valt op dat toezending aan een opgegeven adres náást toezending aan een BRP-adres nooit voorkomt; er wordt altijd maar één afschrift verzonden. Strijd met art. 257d lid 2 Sv levert dat echter zelden op. Alleen in de ZSM-werkstroom gaat het in een enkel geval mis. Hoewel in de CVOM-zaakstroom de OM-strafbeschikkingen veel vaker worden toegezonden, wordt in die zaken bij het eerste verhoor (op straat) zelden een adres opgegeven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toezonden.

De dagtekening van het afschrift is in de ZSM-zaakstroom in ongeveer driekwart van zaken gelijk aan de datum van uitvaardiging (tabel 38).³²⁴ Dat komt overeen met de constatering dat in die zaakstroom het afschrift vaak in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt. In de CVOM-zaakstroom is de dagtekening van het afschrift zelden gelijk aan de datum van uitvaardiging. Slechts zeer sporadisch wordt de datum van uitvaardiging apart vermeld op het afschrift. Het ontbreken van de datum van uitvaardiging op 'het afschrift' is in strijd met art. 257a lid 6 onder e Sv. Deze constatering is niet nieuw, ook in 'Beschikt en Gewogen' werd een gelijksoortige constatering gedaan. Zeven jaar na dato is op dat vlak dus geen verbetering opgetreden.

³²³ Een afschrift van de OM-strafbeschikking is in persoon uitgereikt, aan het (juiste) BRP-adres verzonden en/of aan een opgegeven woon- of verblijfplaats verzonden.

³²⁴ Zie paragraaf 3.3.3 voor de wijze waarop de uitvaardigingsdatum van de OM-strafbeschikking is vastgesteld. Dat is reeds daar vermeld omdat de werkelijke uitvaardigingsdatum bepalend is voor de vraag of een individuele zaak in onderzoeksperiodes van de dossierstudie thuishoort.

Dagtekening afschrift OMSB	Pre-Corona ZSM	%	Corona-ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Niet vermeld	0	0,0%	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%
Hetzelfde als dag van uitvaardiging	257	73,4%	256	73,1%	14	4,0%	2	0,6%
Niet hetzelfde als dag van uitvaardiging	39	11,1%	35	10,0%	76	21,7%	142	40,6%
Afschrift OMSB ontbreekt	54	15,4%	58	16,6%	260	74,3%	206	58,9%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 38: dagtekening van het afschrift van de OM-strafbeschikking

Het komt regelmatig voor dat bij het verzenden van het afschrift van de OM-strafbeschikking, het afschrift wordt voorzien van een latere datum dan de dag waarop deze is uitgevaardigd. Als verklaring daarvoor wordt gegeven dat het "vooruit" dateren ervoor zorgt dat de verdachte tegemoet wordt gekomen bij de mogelijkheid tot het instellen van verzet. In 'Beschikt en Gewogen' is reeds geoordeeld dat deze werkwijze in strijd is met de wet.³²⁵ In dit rapport wordt daarnaar verwezen. Volstaan wordt met de opmerking dat bij het verzenden van het afschrift van de OM-strafbeschikking, anders dan bij de uitreiking, niet met zekerheid kan worden vastgesteld op welk moment de verdachte bekend is geworden met de OM-strafbeschikking. Daarmee is het argument dat door op het afschrift van de OM-strafbeschikking een latere datum te vermelden dan de daadwerkelijke datum van uitvaardiging, namelijk het tegemoet komen van de verdachte in zijn verzettermijn, niet steekhoudend. Afgezien daarvan dringt zich de vraag op waarom uitgerekend een organisatie als het OM de weg inslaat van het bewust onjuist dateren van schriftelijke stukken.

Aantekening van de uitreiking of toezending

Van elke uitreiking of toezending wordt aantekening gehouden op de wijze bij algemene maatregel van bestuur bepaald (art. 257d lid 4 Sv). Die AMvB is het Besluit OM-afdoening.³²⁶ In art. 2.2 van dit Besluit is bepaald dat van elke uitreiking in persoon of toezending in daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers aantekening wordt gehouden van onder meer de datum van de uitreiking/toezending en de naam van degene aan wie het afschrift van de strafbeschikking is uitgereikt/toegezonden. Die aantekening wordt gemaakt door degene die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd en "(d)eze aantekening heeft bij de uitreiking een vergelijkbare functie als de akte van uitreiking welke ingevolge art. 589 Sv (thans: art. 36e lid 2 en art. 36h Sv) van een betekening wordt opgemaakt".³²⁷

In 'Beschikt en Gewogen' is geconstateerd dat er geen landelijk register wordt bijgehouden als bedoeld in art. 257d lid 4 jo art. 2.2 Besluit OM-afdoening.³²⁸ In reactie hierop heeft het College van PG's aangegeven dat in de geautomatiseerde systemen van het OM (GPS) en het CJIB wordt geregistreerd wanneer een OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd en dat de wet niet vereist dat aantekening in één landelijk register wordt gedaan. In 'Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen' is daarover geoordeeld dat art. 2.2 Besluit OM-afdoening vereist dat gegevens van de

³²⁵ Beschikt en Gewogen, p. 46-47.

³²⁶ Stb. 2007, 255, in werking getreden op 1 februari 2008 (Stb. 2008, 4). Zie ook de nota van toelichting op het Besluit, Stb. 2007, 255, p. 44-45.

³²⁷ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 70.

³²⁸ Beschikt & Gewogen, p. 55. Stb. 2007, 255. In werking getreden op 1 februari 2008 (Stb. 2008, 4) en sindsdien ongewijzigd. Zie ook de nota van toelichting op het Besluit, Stb. 2007, 255, p. 44-45.

uitreiking en verzending worden geregistreerd en niet van de uitvaardiging.³²⁹ Nadien is er niets gewijzigd aan de regelgeving en een centraal landelijk register is er niet gekomen.

Uit de thans bestudeerde dossiers kan volgen dat de gegevens waarvoor de registratieplicht van art. 2.2 Besluit OM-afdoening geldt, vaak zijn versnipperd over verschillende documenten in het digitale dossier. Dat is gelet op het niet bestaan van één landelijk register goed verklaarbaar. De geregistreerde gegevens zijn bovendien vaak incompleet. Hieronder wordt nader ingegaan op de registratieplicht bij uitreiking van het afschrift van de OM-straftbeschiiking (i) en bij verzending van het afschrift van de OM-straftbeschiiking (ii).

Sub i: Aantekening van de uitreiking van het afschrift van de OM-straftbeschiiking

Indien de OM-straftbeschiiking in persoon is uitgereikt, bepaalt art. 2.2 lid 2 Besluit OM-afdoening dat moet worden geregistreerd: a. de datum van uitreiking, b. de plaats en het adres van uitreiking, c. de naam van de verdachte aan wie wordt uitgereikt plus een bijzondere registratieverplichting als de verdachte een niet-natuurlijk persoon is.

In een klein aantal zaken bevindt zich in het dossier een (door een verbalisant opgestelde) akte waaruit álle gegevens kunnen worden afgeleid. Als de uitreiking in persoon uit het verslag OM-horen moet worden afgeleid, staat daarop vaak de datum van uitreiking en de naam van de verdachte. De plaats en het adres waarop is uitgereikt, kan dan worden afgeleid uit de oproeping van de verdachte, nu op dat adres (kennelijk) de OM-hoorzitting heeft plaatsgevonden. Als de uitreiking in persoon alleen kan worden afgeleid uit een vermelding in het politiedossier, kan daaruit weer vaak alleen de naam van de verdachte en de datum van uitreiking worden afgeleid. In sommige gevallen kan enkel uit het CJIB-zaakoverzicht worden afgeleid dat de OM-straftbeschiiking in persoon is uitgereikt zonder dat de in art. 2.2 Besluit OM-afdoening bedoelde gegevens in het GPS-dossier zijn terug te vinden.

Sub ii: Aantekening van de toezending van het afschrift van de OM-straftbeschiiking

Indien een afschrift van de OM-straftbeschiiking wordt verzonden, bepaalt art. 2.2 lid 3 Besluit OM-afdoening dat moet worden geregistreerd: a. de datum van toezending, b. de naam van de verdachte, (indien toepasselijk telkens) de naam van de benadeelde partij en de naam van een belanghebbende; c. het adres/de adressen waarnaar het afschrift wordt verzonden, d. of het afschrift per gewone post wordt verzonden of wordt betekend en e. de datum van ontvangst van het afschrift.

In de in het dossier aangetroffen gevallen waarin de OM-straftbeschiiking is verzonden, blijkt dat in alle gevallen de naam van de verdachte en het toezendingsadres uit het afschrift kunnen worden afgeleid. De toezendingsdatum staat ook vermeld; dit moet overigens niet worden verward met de uitvaardigingsdatum, die in de meeste gevallen op het afschrift ontbreekt. Het CJIB-zaakoverzicht vermeldt de verzenddatum van het afschrift. Ook vermeldt dat overzicht of het afschrift per gewone post is verzonden of aangetekend. Zodra er brieven aan benadeelde partijen en/of slachtoffers zijn verzonden kan uit die brieven worden afgeleid of aan de verplichting onder art. 2.2 lid 3 onder b Besluit OM-afdoening is voldaan. Een registratie van de ontvangstdatum van het afschrift door de verdachte ontbreekt in alle gevallen zodra het afschrift per gewone post is verzonden. Dat kan eigenlijk geen verbazing wekken.

4.9 De verplichting van 6:1:1 Sv ten behoeve van de tenuitvoerlegging

Naast het informeren van de verdachte wordt ook de minister (van Justitie en Veiligheid) geïnformeerd over de beslissing dat een OM-straftbeschiiking is uitgevaardigd. Dit is sinds 1 januari 2020 formeel vastgelegd in art. 6:1:1 Sv:

³²⁹ Wordt Vervolgd: Beschiikt en Gewogen, p. 12.

- “1. De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen geschiedt door Onze Minister.
2. Het openbaar ministerie verstrekt daartoe de beslissing aan Onze Minister, uiterlijk veertien dagen nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden.
3. Het openbaar ministerie voegt daarbij, in voorkomende gevallen, het advies van de rechter omtrent de tenuitvoerlegging.”

De wijze waarop het verstrekken van voor tenuitvoerlegging vatbare strafrechtelijke beslissingen dient te worden uitgevoerd is vastgesteld in de Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging (2020A007).³³⁰ Uit die Aanwijzing blijkt dat het OM “gehouden is om uiterlijk veertien dagen ‘nadat deze voor ten uitvoerlegging vatbaar is geworden’ de beslissing te verstrekken aan de minister, dat wil zeggen binnen veertien dagen nadat de betreffende beslissing is genomen door of namens het OM (...)”³³¹ In de praktijk is het CJIB verantwoordelijk voor (de coördinatie van) de tenuitvoerlegging van de OM-strafbeschikking.

In de dossierstudie is nagegaan of, en zo ja binnen welke termijn, het OM vanaf 1 januari 2020 de beslissingen tot uitvaardiging van de OM-strafbeschikking met het CJIB deelt. Daarbij zij vermeld dat een deel van de OM-strafbeschikkingen in de strata pre-Corona ZSM en pre-Corona CVOM zijn uitgevaardigd vóór de inwerkingtreding van het nieuwe art. 6:1:1 Sv. Om die reden zijn die OM-strafbeschikkingen bij de beoordeling buiten beschouwing gelaten (tabel 39).

Bericht beslissing aan CJIB	Pre-Corona ZSM (vanaf 1 jan 2020)	Corona ZSM	Pre-Corona CVOM (vanaf 1 jan 2020)	Corona CVOM
0 dagen	85	216	154	206
1 tot en met 14 dagen	47	88	25	48
> 14 dagen	6	45	0	94
Melding niet aangetroffen	0	1	0	2
Vóór 1 januari 2020 uitgevaardigd	212	0	171	0
Totaal	350	350	350	350

Tabel 39: het berichten aan het CJIB van de beslissing tot uitvaardiging van de OM-strafbeschikking

Uit de tabel blijkt dat het OM niet in alle gevallen de wettelijke verplichting nakomt. Dat is hoofdzakelijk het geval in de Coronaperiode (1 juli 2020 tot en met 31 december 2020), toen art. 6:1:1 Sv reeds enige tijd in werking was. Respectievelijk in afgerond 13% (Corona ZSM) en 27% (Corona CVOM) van de zaken wordt de termijn van 14 dagen niet gehaald. Daarmee wordt in strijd met de letter van de wet gehandeld. Het College heeft in een reactie op het conceptrapport aangegeven dat de vaststelling dat sprake is van termijnoverschrijding niet wordt herkend en als enige verklaring hiervoor te zien dat deze mogelijk door een ICT-storing is veroorzaakt.

4.10 Verzet

In het onderhavige onderzoek zijn geen onderzoeksvragen geformuleerd over een na de OM-strafbeschikking ingesteld verzet. Wel is in de categorie “bijzonderheden” bijgehouden in

³³⁰ Stcrt. 2020, 62545.

³³¹ Stcrt. 2020, 62545, onder 2.

hoeveel van de zaken in de dossierstudie verzet is ingesteld en wat de uitkomst van het verzet was.³³² Over deze ‘bijvangst’ kunnen hoogstens indicatieve uitspraken worden gedaan.³³³

Uit de dossierstudie blijkt dat in 8 tot 10% van de gevallen verzet is ingesteld (tabel 40). Dat is minder dan het door het OM gemiddeld geregistreerde verzetpercentage van 14%.

Verzet ingesteld	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Nee	323	92%	315	90%	321	92%	314	90%
Ja	27	8%	35	10%	29	8%	36	10%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 40: aantallen ingestelde verzetten

In de Corona periode wordt iets vaker dan in de pre-Corona periode verzet ingesteld.

Het OM kan na een ingesteld verzet de OM-strafbeschikking op grond van art. 257e lid 9 Sv intrekken of wijzigen, dan wel de verdachte op grond van art. 257f Sv oproepen voor het onderzoek ter terechtzitting. Hoewel de wet daartoe niet verplicht staat in de Aanwijzing OM-strafbeschikking dat het OM naar aanleiding van het verzet de zaak herbeoordeelt. Uit de dossierstudie lijkt te volgen dat het OM meestal besluit de verdachte op te roepen voor het onderzoek ter terechtzitting.³³⁴ In de ZSM-zaakstroom zijn in beide perioden veel verzetzaken voor de rechter gebracht (pre-Corona: 78%; Corona: 60%). In vergelijking met het aantal veroordelingen zijn in die zaken relatief vaak vrijspraken gevolgd (pre-Corona: 52% veroordeling, 19% vrijspraak; Corona: 23% veroordeling, 34% vrijspraak). De stijging in het aantal vrijspraken in de Corona-periode lijkt opmerkelijk, maar op basis van het onderhavige onderzoek is daarvoor geen verklaring te geven.

In de CVOM-zaakstroom zijn op het moment van het sluiten van het dossieronderzoek geen vrijspraken na verzet gezien.

³³² De dataverzameling voor het dossieronderzoek is op 23 september 2021 afgerond. Beslissingen van na die datum zijn niet verwerkt.

³³³ Voor een recent onderzoek naar verzetten tegen strafbeschikkingen, zie: L.M. Schoutsen, e.a., *De strafzaak achter de strafbeschikking*, Den Haag: Boom Juridisch 2022.

³³⁴ Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in het Corona CVOM-stratum in 50% van de gevallen nog geen beslissing was genomen op het verzet.

5 Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In het onderhavige op art. 122 Wet RO gebaseerde toezichtrapport van de PGHR staat het door het OM afdoen van strafzaken door het uitvaardigen van strafbeschikkingen centraal. Hoewel de PGHR over deze afdoeningspraktijk al eerder in 2014 in het rapport 'Beschikt en Gewogen' heeft gerapporteerd, is – zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet – opnieuw voor een onderzoek naar deze praktijk gekozen, omdat het afdoen van strafzaken door het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen zich grotendeels buiten de openbaarheid voltrekt, slechts in beperkte mate door de rechter kan worden getoetst en in kwantitatief opzicht een belangrijke afdoeningsmodaliteit is geworden.

De centrale vraagstelling van het aan dit rapport ten grondslag liggende onderzoek luidt of het OM bij het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren naleeft.³³⁵

Deze centrale vraag is, zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, in vier hoofdvragen uiteengevallend, te weten:

1. Staat de wet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking toe?
2. Kon het OM op basis van het dossier tot een schuldvaststelling komen?
3. Voldoet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking aan de wettelijke vereisten van art. 257a lid 6 Sv?
4. Zijn (ook) de (overige) procedurele waarborgen rond het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking in acht genomen?

De hoofdvragen zijn beantwoord aan de hand van de resultaten van een omvangrijke dossierstudie en de uitkomsten van afgenomen interviews. Het onderzoek ziet op twee werkstromen (ZSM en CVOM)³³⁶ in twee onderzoeksperiodes (pre-Corona³³⁷ en Corona³³⁸). In totaal gaat het dus om 4 subpopulaties ('strata')³³⁹ waaruit ten behoeve van de dossierstudie steekproeven zijn getrokken. In ieder stratum zijn 350 zaken bestudeerd.³⁴⁰ Voorts zijn medewerkers van het OM geïnterviewd onder meer ter verduidelijking van de resultaten van de dossierstudie. Voor meer informatie over de gehanteerde onderzoeksmethode zij verwezen naar hoofdstuk 3.

Van de uitkomsten van het onderzoek is in hoofdstuk 4 verslag gedaan.

In dit laatste hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. Allereerst worden de onderzoeksvragen beantwoord (par. 5.2), vervolgens worden conclusies getrokken (par. 5.3) en ten slotte worden aanbevelingen geformuleerd (par. 5.4).

Gezien deze opbouw kan dit hoofdstuk ook als een samenvatting van het onderzoek worden gelezen.

³³⁵ Zie voor een groot deel van de wettelijke voorschriften paragraaf 2.2.

³³⁶ Zie over deze werkstromen paragraaf 2.3.2.

³³⁷ Vanaf 15 september 2019 tot en met 15 maart 2020.

³³⁸ Vanaf 1 juli 2020 tot en met 31 december 2020.

³³⁹ In een gestratificeerde steekproef wordt een totaalpopulatie verdeeld in verschillende subpopulaties gebaseerd op de kenmerken van de – in dit geval – uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in de gekozen onderzoeksperiodes. De verschillende subpopulaties heten – kort gezegd – strata; het enkelvoud is een stratum.

³⁴⁰ De in dit hoofdstuk genoemde percentages zijn berekend over de steekproeftrekkingen van 350 zaken per stratum, tenzij anders aangegeven.

5.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van de in hoofdstuk 4 gerapporteerde bevindingen.

5.2.1 Staat de wet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking toe?

In het kader van de vraag of de wet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking toestaat, is getoetst:

- i. of de OM-strafbeschikking volgens de in de geldende regelgeving expliciet daaraan gestelde vereisten mocht worden uitgevaardigd, en;
- ii. of de specifiek opgelegde sanctie qua modaliteit en omvang overeenstemt met de regelgeving en de jurisprudentie.

Sub i.

In de dossierstudie zijn 2 ZSM Corona zaken aangetroffen waarin de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd voor strafbare feiten die volgens de wettelijke regeling niet met een OM-strafbeschikking mogen worden afgedaan. Het gaat volgens de strafbeschikking om het opzettelijk verstrekken of vervoeren van harddrugs (art. 2 aanhef onder B jo. art. 10 lid 4 Opiumwet). Op dit misdrijf staat een gevangenisstraf van maximaal 8 jaar. Dit strafmaximum staat aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking in de weg.

In de ZSM-werkstroom van de Coronaperiode zijn bovendien 5 OM-strafbeschikkingen aangetroffen die op grond van algemene strafvorderlijke beginselen niet hadden mogen worden uitgevaardigd, bijvoorbeeld omdat de zaak al was afgedaan omdat de verdachte een eerder transactievoorstel in dezelfde zaak had geaccepteerd en voldaan.

In het pre-Corona CVOM-stratum bevinden zich 2 zaken waarin in strijd met de Aanwijzing OM-strafbeschikking een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd. Het gaat om een tweetal strafbeschikkingen waarin aan een minderjarige voor een misdrijf een geldelijke sanctie van meer dan € 200,- is opgelegd. De ten tijde van het onderzoek geldende Aanwijzing OM-strafbeschikking bevatte een contra-indicatie voor de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking met die inhoud.

Sub ii.

Uit het dossieronderzoek is niet gebleken van sancties die qua *hoogte* in strijd zijn met de wettelijke voorschriften van art. 257a lid 2 en 3 Sv.³⁴¹ Wel zijn in de ZSM-werkstroom OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd met sancties die om andere redenen in strijd zijn met regelgeving of jurisprudentie. Het gaat onder meer om de volgende gevallen:

- het opleggen van taakstraffen in strijd met het taakstrafverbod van art. 22b lid 2 Sr (3 zaken in de Coronaperiode);
- het opleggen van hogere straffen dan op grond van de strafvorderingsrichtlijnen is geïndiceerd (3 zaken in de pre-Corona periode);³⁴²
- het opleggen van de gedragsaanwijzing “*zich (...) niet schuldig te maken aan enig strafbaar feit of zich op andere wijze te misdragen*” (pre-Corona: 6; Corona: 8);
- het opleggen van schadevergoedingsmaatregelen in zaken waarin niet is voldaan aan het criterium van art. 36f lid 2 Sr, in welk artikel is bepaald dat de schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd “*indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht*” (pre-Corona: 8; Corona: 5).³⁴³

³⁴¹ Bij minderjarigen komen daar de artikelen 77f en 77l Sr bij.

³⁴² Hieronder vallen niet de 2 hiervoor genoemde pre-Corona CVOM zaken, omdat in die 2 zaken de Aanwijzing OM-strafbeschikking een contra-indicatie (lees: een verbod) bevatte voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking aan minderjarigen. Strafvorderingsrichtlijnen zijn minder dwingend.

³⁴³ Zie paragraaf 4.5.5 onder het kopje ‘De schadevergoedingsmaatregel’.

In de CVOM-zaakstroom zijn op dit punt géén onregelmatigheden geconstateerd. Dat hangt samen met het type zaken (veel overtredingen) en de daarbij passende sancties (overwegend geldboeten).

Tabel 41 geeft samengevat weer in hoeveel zaken de opgelegde sanctie in strijd met regelgeving of jurisprudentie is bevonden:

	pre-Corona ZSM	Corona ZSM	pre-Corona CVOM	Corona CVOM
Zaken waarin de sanctie in strijd is met regelgeving of jurisprudentie	17	16	0	0

Tabel 41: opgelegde sanctie in de OM-strafbeschikking in strijd met regelgeving of jurisprudentie

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

De kernvraag bij elke OM-strafbeschikking is of de OvJ op basis van het dossier tot een schuldvaststelling kan komen. Met schuldvaststelling wordt – anders dan de tekst van art. 257a lid 1 Sv wellicht doet vermoeden – niet slechts bedoeld dat de OvJ moet bewijzen dat de verdachte een bepaald strafbaar feit heeft begaan. De OvJ kan pas een OM-strafbeschikking uitvaardigen en toekomen aan een strafoplegging als hij óók heeft ‘vastgesteld’ dat het bewezen feit daadwerkelijk strafbaar is én de verdachte daarvoor daadwerkelijk schuld treft. Die vaststellingen komen (grotendeels) overeen met het rechterlijk beslissingsschema van art. 350 Sv. Ze zijn nodig omdat het rechtsgevolg van een strafbeschikking niet verschilt met dat van een rechterlijke veroordeling.

Opgemerkt zij dat niet in alle zaken, in het bijzonder niet in de ZSM-zaakstroom (22% pre-Corona en 20% Corona), het politiedossier voor de onderzoekers in GPS raadpleegbaar was (zie par. 4.3). Dit hangt samen met de werkwijze op de ZSM-locaties (zie par. 2.3.2).

Het ontbreken van de politiedossiers in GPS heeft ertoe geleid dat de onderzoekers niet in alle gevallen de schuldvaststelling hebben kunnen beoordelen. De onderzoekers verrichten hun onderzoek immers uitsluitend in de GPS-omgeving en hadden geen toegang tot andere (politie) systemen. Hieraan mag niet de conclusie worden verbonden dat de door het College van PG's naar aanleiding van 'Beschikt en Gewogen' geformuleerde eis van reproduceerbare schuldvaststellingen is geschonden. Er zijn geen aanwijzingen dat de voor die reproduceerbaarheid benodigde stukken niet in andere (politie)systemen zijn opgenomen. Of die stukken ook werkelijk beschikbaar waren op het moment dat de afdoeningsbeslissing is genomen en of ze toen ook daadwerkelijk in die afdoeningsbeslissing zijn betrokken, kan in een onderzoek als het onderhavige nimmer worden vastgesteld. Dat kan alleen als de onderzoekers op het moment dat de beslissing wordt genomen over de schouders van de beslissende OM-functionarissen meekijken. Datzelfde geldt voor de gevallen waarin het volledige politiedossier wel in GPS is opgenomen.

In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen besproken die het dossieronderzoek heeft opgeleverd ten aanzien van de schuldvaststelling. Getoetst is:

- i. of er sprake was van toereikend bewijs (par. 4.5.3);
- ii. of het door het OM bewezen geachte feit onder een strafbepaling kon worden gerubriceerd (par. 4.5.2), en
- iii. of er sprake was van een kansrijke strafuitsluitingsgrond (par. 4.5.4).

Hier wordt de balans opgemaakt. Cijfermatig levert dit het volgende beeld op (tabel 42).³⁴⁴

Schuldvaststelling	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Geen politiedossier	78	22,29%	71	20,29%	11	3,14%	18	5,14%
Geen gebrekkige schuldvaststelling	247	70,57%	253	72,29%	323	92,29%	314	89,71%
Gebrekkige schuldvaststelling, waarvan:	25	7,14%	26	7,43%	16	4,57%	18	5,14%
<i>i. Ontoereikend bewijs, waarvan:</i>	22	6,29%	22	6,29%	7	2,00%	16	4,57%
<i>a. Unis testis</i> ³⁴⁵	3	0,86%	0	0,00%	1	0,29%	2	0,57%
<i>b. Andere reden</i> ³⁴⁶	19	5,43%	22	6,29%	6	1,71%	14	4,00%
<i>ii. Feit kan niet worden gekwalificeerd</i>	0	0,00%	0	0,00%	7	2,00%	1	0,29%
<i>iii. Aanwezigheid strafuitsluitingsgrond</i>	3	0,86%	4	1,14%	2	0,57%	1	0,29%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 42: gevallen waarin de schuldvaststelling gebrekkig was

Uit de tabel blijkt dat in respectievelijk (en afgerond) 7,1% pre-Corona ZSM, 7,4% Corona ZSM, 4,6% pre-Corona CVOM en 5,1% Corona CVOM van de zaken de schuldvaststelling gebrekkig is en de OM-strafbeschikking dus niet had mogen worden uitgevaardigd. Het vaststellen van de schuld verloopt in de CVOM-zaakstroom beter dan in de ZSM-zaakstroom. Binnen beide zaakstromen komen de totaalpercentages van het pre-Corona tijdvak en het Coronatijdvak redelijk overeen. In de ZSM-zaakstroom is het beeld ook per deelonderwerp vrij consistent. Dat is minder het geval in de CVOM-zaakstroom. In de pre-Corona-periode kon het door het OM bewezen geachte feit vaker niet onder een strafbepaling worden gekwalificeerd dan in de Coronaperiode, terwijl in de Coronaperiode weer vaker zijn aangetroffen waarin het bewijs ontoereikend is bevonden. Dit betroffen vooral zaken waaraan Corona noodverordeningen ten grondslag lagen.

5.2.3 Voldoet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking aan de wettelijke vereisten van art. 257a lid 6 Sv?

Bij het onderzoek naar de vraag of de OM-strafbeschikking inhoudelijk voldoet aan de wettelijke vereisten van art. 257a lid 6 Sv zijn de onderzoekers op het probleem gestuit dat het afschrift van de OM-strafbeschikking in de CVOM-werkstroom in GPS vaak ontbreekt (pre-Corona: 74%; Corona: 59%). Dat komt doordat in de door het parket CVOM beoordeelde zaken de OM-strafbeschikking in de meeste gevallen wordt verzonden door het CJIB en vervolgens

³⁴⁴ In de tabel is gekozen voor maximal twee decimalen achter de komma, ter voorkoming van (te) grote afrondingsverschillen.

³⁴⁵ Inclusief de gevallen waarin sprake was van gebrekkige processen-verbaal die de bewijskracht van art. 344 lid 2 Sv ontbeelden.

³⁴⁶ Inclusief gevallen waarin vormverzuimen in het vooronderzoek leidden tot bewijsuitsluiting.

geen afschrift van die strafbeschikking in GPS wordt opgenomen. In de ZSM-werkstroom ontbreekt het afschrift van de OM-strafbeschikking aanmerkelijk minder vaak (pre-Corona: 15%; Corona: 17%). Dat komt doordat in die zaakstroom de OM-strafbeschikking meestal in persoon wordt uitgereikt. Het ontbreken van het afschrift van de OM-strafbeschikking in GPS is niet in strijd met de wet, maar heeft het onderzoek wel belemmerd.

Inhoudelijk voldoen de wel aangetroffen (afschriften van de) OM-strafbeschikkingen grotendeels aan de eisen van art. 257a lid 6 onder a tot en met g Sv. Tekortkomingen zijn aangetroffen in:

- i. de feitschrijving;
- ii. de kwalificatie, en
- iii. de verstrekking van informatie over de wijze van tenuitvoerlegging.

Sub i.

In de ZSM-werkstroom zijn relatief veel zaken aangetroffen waarin de feitschrijving als incorrect, onvolledig of te ruim is beoordeeld. In totaal gaat het om 52 zaken (23 zaken (6,6%) pre-Corona en 29 zaken (8,3%) Corona). Dit is in de CVOM-werkstroom veel minder het geval. In totaal gaat het daar om 6 zaken (4 zaken (1,1%) pre-Corona en 2 zaken (0,6%) Corona).

Gebreken in de feitschrijving hebben in verschillende zaken negatieve gevolgen gehad voor de beoordeling van de schuldvaststelling. Anders gezegd: bij een correcte feitschrijving zou op basis van hetzelfde dossier de schuldvaststelling akkoord zijn bevonden. In paragraaf 5.3. is in beeld gebracht hoe dit cijfermatig zou hebben uitgepakt.

Daarnaast is geconstateerd dat een groot deel van de feitschrijvingen weliswaar niet als strijdig met de wet is aan te merken, maar qua begrijpelijkheid (in het bijzonder voor de verdachte en de benadeelde partij) ernstig te wensen overlaat. Het gaat dan om feitschrijvingen die te summier zijn, louter kwalificatief of ronduit cryptisch.

Sub ii.

In veel van de OM-strafbeschikkingen die in de bestudeerde dossiers zijn aangetroffen, ontbreekt de kwalificatie of is de kwalificatie onjuist. In de ZSM-werkstroom is dit het geval in 36,8%³⁴⁷ (pre-Corona) en 38,4%³⁴⁸ (Corona) van de zaken waarin zich een afschrift van de OM-strafbeschikking in het dossier bevond. In de CVOM-zaakstroom is dit percentage veel hoger: in 94,4%³⁴⁹ (pre-Corona) en 100%³⁵⁰ (Corona) is de kwalificatie onjuist of incompleet. Alles wijst erop dat de feitschrijving tevens als kwalificatie fungeert. Als de feitschrijving niet deugt, kan dat doorwerken naar de kwalificatie. De vermelding van wetsartikelen bij de feitschrijving maakt dat niet anders. Het gevolg van een onjuiste kwalificatie kan zijn dat de met een OM-strafbeschikking afgedane feiten niet juist in de Justitiële Documentatie worden verwerkt. Dat is in enkele dossiers ook daadwerkelijk geconstateerd.³⁵¹ In 'Beschikt en Gewogen' waren de bevindingen gelijklozend.

Sub iii.

Als een geldboete en/of een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, bevat de OM-strafbeschikking altijd informatie over de wijze van tenuitvoerlegging van die sancties als bedoeld in art. 257a lid 6 sub g Sv. Als een ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen (OBM) wordt opgelegd, zendt het parket CVOM de verdachte een aparte brief waarin wordt uiteengezet op welke wijze de OBM wordt tenuitvoergelegd. Weliswaar wordt daarmee strikt genomen niet voldaan aan de letter van de wet – de wijze van tenuitvoerlegging

³⁴⁷ Dit betreft 109 van de 296 zaken waarin zich in GPS een afschrift van de OM-strafbeschikking bevond.

³⁴⁸ Dit betreft 112 van de 292 zaken waarin zich in GPS een afschrift van de OM-strafbeschikking bevond.

³⁴⁹ Dit betreft 85 van de 90 zaken waarin zich in GPS een afschrift van de OM-strafbeschikking bevond.

³⁵⁰ Dit zijn alle 144 zaken waarin zich in GPS een afschrift van de OM-strafbeschikking bevond.

³⁵¹ Daarbij zij de kanttekening gemaakt dat het uittreksel Justitiële Documentatie zich niet in alle dossiers bevond.

staat immers niet in de OM-strafbeschikking zelf vermeld – maar materieel is op die manier wel voldaan aan de bedoeling van de wetgever. Daarom is die wijze van informatieverstrekking niet als strijdig met de wet aangemerkt.

Indien een taakstraf of (gedrags)aanwijzing wordt opgelegd, wordt de wijze van tenuitvoerlegging van die sancties nimmer in de strafbeschikking vermeld. Het gaat in de ZSM-zaakstroom om 55 zaken (afgerond: 19%³⁵²) in de pre-Corona periode en om 67 zaken (afgerond: 23%³⁵³) in de Corona periode. In de CVOM-zaakstroom is het aandeel absoluut en relatief lager, te weten 6 zaken in de pre-Coronaperiode en 10 zaken in de Coronaperiode. Dit komt afgerond telkens neer op 7%.³⁵⁴ In al deze gevallen is niet gehandeld overeenkomstig de in art. 257a lid 6 sub g Sv opgenomen verplichting.

5.2.4 Zijn de (overige) procedurele waarborgen rond het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking in acht genomen?

Het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking is, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, met verschillende procedurele waarborgen omgeven, variërend van het verplicht horen van de verdachte en het zorgdragen voor zijn rechtsbijstand tot het verschaffen van een vertaling van essentiële onderdelen van de OM-strafbeschikking aan een verdachte die de Nederlandse taal niet (voldoende) beheerst. Aan dat alles dient altijd een juiste identiteitsvaststelling door de politie vooraf te gaan.

Identiteitsvaststelling door de politie

Het belang van het volgen van de regels van strafvordering vaststellen van de identiteit van de verdachte is groot. Door een juiste naleving van de regels kan worden voorkomen dat een verkeerde persoon wordt vervolgd. Het College van PG's onderkent dit belang en heeft naar aanleiding van eerdere bevindingen uit 'Beschikt en Gewogen' besloten dat geen zaken in behandeling worden genomen waarin het aan een correcte identiteitsvaststelling heeft ontbroken.³⁵⁵ Daaruit volgt dat de beoordelaar er in een concrete zaak op bedacht dient te zijn dat de identiteit van de verdachte door de politie correct is vastgesteld.

Kort gezegd komt het erop neer dat de politie op grond van art. 27a Sv jo 55c Sv voor overtredingen en misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten de identiteit dient vast te stellen aan de hand van de persoonsgegevens en het identiteitsbewijs van de verdachte. Indien voor een misdrijf voorlopige hechtenis is toegelaten, dient het onderzoek naar de identiteit van de verdachte tevens het (af)nemen van foto's en vingerafdrukken te omvatten.

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat in de CVOM-werkstroom in 2,6% van de pre-Corona gevallen en 0,3% van de Coronagevallen de identiteitsvaststelling niet aan de wettelijke eisen voldoet. Dat deze percentages laag zijn kan komen doordat controle op de identiteitsvaststelling bij het Parket CVOM expliciet in het werkproces is vastgelegd. Een andere reden voor het betrekkelijk lage aantal onjuiste identiteitsvaststellingen kan zijn dat het parket CVOM vooral overtredingen afdoet; voor die feiten zijn, zoals zojuist is uiteengezet, de wettelijke vereisten voor het vaststellen van de identiteit minder zwaar.

De bevindingen in de ZSM-werkstroom zijn anders. In 12,3% van de pre-Corona gevallen en 14,3% van de Corona gevallen voldoet de identiteitsvaststelling door de politie niet aan de

³⁵² Het percentage is berekend over de 296 zaken waarin een afschrift van de OM-strafbeschikking beschikbaar was.

³⁵³ Het percentage is berekend over de 292 zaken waarin een afschrift van de OM-strafbeschikking beschikbaar was.

³⁵⁴ De percentages zijn berekend over de 90 zaken in de pre-Corona periode waarin een afschrift kon worden bestudeerd en de 144 zaken in de Corona periode.

³⁵⁵ Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen, p. 6.

daarvoor geldende wettelijke eisen.³⁵⁶ Dit speelt in het bijzonder bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en waar in weerwil van de wettelijke vereisten van art. 27a Sv jo 55c Sv geen foto's en/of vingerafdrukken van de verdachte zijn (af)genomen. Dat dit niet in alle gevallen waarvoor dat is vereist deugdelijk gebeurt, lijkt gelet op de verschillende daarover opgemaakte processen-verbaal, vooral te worden veroorzaakt door het niet functioneren van de technische hulpmiddelen bij de politie (de ID-zuil).³⁵⁷

De waarborgen van art. 257c Sv

In art. 257c Sv is vastgelegd in welke gevallen de OvJ verplicht is de verdachte te horen voordat hij kan overgaan tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking. Dat moet onder meer gebeuren als een taakstraf, gedragsaanwijzing of OBM wordt opgelegd. Uiterlijk bij de aanvang van het horen moet de verdachte worden gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat dit laatste in de ZSM-werkstroom in een aantal gevallen is verzuimd: in 5 van de 54 gevallen, oftewel 9,2% (pre-Corona) en 7 van de 68 gevallen, oftewel 10,2% (Corona) was dit het geval. In de CVOM-werkstroom is in geen enkele van de onderzochte zaken verzuimd de verdachte te wijzen op de mogelijkheid van rechtsbijstand.

In 4 van de 68 gevallen (afgerond 6%) in het ZSM Corona stratum waarin een hoorverplichting bestond, heeft het horen niet plaatsgevonden en is desondanks wel een taakstraf opgelegd. Dat is in strijd met de wet. Hetzelfde geldt voor 1 geval in hetzelfde stratum waarin de verdachte in strijd met art. 257c lid 2 Sv geen rechtsbijstand heeft genoten en hem desondanks een schadevergoedingsmaatregel van meer dan € 2.000 is opgelegd.³⁵⁸

Opvallend zijn de gevallen waarin de verdachte niet op een OM-hoorzitting is verschenen en daarna – anders dan in de bijsluiter van de oproepingsbrief voor de hoorzitting staat vermeld – niet wordt gedagvaard, maar toch de voorgenomen strafbeschikking wordt opgelegd. Het gaat telkens om zaken in de ZSM-werkstroom (pre-Corona: 1; Corona: 14). Het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking ligt niet in de lijn van hetgeen het OM eerder met de verdachte heeft gecommuniceerd.

Uit het onderzoek blijkt dat als de verdachte wordt gehoord, dit steeds wordt gedaan door een daartoe bevoegde functionaris. Bijzondere mandaatconstructies waarvan in eerdere door de PGHR uitgebrachte rapportages melding is gemaakt, zijn thans niet (meer) aangetroffen.³⁵⁹

Het onderhavige onderzoek heeft ten aanzien van de op grond van art. 257c lid 3 Sv verplichte schriftelijke vastlegging van het OM-horen uitgewezen dat:

- in de ZSM-werkstroom in 9,2%³⁶⁰ (pre-Corona) en 8,8%³⁶¹ (Corona) van de verslagen geen melding wordt gemaakt van een bereidverklaring van de verdachte om de straf te voldoen of zich aan de aanwijzing te houden. Dat is in strijd met de geest van art. 257c lid 3 Sv. Op dit punt scoort het parket CVOM juist goed: in alle verslagen staat vermeld dat de verdachte zich daartoe bereid verklaart.

³⁵⁶ Of de Coronapandemie een rol heeft gespeeld in die stijging is niet duidelijk geworden; slechts in één zaak is hierover expliciet geverbaliseerd. Zie paragraaf 4.4.2.

³⁵⁷ Zie het rapport van de (inmiddels hernoemde) Inspectie Veiligheid en Justitie, Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen, Inspectie V&J: mei 2015 via www.inspectie-jenv.nl, p. 62-63.

³⁵⁸ Het ging hier niet om een rechtspersoon verdacht van een economisch delict. Dan ligt op grond van art. 36 WED de grens voor rechtsbijstand bij € 10.000.

³⁵⁹ Zie Beschikt en Gewogen, p. 49-52, Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen, p. 9-12, Beproefd Verzet, p. 16-17 en 63-64 en Wordt Vervolgd: Beproefd Verzet, p. 9-12.

³⁶⁰ In 5 van de 54 gevallen waarin een hoorverplichting bestond.

³⁶¹ In 6 van de 68 gevallen waarin een hoorverplichting bestond.

- in de ZSM-werkstroom in 20%³⁶² (pre-Corona) en 16%³⁶³ (Corona) van de verslagen het uitdrukkelijk onderbouwde standpunt van de verdachte wel is verwoord, maar de afwijking daarvan niet schriftelijk is gemotiveerd. Het kan zijn dat die motivering mondeling is gegeven – dat laat de wet ook toe – maar ook dat blijkt dan niet uit het verslag. Dat raakt aan de reproduceerbaarheid van de beslissing zoals door het College van PG's wordt voorgestaan.
- de wijze van verslaglegging in het algemeen erg summier is, in het bijzonder in de CVOM-werkstroom.

Voorschriften voor het uitreiken en verzenden van de OM-strafbeschikking

Art. 257d Sv regelt op welke wijze de verdachte van de OM-strafbeschikking op de hoogte wordt gesteld. Samengevat blijkt dat het afschrift in de ZSM-zaakstroom ongeveer even vaak wordt uitgereikt als toegezonden. In de CVOM-zaakstroom wordt het afschrift veel vaker toegezonden. Als het afschrift wordt toegezonden blijkt dat vooral in de CVOM-werkstroom op het afschrift regelmatig een latere datum wordt vermeld dan de datum van uitvaardiging. Dat is in strijd met art. 257a lid 6 sub e Sv. Dat was ook een uitkomst van 'Beschikt en Gewogen'.

De minderjarige verdachte³⁶⁴

In het onderhavige onderzoek is geconstateerd dat in de ZSM-werkstroom aan minderjarigen nauwelijks OM-strafbeschikkingen worden opgelegd. Dat is anders in de CVOM-werkstroom (pre-Corona: 25%; Corona: 19%). Om die reden hebben de navolgende cijfermatige resultaten alleen betrekking op de CVOM-werkstroom. De bevindingen over de geldende Aanwijzingen en Richtlijnen gelden echter breder. Ze worden hier mede gemeld met het oog op het (toekomstig) vervallen van enkele contra-indicaties voor het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen aan minderjarigen.

Ten tijde van de onderzoeksperioden golden op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking twee beperkingen (contra-indicaties) voor het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen aan minderjarigen. Aan minderjarigen mochten in een OM-strafbeschikking geen taakstraffen worden opgelegd en – bij misdrijven – geen geldboetes van meer dan € 200,-.³⁶⁵ In het pre-Corona CVOM-stratum bevonden zich 2 zaken waarin in strijd met de toen geldende Aanwijzing aan een minderjarige voor een misdrijf een OM-strafbeschikking met een geldelijke sanctie van meer dan € 200,- is uitgevaardigd. In deze twee gevallen is daarnaast ook verzuimd de verdachte op grond van art. 491 lid 2 Sv te horen, hem voor dat horen (schriftelijk) op te roepen en van rechtsbijstand te voorzien.

Dat laatste is ook niet gebeurd in 2 andere zaken waarin minderjarige verdachten voor een misdrijf zijn bestraft met een geldboete van minder dan € 200,-, maar meer dan € 115,-. In de Richtlijn Strafvordering Jeugd is de grens voor het aanwijzen van een raadsman getrokken bij een geldboete van € 115,-. Daarvan uitgaande had ook in deze 2 gevallen een raadsman moeten worden aangewezen. Overigens wekt de Richtlijn Strafvordering Jeugd minst genomen verwarring over de verplichtingen die gelden indien aan de minderjarige verdachte een OM-strafbeschikking wordt opgelegd voor een overtreding. De Richtlijn sluit niet aan bij de (algemene) hoorverplichting van art. 257c Sv, die ook geldt ten aanzien van overtredingen.

Bij de minderjarigen is de naleving van de zogenoemde 'Kalsbeeknorm' getoetst. Die norm houdt in dat in 80% van de zaken met minderjarigen verdachten maximaal 90 dagen mogen verstrijken tussen het eerste politieverhoor en de beslissing van het OM. In de pre-Coronaperiode

³⁶² In 11 van de 54 gevallen waarin een hoorverplichting bestond.

³⁶³ In 11 van de 68 gevallen waarin een hoorverplichting bestond.

³⁶⁴ In paragraaf 4.6 is toegelicht waarom in het rapport wordt gesproken over minderjarige en meerderjarige verdachten en bijvoorbeeld niet over jeugdigen en jongvolwassenen.

³⁶⁵ De laatste beperking (contra-indicatie) is vervallen op 1 maart 2021, zie Stcrt. 2020, 62572-n1.

werd deze norm gehaald: in exact 80% van de gevallen verstreek maximaal 90 dagen. In de Coronaperiode lukte dat in 50% van de zaken.

Vertaling van de OM-strafbeschikking

In art. 257a lid 7 Sv is bepaald dat als de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst en de strafbeschikking wordt uitgevaardigd voor een misdrijf, ten minste de in art. 257a lid 6 Sv vermelde onderdelen van de strafbeschikking voor hem worden vertaald. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de ZSM-werkstroom in 84% (Pre-Corona)³⁶⁶ en 96% (Corona)³⁶⁷ van de gevallen waarin een vertaling van essentiële onderdelen van de OM-strafbeschikking was voorgeschreven, de vertaling ontbrak. In de CVOM-werkstroom ontbrak de vertaling in 100% (pre-Corona)³⁶⁸ en 60% (Corona)³⁶⁹ van de gevallen waarin de vertaling was vereist.

5.3 Conclusies

In deze paragraaf worden op grond van de bevindingen van het onderzoek conclusies getrokken. Die conclusies moeten worden begrepen tegen de achtergrond van de toezichthoudende taak van de PGHR zoals omschreven in art. 122 Wet RO. Daarin is neergelegd dat indien naar het oordeel van de PGHR het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, hij de minister daarvan in kennis kan stellen. Naar het oordeel van de PGHR is dat het geval bij de volgende onderwerpen:

1. de feitsomschrijving;
2. de schuldvaststelling;
3. de kwalificatie;
4. de opgelegde sanctie, en
5. een aantal wettelijke waarborgen.

1. De feitsomschrijving

Evenals in 'Beschikt en Gewogen' is in het huidige onderzoek geconstateerd dat veel feitsomschrijvingen aan duidelijkheid te wensen overlaten. Dat doet afbreuk aan de begrijpelijkheid van de OM-strafbeschikking voor de verdachte en andere procesdeelnemers, in het bijzonder het slachtoffer.³⁷⁰ Ook geldt nog immer hetgeen hierover is geconcludeerd in 'Beschikt en Gewogen': op een later moment in de strafrechtsketen kan dit leiden tot (vragen omtrent eventuele) 'ne bis in idem'-problematiek.

Op basis van de bevindingen in het onderhavige onderzoek rijst het beeld dat in de OM-praktijk onvoldoende is ingedaald dat het formuleren van de feitsomschrijving in de OM-strafbeschikking iets anders is dan het formuleren van een tenlastelegging. Dat speelt vooral bij niet-feitgecodeerde delicten en daarmee hoofdzakelijk in de ZSM-zaakstroom.³⁷¹ In GPS wordt in die gevallen een 'delictsoort' gekozen. Aan die delictsoort is een korte (feit)omschrijving gekoppeld en die omschrijving komt automatisch in de OM-strafbeschikking te staan. Deze omschrijving bevat vaak verschillende alternatieven van strafbare feiten (diefstal/opzetheling/schuldheiling),

³⁶⁶ Zijnde 36 van de 43 gevallen.

³⁶⁷ Zijnde 23 van de 24 gevallen.

³⁶⁸ Zijnde 3 van de 3 gevallen.

³⁶⁹ Zijnde 3 van de 5 gevallen.

³⁷⁰ In verband met het laatste wordt aangesloten bij bevindingen van de Nationale Ombudsman: "burgers weten bijvoorbeeld niet wat er wordt bedoeld met de juridische omschrijving van het strafbare feit en met de verwijzing naar wetsartikelen in een strafbeschikking". Zie het rapport van de Ombudsman van 7 mei 2020 "Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot recht", p. 3 via www.nationaleombudsman.nl.

³⁷¹ De feitscodes en de daarmee samenhangende feitsomschrijvingen worden voor het parket CVOM centraal opgesteld door de Commissie Feiten en Tarieven (CFT). Dat gebeurt voor zaken die zich makkelijk(er) laten standaardiseren, waardoor preciezer 'aan de voorkant' per afzonderlijke gedraging een feitscode- en gedraging kan worden geformuleerd. Door die fijnmazige categorisering is de keuze welk feit kan worden bewezen preciezer te maken.

gekwalficeerde delicten en/of deelnemingsvarianten. Proces-economisch gezien is het begrijpelijk dat de beoordelaar verschillende alternatieven in de automatisch gegenereerde omschrijving krijgt aangereikt. Van de beoordelaar mag echter worden verwacht dat hij bepaalt welke van de aangereikte alternatieven hij de verdachte verwijt en voor welk alternatief de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Het onderzoek wijst uit dat die keuze eigenlijk altijd *wel kán* worden gemaakt, maar in feite te vaak *niet wordt* gemaakt. Het maken van een keuze is niet alleen zorgvuldiger, maar in een aantal gevallen ook noodzakelijk voor de bewijs- en kwalificatiebeslissing (en voor de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling).

De onderzoekers zijn in beide perioden in de ZSM-zaakstroom op verschillende zaken gestuit waarin wel degelijk voldoende bewijs voor een concrete strafbare gedraging in het politiedossier voorhanden was, maar waarin de feitomschrijving in de OM-strafbeschikking ertoe leidde dat het bewijs van uitgerekend dát feit niet uit het dossier kon worden afgeleid. Er zijn feitomschrijvingen aangetroffen van strafbare feiten, strafverzwarende omstandigheden, deelnemingsvormen en pleegdata waarvoor in het dossier geen steun is te vinden. Mede gelet op de relatieve eenvoud van de zaken die worden afgedaan met een OM-strafbeschikking is de PGHR van oordeel dat toch bepaald hogere eisen mogen worden gesteld aan de feitomschrijving.

Tabel 43 geeft weer in hoeveel zaken aan een onjuiste feitomschrijving een in beginsel ‘gezond’ (politie)dossier ten grondslag lag. In de tabel zijn alleen die zaken betrokken waarin werd geoordeeld dat het bewijs om ‘andere redenen’ ontoereikend was (zie tabel 25). Aan de zaken waarin is geoordeeld dat niet is voldaan de wettelijke bewijsminima (zie tabel 24) ligt immers per definitie geen ‘gezond’ dossier ten grondslag.

Zaak op zichzelf rond?	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Ja	14	74%	16	73%	4	66,7%	3	21%
Nee	5	26%	6	27%	2	33,3%	11	79%
Totaal	19	100%	22	100%	6	100%	14	100%

Tabel 43: verhouding onjuiste feitomschrijving in relatie tot onderliggend politiedossier

2. De schuldvaststelling

Uit het onderzoek blijkt dat in de ZSM-zaakstroom de schuldvaststelling in 7,1% (pre-Corona) en 7,4% (Corona) van de gevallen ontoereikend is bevonden (zie tabel 42). Anders dan in ‘Beschikt en Gewogen’³⁷² moet de oorzaak daarvan niet alleen worden gezocht in de ontoereikendheid van het bewijs (in een relatief groot aantal gevallen als gevolg van incorrecte feitomschrijvingen), maar ook in gebreken in de kwalificatie en de aanwezigheid van kansrijke strafuitsluitingsgronden.

In de CVOM-zaakstroom zijn minder gebreken in de schuldvaststelling aangetroffen dan in de ZSM zaakstroom, namelijk in 4,6% (pre-Corona) en 5,1% (Corona) van de gevallen. Daarmee gaat het in de CVOM-zaakstroom in het huidige onderzoek relatief beter dan ten tijde van ‘Beschikt en Gewogen’.

De bevinding dat het bij het parket CVOM beter gaat dan in de ZSM-werkstroom verdient wel enige nuancering. Het parket CVOM behandelt immers (nog) eenvoudiger zaken dan de ZSM-afdelingen. Zo vaardigt het parket CVOM in overwegende mate OM-strafbeschikkingen uit voor overtredingen, zijn de (politie)dossiers van dit parket in de regel een stuk minder omvangrijk dan

³⁷² Beschikt en Gewogen, p. 40 en 60.

in de ZSM-werkstroom en lenen de zaken zich eerder voor een gestandaardiseerde afdoening. Tegelijkertijd is het ook zo dat het parket CVOM met werkinstructies en (interne) opleidingen daadwerkelijk heeft geïnvesteerd in een gestandaardiseerde afdoening. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen.³⁷³ Dat wordt in feite ook bevestigd door de onderzoeksbevinding dat het met de schuldvaststelling in niet-standaardzaken als (nieuwe) Covid-19 noodverordeningen, bijzondere APV-delicten en strafuitsluitingsgronden relatief vaak niet goed gaat.

Pre-Corona vs. Corona

Uit tabel 42 blijkt dat bij de schuldvaststelling noch in de CVOM-zaakstroom, noch in de ZSM-zaakstroom, een groot verschil is vastgesteld tussen de pre-Coronaperiode en de Coronaperiode. De pandemie lijkt derhalve geen duidelijke invloed te hebben gehad op de kwaliteit van dit aspect van de OM-afdoening. Daarbij past de voorzichtige kanttekening dat het parket CVOM zonder de nieuwe Coronafeiten ten aanzien van de schuldvaststelling vermoedelijk beter zou hebben gescoord.

Ten slotte

Wanneer het OM meer aandacht zou hebben voor een feitomschrijving die recht doet aan de inhoud van een op zichzelf gezond politiedossier (zie tabel 43), dan zou de in paragraaf 5.2.2 opgenomen tabel 42 een heel ander beeld hebben opgeleverd. De volgende tabel laat dat zien.³⁷⁴

Schuldvaststelling	Pre-Corona ZSM	%	Corona ZSM	%	Pre-Corona CVOM	%	Corona CVOM	%
Geen politiedossier	78	22,29%	71	20,29%	11	3,14%	18	5,14%
Geen gebrekkige schuldvaststelling	261	74,57%	269	76,86%	327	93,43%	317	90,57%
Gebrekkige schuldvaststelling, waarvan:	11	3,14%	10	2,86%	12	3,43%	15	4,29%
<i>i. Ontoereikend bewijs, waarvan:</i>	8	2,29%	6	1,71%	3	0,86%	13	3,71%
<i>a. Unis testis³⁷⁵</i>	3	0,86%	0	0,00%	1	0,29%	2	0,57%
<i>b. Andere redenen³⁷⁶</i>	5	1,43%	6	1,71%	2	0,57%	11	3,14%
<i>ii. Feit kan niet worden gekwalificeerd</i>	0	0,00%	0	0,00%	7	2,00%	1	0,29%
<i>iii. Aanwezigheid strafuitsluitingsgronden</i>	3	0,86%	4	1,14%	2	0,57%	1	0,29%
Totaal	350	100%	350	100%	350	100%	350	100%

Tabel 44: gevallen waarin de schuldvaststelling gebrekkig was, in relatie tot het onderliggende politiedossier

³⁷³ Een slag om de arm is op zijn plaats: een groot deel van de OM-strafbeschikkingen dat door het parket CVOM is uitgevaardigd in de SVEN-zaakstroom, is immers niet in het huidige onderzoek betrokken.

³⁷⁴ In de tabel is gekozen voor maximaal twee decimalen achter de komma, ter voorkoming van (te) grote afrondingsverschillen.

³⁷⁵ Inclusief de gevallen waarin sprake was van gebrekkige processen-verbaal die de bewijskracht van art. 344 lid 2 Sv ontbeerden.

³⁷⁶ Inclusief gevallen waarin vormverzuimen in het vooronderzoek leidden tot bewijsuitsluiting.

Uit de tabel blijkt dat een juiste feitomschrijving het aandeel gebrekkige schuldvaststellingen in de ZSM-werkstromen zou kunnen laten afnemen van (afgerond) 7,1% naar 3,1% (pre-Corona) en van 7,4% naar 2,9% (Corona) en in de CVOM-werkstromen van 4,6% naar 3,4% (pre-Corona) en van 5,1% naar 4,3% (Corona). Dat zijn grote verschillen.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat onjuiste feitomschrijvingen de resultaten van dit onderzoek ten aanzien van de schuldvaststelling sterk hebben bepaald. Dat is een forse prijs voor op zichzelf niet al te ingewikkeld werk.

3. De kwalificatie

Het onderzoek heeft uitgewezen dat in de gevallen dat in het dossier (een afschrift van) de OM-strafbeschikking is aangetroffen, de kwalificatie in de ZSM-werkstroom in meer dan 1/3 van de zaken onjuist of incompleet is en dat dit in de CVOM-werkstroom zelfs meer regel dan uitzondering is. In veruit de meeste gevallen blijkt de kwalificatie bovendien samen te vallen met de feitomschrijving. Als de feitomschrijving niet deugt, werkt dat door naar de kwalificatie. Een correcte kwalificatie is niet zonder betekenis: het ontbreken van een (correcte) kwalificatie kan gevolgen hebben voor een juiste verwerking van het bestrafte feit in de Justitiële Documentatie en daarmee voor afgiften van verklaringen omtrent het gedrag.

4. De opgelegde sanctie

In de ZSM-zaakstroom is de strafoplegging in een aantal gevallen in strijd met de regelgeving en/of de jurisprudentie geoordeeld. Het gaat om 17 gevallen (4,9%) in de pre-Corona periode en 16 gevallen (4,6%) in de Corona periode. Met name bij de gedragsaanwijzingen gaat het te vaak mis. Een structureel probleem is de oplegging van de 'algemene' aanwijzing "*om zich (...) niet schuldig te maken aan enig strafbaar feit of zich op andere wijze te misdragen*". Geen van beide onderdelen van deze aanwijzing horen thuis in de OM-strafbeschikking. Daarnaast zijn andere gedragsaanwijzingen aangetroffen die onvoldoende specifiek zijn of zelfs regelrecht in strijd met het recht omdat ze in de kern vrijheidsbeneming inhouden.

Ook het opleggen van schadevergoedingsmaatregelen behoeft aandacht. In de ZSM-zaakstromen ging het mis in 8 zaken in de pre-Coronaperiode (2,3%) en 5 zaken in de Coronaperiode (1,4%). Afgezet tegen het totaal aantal zaken waarin een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, komt dit neer op 30% van de zaken en 15% van de zaken.

In de CVOM-zaakstroom zijn op dit punt géén onregelmatigheden geconstateerd.

5. De wettelijke waarborgen

Ook op andere punten dan hiervoor besproken blijkt dat met name strafvorderlijke voorschriften die gelden voor de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking en die voor een belangrijk deel een waarborgfunctie hebben voor de verdachte, onvoldoende worden nageleefd. Wederom lijkt dit hoofzakelijk te spelen in de ZSM-zaakstroom. Verwezen zij naar hetgeen in hoofdstuk 4 en hierboven in paragraaf 5.2.4 is vermeld, waarbij op deze plaats in het bijzonder wordt gewezen op:

- het in strijd met art. 257c lid 1 Sv bij aanvang van de OM-hoorzitting niet wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken;
- het in strijd met art. 257c lid 1 Sv opleggen van een taakstraf zonder dat de verdachte is gehoord;
- het in strijd met art. 257a lid 7 Sv niet vertalen van essentiële onderdelen van de OM-strafbeschikking voor verdachten die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn;
- het in strijd met art. 257a lid 6 Sv niet consequent verstrekken van informatie over de wijze waarop de opgelegde straf wordt tenuitvoergelegd;
- het in strijd met art. 257d lid 4 Sv onjuist en/of onvolledig registreren van het moment van

- uitreiken en toezenden van het afschrift van de OM-strafbeschikking;³⁷⁷
- het in strijd met art. 257a lid 6 Sv niet consequent op het afschrift van de OM-strafbeschikking vermelden van de datum van uitvaardiging, dan wel het (bewust) opnemen van een onjuiste datum van uitvaardiging.

In de meeste gevallen zijn tussen de pre-Corona- en Coronaperiode geen grote verschillen geconstateerd. De enige uitzondering is het verzuim om de verdachte (in strijd met art. 257c Sv) niet te horen. Dit komt alleen voor in de Coronaperiode in de ZSM-zaakstroom. Mogelijk is dit verzuim veroorzaakt door het sluiten van fysieke hoorlocaties als gevolg van de Coronacrisis.

In de CVOM-zaakstroom zijn hoofdzakelijk gebreken geconstateerd bij de oplegging van OM-strafbeschikkingen in de Coronaperiode en wel ten aanzien van de registratie van het uitreiken en verzenden van het afschrift van de OM-strafbeschikking.

Ten slotte

In hoofdstuk 3 is beschreven dat in een laat stadium van het onderzoek is gebleken dat het parket CVOM een groot aantal OM-strafbeschikkingen uitvaardigt via SVEN. Het was op dat moment niet meer haalbaar om deze zaakstroom in de steekproeftrekking van het onderhavige onderzoek te betrekken. Een groot deel van de door het parket CVOM uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen is in dit onderzoek dus buiten beeld gebleven. Het gaat om 61.000 zaken in 2019 en 112.000 zaken in 2020, oftewel om 48% (2019) en 61% (2020) van het totaal aantal zaken (misdrijven en overtredingen) dat in die jaren met een OM-strafbeschikking is afgedaan. De OM-strafbeschikkingen die via SVEN worden uitgevaardigd komen niet voor in de officiële cijfers over de OM-strafbeschikking.³⁷⁸ Geconcludeerd wordt dat op centraal niveau de informatiehuishouding over de OM-strafbeschikking meer aandacht behoeft.

5.4 Aanbevelingen

In de samenvatting en de conclusies ligt besloten dat de PGHR van oordeel is dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften op verschillende punten nog niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Op grond van art. 122 Wet RO is de PGHR bevoegd de minister van dit oordeel in kennis te stellen. Het is primair de minister die – in samenspraak met het OM – bepaalt of het oordeel van de PGHR hem aanleiding geeft om stappen te ondernemen en zo ja, welke. Het is dus niet aan de PGHR om te bepalen op welke wijze een verbetering in de naleving van de geldende regelgeving zal moeten worden bewerkstelligd. De PGHR kan wel van de gelegenheid gebruik maken suggesties te doen die de minister bij zijn besluitvorming in overweging kan nemen. Daarbij behoort aan de kant van de PGHR de nodige terughoudendheid te worden betracht. Met inachtneming van die terughoudendheid worden de volgende aanbevelingen gedaan.

In de eerste plaats wordt aanbevolen dat in de OM-strafbeschikking in de feitomschrijving als bedoeld in art. 257a lid 6 sub b Sv niet langer alternatieven worden opgenomen. Een zorgvuldige buitengerechtelijke afdoening begint bij een duidelijke en eenduidige omschrijving van het feit dat wordt bestraft. De OvJ is bij het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking niet de

³⁷⁷ Opgemerkt zij nog dat ingevolge art. 257d lid 4 Sv jo art. 2.2 lid 3 onder e van het Besluit OM-afdoening is vereist dat van elke toegezonden OM-strafbeschikking “in ieder geval” wordt geregistreerd wat de datum van *ontvangst* van het afschrift is. Dat vereiste wordt bij de toezending (door het CJIB) via de gewone post van een afschrift van de OM-strafbeschikking niet nageleefd. Niet in te zien is hoe dat voorschrift in die gevallen praktisch uitvoerbaar is. Dat is anders indien de OM-strafbeschikking wordt uitgereikt of aangetekend wordt verzonden.

³⁷⁸ Zie de OM-jaarberichten, Criminaliteit en rechtshandhaving 2020, p. 102 en de Factsheet Strafrechtsketenmonitor (Kamerstukken II 2020-2021, 29 279, nr. 657, p. 10-12). Het totaal aantal met een OM-strafbeschikking afgedane overtredingen bedraagt volgens deze publicaties 39.000 à 40.000 zaken. Dat komt dus min of meer overeen met de aan de start van dit onderzoek aangeleverde cijfers.

aanklager die een tenlastelegging met alternatieven aan de rechter voorlegt, maar de beoordelaar die beslist welke specifieke feitelijke gedraging wordt bestraft. De feitomschrijving heeft daardoor de functie van een bewezenverklaring. De wijze waarop nu aan de feitomschrijving inhoud wordt gegeven, doet afbreuk aan de begrijpelijkheid van de OM-strafbeschikking en draagt evenmin bij aan de reproduceerbaarheid van de beslissing.

In de tweede plaats verdient het aanbeveling dat het OM in de OM-strafbeschikking naast een specifieke feitomschrijving een – zoals de wet in art. 257a lid 6 sub c Sv ook vereist – afzonderlijke kwalificatie opneemt. Het belang daarvan is groot voor de wijze waarop het bestrafte feit in de justitiële documentatie wordt verwerkt.

In de derde plaats dient de informatieverstrekking aan de verdachte te worden verbeterd. Dat geldt in het bijzonder voor de in art. 257a lid 6 sub g Sv vereiste toelichting over de tenuitvoerlegging van de aan de verdachte opgelegde sanctie(s).

In de vierde plaats verdient het aanbeveling dat de op grond van art. 257a lid 7 Sv verplichte vertaling van relevante onderdelen van de OM-strafbeschikking serieus ter hand wordt genomen.

Bijlage A: Opgevraagde informatie PaG

De onderstaande vragen zijn op 27 oktober 2020 aan het PaG gesteld ten behoeve van het opstellen van de onderzoeksopzet. De vragen hadden betrekking op de jaren 2016, 2017, 2018, 2019 en – voor zover destijds mogelijk - 2020.

Totaal aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen

- Hoeveel OM-strafbeschikkingen (OMSB) werden uitgevaardigd?
- Hoeveel politiestrafbeschikkingen (PSB) werden uitgevaardigd?
- Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen (BSB) werden uitgevaardigd?
- Kunnen deze gegevens worden afgezet tegen het totaal aantal andere afdoeningsbeslissingen?

Totaal per zaakstroom

- Hoeveel OMSB werden door de arrondissementsparketten, het functioneel parket en het landelijk parket op de klassieke werkwijze uitgevaardigd;
- Hoeveel OMSB werden in de ZSM-zaakstroom uitgevaardigd?
- Hoeveel OMSB werden door het parket CVOM uitgevaardigd?
- Zijn OMSB in een andere zaakstroom uitgevaardigd en zo ja, hoeveel?

Kenmerken OMSB (totaalcijfers, of indien makkelijker, per zaakstroom)

- In hoeveel zaken is aan de OMSB een aankondiging voorafgegaan?
- Hoeveel OMSB betreffen één feit? Hoeveel betreffen meerdere feiten?
- Voor welke delicten worden OMSB opgelegd? Kan dat naar aantallen per feit worden uitgesplitst?
- Hoeveel OMSB betreffen een jeugdige verdachte t.o.v. het totaal aantal uitgevaardigde OMSB? Hoeveel betreffen rechtspersonen t.o.v. het totaal?
- In hoeveel zaken wordt de verdachte voorafgaand aan het opleggen van de OMSB gehoord?
- Welke straffen, maatregelen en aanwijzingen zijn in OMSB opgelegd?
- Hoeveel OMSB worden in persoon uitgereikt? Hoeveel worden per brief verzonden? Hoeveel worden betekend? Hoeveel worden met elektronische overdracht toegezonden (vanaf 1 januari 2020; art. 257d, tweede lid en vierde lid, Sv)?
- Hoeveel OMSB betreffen zaken waarin een benadeelde partij en/of rechtstreeks belanghebbende betrokken is?
- Hoeveel OMSB zijn direct voldaan?
- Tegen hoeveel OMSB is verzet ingesteld?
- Welke afdoeningsbeslissingen zijn na een ingesteld verzet genomen?
- Van hoeveel OMSB is de executie mislukt en is gedagvaard?
- Hoeveel afschriften van strafbeschikkingen worden verstrekt aan derden en hoe vaak wordt over (het verzuim/de weigering daartoe) geklaagd ogv art. 257h, tweede en derde lid, Sv.

Datamanagementsysteem

- Is dat nog steeds Phoenix en dient nog steeds rekening te worden gehouden met de in Beproefd Verzet (met name p. 17-18 en voorts ook p. 33, 35 en 124) vermelde knelpunten?
- Zijn er andere beperkingen van Phoenix waarmee rekening moet worden gehouden voor (de weergave van) de totaalcijfers en de steekproeftrekking?

Bijlage B: Vragenlijst dossieronderzoek

Uitwerking van de centrale vraagstelling heeft geleid tot de volgende vragen die ten aanzien van ieder dossier zijn beantwoord. Deze vragen worden mogelijk nog aangepast naar aanleiding van het bekijken van de eerste twintig proefdossiers en verkennende gesprekken.

I. Algemeen

1. Wat is het parketnummer van de zaak?
2. Op welke datum is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
3. Welke functionaris³⁷⁹ heeft de beslissing genomen om de OM-strafbeschikking uit te vaardigen?
4. Voor hoeveel feiten is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
5. Wat is/zijn de pleegdatum/data van het/de feit(en)?
6. Welke straf of maatregel wordt in de OM-strafbeschikking opgelegd?
7. Is een aanwijzing in de OM-strafbeschikking gegeven, en zo ja welke?
8. Doet zich een wettelijk vervolgingsbeletsel³⁸⁰ voor?
9. Is een afschrift van de OM-strafbeschikking aan de verdachte a) in persoon uitgereikt, b) (elektronisch) verzonden of c) betekend (art. 257d Sv en interne werkwijzen)?
10. Is de mededeling als bedoeld in art. 6:1:1 Sv aan de minister verzonden en zo ja, wanneer?

II. Vereisten art. 257a Sv

11. Laat de wet de opgelegde straf of maatregel toe?
12. Is de opgelegde straf of maatregel of de gegeven aanwijzing om andere reden³⁸¹ niet toelaatbaar?
13. Bevat het dossier de vaststelling van de identiteit van de verdachte als bedoeld in art. 257a lid 4 Sv?
14. Is conform art. 257a lid 7 Sv een vertaling van de onderdelen van de strafbeschikking als bedoeld in art. 257a lid 6 Sv verzorgd?

III. Inhoud van de OM-strafbeschikking

15. Bevindt de OM-strafbeschikking zich in het dossier?
16. Vermeldt de OM-strafbeschikking de naam en het bekende adres van de verdachte (art. 257a lid 6 onder a Sv)?
17. Vermeldt de OM-strafbeschikking een opgave van het feit dan wel een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking wordt uitgevaardigd (art. 257a lid 6 onder b Sv)?
18. Vermeldt de OM-strafbeschikking het strafbare feit dat de gedraging oplevert (art. 257a lid 6 onder c Sv)?
19. Vermeldt de OM-strafbeschikking de opgelegde straffen, maatregelen en aanwijzingen (art. 257a lid 6 onder d Sv)?
20. Wat is de dagtekening van het afschrift van de OM-strafbeschikking?
21. Vermeldt de OM-strafbeschikking de dag waarop deze is uitgevaardigd en de uitvaardigende functionaris (art. 257a lid 6 onder e Sv)?
22. Vermeldt de OM-strafbeschikking de wijze waarop verzet kan worden ingesteld (art. 257a lid 6 onder f Sv)?
23. Vermeldt de OM-strafbeschikking de wijze waarop deze wordt ten uitvoer gelegd (art. 257a lid 6 onder g Sv)?

³⁷⁹ Dit betreft de functie, niet de naam en toenaam van de uitvaardigende persoon.

³⁸⁰ Denk aan: de dood van de verdachte, verjaring etc. (artt. 68 tot en met 77 Sr).

³⁸¹ Denk aan: de wettelijk toegestane maximale boetecategorie voor het feit (art. 23 Sr), het taakstrafverbod van art. 22b lid 2 Sr, de wettelijke regeling van onttrekking aan het verkeer etc..

IV. Minderjarige verdachten

24. Was de verdachte ten tijde van het strafbare feit minderjarig?
25. Is conform art. 77f lid 2 Sr aan de jeugdige een taakstraf opgelegd van maximaal zestig uren?

V. Horen van de verdachte

a. Algemeen

26. Is de verdachte gehoord?
27. Is de identiteit van de verdachte vastgesteld als bedoeld in art. 27a Sv?
28. Zijn voor en tijdens het horen van de verdachte de voorschriften van art. 27c, 27ca, 28 en 29 Sv nageleefd? Zo nee, welke niet?
29. Was het programma intensivering rechtsbijstand toepasselijk en zo ja, zijn die werkwijzen nageleefd?³⁸²

b. Bijzondere voorwaarden in art. 257c Sv

30. Is er sprake van een geval als bedoeld in art. 257c lid 1 Sv of art. 491 lid 2 Sv?

Meerderjarige verdachte (257c Sv)

31. Is uiterlijk bij aanvang van het horen de verdachte op de mogelijkheid gewezen om toevoeging van een raadsman te vragen (art. 257c lid 1 Sv)?
32. Bevat het dossier de bereidverklaring van de verdachte (art. 257c lid 1 Sv)?
33. Is de verdachte gehoord met bijstand van een raadsman (art. 257c lid 2 Sv)?
34. Welke OM-functionaris heeft de verdachte gehoord (art. 257c lid 1 of 2 Sv)?
35. Bevat het dossier het vereiste schriftelijk verslag van horen (art. 257c lid 3 Sv)?
36. Blijkt uit het verslag dat de verdachte een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt heeft ingenomen en is, indien de OvJ hiervan is afgeweken, dit (voldoende) gemotiveerd gebeurd?

Minderjarige verdachte (491 lid 2 en 491a Sv)

37. Zijn de jeugdige verdachte en diens ouders uitgenodigd voor de OM-hoorzitting (491a) en is, indien een raadsman ontbreekt, de raad voor de rechtsbijstand geïnformeerd om een raadsman aan te wijzen (491 lid 2)?³⁸³

VI. Dossievorming en schuldvaststelling

38. Heeft de verdachte een bekennende verklaring afgelegd?
39. Berust de schuldvaststelling kennelijk (mede) op een niet wettig bewijsmiddel?
40. Berust de schuldvaststelling (mede) op niet uitgewerkte processen-verbaal?
41. Berust de schuldvaststelling (mede) op niet op ambtseed/ambtsbelofte opgestelde en ondertekende processen-verbaal?
42. Berust de schuldvaststelling louter op de bekennende verklaring van de verdachte?
43. Berust de schuldvaststelling louter op de verklaring van één getuige ('unis testis')?
44. Bevat het dossier - afgezien van de vorige twee vragen - voldoende bewijs om tot een schuldvaststelling te kunnen komen?
45. Is er reden voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van een bewijsmiddel?
46. Is de gedraging die uit het dossier volgt te kwalificeren als het feit waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd?
47. Bevat het dossier aanwijzingen van situaties als bedoeld in art. 358 lid 3 Sv en heeft het OM hierop gereageerd?

³⁸² Zoals hiervoor vermeld was op 26 juni 2020 in acht (politie)regio's en op 18 september 2020 in alle tien de politieregio's deze vorm van rechtsbijstand (pas) uitgerold. Per arrondissement wordt uitgezocht wanneer deze werkwijze is ingevoerd.

³⁸³ Zie ook Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (Stcrt. 2018, 29497).

V. Bijzonderheden

48. Doen zich in de zaak bijzonderheden voor?

Bijlage C: Lijst van figuren en tabellen

Lijst van figuren

Figuur 1: in- en uitstroom van zaken bij het parket CVOM	19
Figuur 2: afdoeningsmodaliteiten in 2019	21
Figuur 3: afdoeningsmodaliteiten in 2020	22
Figuur 4: schematisch overzicht steekproef	32
Figuur 5: verdeling meerderjarige en minderjarige verdachten	40
Figuur 6: verdeling sancties per stratum	79
Figuur 7: hoogte opgelegde geldboeten per stratum	80
Figuur 8: hoogte opgelegde taakstraffen per stratum	80
Figuur 9: hoogte opgelegde schadevergoedingsmaatregelen door de ZSM-afdelingen	81
Figuur 10: hoogte opgelegde OBM per stratum	81

Lijst van tabellen

Tabel 1: aantallen en percentages uitgevaardigde strafbeschikkingen in 2019, onderverdeeld naar zaakstroom en overtredingen/misdrijven	25
Tabel 2: aantallen en percentages uitgevaardigde strafbeschikkingen in 2020, onderverdeeld naar zaakstroom en overtredingen/misdrijven	25
Tabel 3: totaal aantal uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in 2019, inclusief de SVEN-werkstroom	27
Tabel 4: totaal aantal uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in 2020, inclusief de SVEN-werkstroom	27
Tabel 5: verdeling eerste steekproeftrekking 15 september 2019 tot en met 15 maart 2020	30
Tabel 6: verdeling tweede steekproeftrekking 1 juli 2020 tot en met 31 december 2020	31
Tabel 7: bruto steekproeftrekking, afgevallen dossiers en netto bestudeerde zaken per stratum	33
Tabel 8: aantal feiten waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd	37
Tabel 9: verdeling van feiten in de ZSM-werkstroom per periode	38
Tabel 10: verdeling van feiten in de CVOM-werkstroom per periode	39
Tabel 11: verdeling natuurlijke personen en rechtspersonen	41
Tabel 12: aantallen ontbrekende stukken in GPS per stratum	41
Tabel 13: de uitvaardigende functionaris	44
Tabel 14: vermelding van de functionaris op (het afschrift van) de OM-strafbeschikking	45
Tabel 15: de identiteitsvaststelling op grond van art. 27a Sv	46
Tabel 16: toepasselijkheid en naleving van de verhoorverplichtingen uit art. 257c Sv	48
Tabel 17: gewezen op toevoeging raadsman	52
Tabel 18: bereidverklaring door de verdachte tijdens de OM-hoorzitting	54
Tabel 19: uitdrukkelijk onderbouwde standpunten en de motivering van de afwijking	55
Tabel 20: algemene strafvorderlijke beletsel tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking	56
Tabel 21: aandeel gevallen met gebrekkige feitomschrijving	61
Tabel 22: korte omschrijving indien wordt vervolgd voor doorrijden na ongeval	62
Tabel 23: de kwalificatie in de OM-strafbeschikking	63
Tabel 24: aantallen zaken waarin de bewijsvoering in wezen berust op de verklaring van één persoon	72
Tabel 25: bewijs ontoereikend om andere redenen	72
Tabel 26: gevallen waarin de bewijsvoering ontoereikend is beoordeeld	73
Tabel 27: aantallen gebrekkig opgemaakte processen-verbaal en de redenen daarvoor	74
Tabel 28: gevallen waarin getwijfeld kan worden aan de betrouwbaarheid van één of meerdere bewijsmiddelen	75
Tabel 29: gebrekkige schuldvaststelling vanwege kansrijke strafuitsluitingsgrond	78
Tabel 30: gevallen waarin het taakstrafverbod was geschonden of daarover ernstige twijfel bestond	83
Tabel 31: de aantallen opgelegde aanwijzingen in OM-strafbeschikkingen	86
Tabel 32: vermelding van de "wijze van tenuitvoerlegging" in de OM-strafbeschikking	92

Tabel 33: naleving van de Kalsbeeknorm	94
Tabel 34: toepasselijkheid en naleving van de verplichtingen uit art. 491 lid 2 Sv en de Richtlijn Strafvordering Jeugd	96
Tabel 35: vertaling van de OM-strafbeschikking	98
Tabel 36: wijze van bekendmaking van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking aan de verdachte	100
Tabel 37: naleving van art. 257d Sv	101
Tabel 38: dagtekening van het afschrift van de OM-strafbeschikking	102
Tabel 39: het berichten aan het CJIB van de beslissing tot uitvaardiging van de OM-strafbeschikking	104
Tabel 40: aantallen ingestelde verzetten	105
Tabel 41: opgelegde sanctie in de OM-strafbeschikking in strijd met regelgeving of jurisprudentie	109
Tabel 42: gevallen waarin de schuldvaststelling gebrekkig was	110
Tabel 43: verhouding onjuiste feitomschrijving in relatie tot onderliggend politiedossier	116
Tabel 44: gevallen waarin de schuldvaststelling gebrekkig was, in relatie tot het onderliggende politiedossier	117

Bijlage D: Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010)

Aanwijzing OM-strafbeschikking

Rechtskarakter: Aanwijzing in de zin van artikel 130 lid 6 Wet RO

Van: College van procureurs-generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2018A010

Datum inwerkingtreding: 01-01-2019

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing OM-strafbeschikking (2017A005)

Relevante beleidsregels OM: Aanwijzing executie (2014A013)

Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001)

Aanwijzing taakstraffen (2011A027)

Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007)

Wetsartikelen: artt. 257a tot en met 257h Sv

Bijlage(n): 1

SAMENVATTING

Deze aanwijzing geeft regels voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking, het horen van de verdachte, de te hanteren straffoemeting en hoe te handelen bij verzet en mislukte executie. Het uitgangspunt is: wanneer dat wettelijk mogelijk is en de strafzaak zich ervoor leent, wordt de zaak in beginsel afgedaan met een strafbeschikking. Er zijn echter een paar contra-indicaties voor het uitvaardigen van een strafbeschikking. Daarnaast blijft de professionele beslissingsruimte bestaan om te kiezen voor een andere afdoeningsmodaliteit. Voorop staat dat een strafbeschikking slechts kan worden opgelegd als er een schuldvaststelling aan vooraf is gegaan.

1. INLEIDING EN JURIDISCH KADER

Door de invoering van de Wet OM-afdoening is een regeling in het Wetboek van Strafvordering opgenomen die het mogelijk maakt dat de officier van justitie misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraft (artikel 257a Sv). De wetgever heeft met deze regeling een lichte – niet-rechterlijke – procedure geïntroduceerd voor de buitengerechtelijke afdoening van de genoemde delicten, met het doel de strafrechter te ontlasten. Inzet was het terugdringen van de transactie ex artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht ten faveure van de strafbeschikking.

2. UITVAARDIGEN VAN EEN OM-STRAFBSCHIKKING

Het uitvaardigen van een strafbeschikking is het uitgangspunt bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Er bestaan wel contra-indicaties voor het uitvaardigen van een strafbeschikking. De contra-indicaties zijn (niet-limitatief) opgenomen in de bijlage bij deze aanwijzing. De professionele beslissingsruimte te kiezen voor een andere afdoeningsmodaliteit blijft bestaan. Zo kan bij wijze van uitzondering nog gebruik gemaakt worden van de transactie als afdoeningsmodaliteit.¹ Ook kan in de strafvorderingsrichtlijnen bij een bepaalde ernst of recidive het uitgangspunt zijn dat de verdachte wordt gedagvaard.

2.1 Schuldvaststelling

De OM-strafbeschikking komt, wat haar rechtskarakter betreft, overeen met een rechterlijke veroordeling. Een dergelijke buitengerechtelijke bestraffing is slechts mogelijk indien daaraan een adequate schuldvaststelling vooraf is gegaan.

2.2 Bij strafbeschikking op te leggen sancties

Artikel 257a, tweede lid Sv bepaalt welke sancties de officier van justitie bij strafbeschikking op kan leggen. De strafbeschikking kan ook aanwijzingen (waaronder gedragsaanwijzingen) bevatten waaraan de verdachte moet voldoen (artikel 257a, derde lid Sv).

Niet alle in de wet opgenomen sancties kunnen al worden uitgevoerd. De aanwijzing ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 257a, derde lid onder c Sv), zowel bij natuurlijke als

¹ Bijvoorbeeld in grotere zaken en bijzondere zaken: zie de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties.



rechtspersonen, en de taakstraf voor minderjarigen zijn nog niet geïmplementeerd.

Ter ondersteuning van de eenduidige afdoening van strafzaken beschikt het OM over richtlijnen voor strafvordering. Uitgangspunt bij het opleggen van een OM-strafbeschikking is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting². De officier van justitie houdt bij het bepalen van de sanctie rekening met de rechterlijke straftoemingspraktijk.

2.3 Het horen van de verdachte

Het horen van een verdachte door de officier van justitie³ vindt slechts plaats wanneer er een strafvorderlijke noodzaak is, te weten in de gevallen waarin:

- de wet daartoe verplicht (artikel 257c Sv);
- de officier van justitie horen noodzakelijk acht, bijvoorbeeld om tot een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging te komen. Horen in gevallen waarin geen wettelijke hoorplicht bestaat, dient uitzondering te zijn.

Van de wettelijke verplichting te horen kan niet worden afgezien, ook niet wanneer daarmee zou worden ingestemd door de verdachte.

Van het horen wordt een verslag opgemaakt. Het horen van de verdachte kan op verschillende manieren plaatsvinden, onder andere op een fysieke OM-hoorzitting, via een videoverbinding of telefonisch. Indien wordt afgeweken van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, dan worden de redenen die tot afwijken hebben geleid in dit verslag opgenomen, voor zover deze niet reeds mondeling zijn opgegeven. De artikelen 29 tot en met 29b Sv, inzake zwijgrecht, cautie, recht op een tolk en identificatie van de verdachte zijn van toepassing, alsmede het recht van verdachte zich te doen bijstaan door een raadsman.

In geval de officier van justitie voornemens is een taakstraf, ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen (OBM) of gedragsaanwijzing op te leggen, staat in het kader van het horen zowel de vraag centraal of de verdachte daaraan *kan* voldoen als de vraag of hij daaraan *wil* voldoen. Bij het voornemen een geldboete op te leggen staat, zo er een strafvorderlijke noodzaak is om te horen, centraal of de verdachte daaraan *kan* voldoen. Horen is niet gericht op het bereiken van consensus.

2.4 Directe betaling van de strafbeschikking

Het direct voldoen van de bij strafbeschikking opgelegde sanctie is alleen mogelijk na adequate rechtsbijstand. Door de betaling ontstaat een onherroepelijke strafrechtelijke sanctie.

3. VERZET

3.1 Het doen van verzet

Verzet als bedoeld in artikel 257e Sv kan worden gedaan door:

- de bestrafte (in persoon of schriftelijk);
- een bepaaldelijk gevolmachtigde raadsman (in persoon of schriftelijk);
- een bij bijzondere volmacht schriftelijk gevolmachtigde (alleen in persoon, waarbij de bijzondere volmacht bij de verzetsakte dient te worden gevoegd).

3.2 De termijn van verzet

Verzet tegen de strafbeschikking kan men doen binnen veertien dagen nadat de strafbeschikking in persoon is uitgereikt of nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit blijkt dat de bestrafte bekend is met de strafbeschikking (artikel 257e, eerste lid, Sv).

Bij een uitreiking in persoon bestaat geen twijfel over de ingangsdatum van de verzetstermijn. Indien de strafbeschikking per post is toegezonden, is de ingangsdatum van deze termijn en daarmee ook de datum waarop de strafbeschikking onherroepelijk wordt afhankelijk van het zich voordoen van een omstandigheid waaruit blijkt dat de bestrafte met de strafbeschikking bekend is.

² Dit geldt niet voor de afdoening van feitgecodeerde misdrijven en overtredingen en van strafbare feiten begaan door minderjarigen. Daarvoor gelden de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en Mulder-gedragingen respectievelijk de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt.

³ Het horen in het kader van een taakstraf van 121 tot en met 180 uur, een OBM of een gedragsaanwijzing moet door een officier van justitie plaatsvinden. Een uitzondering hierop vormt de algemene gedragsaanwijzing inhoudende reclasseringstoezicht. Deze bevoegdheid mag worden gemandateerd.



Als een strafbeschikking voor een overtreding per post is toegezonden, dan geldt dat deze maximaal zes weken na toezending onherroepelijk wordt indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de geldboete is maximaal € 340,-;
- de strafbeschikking is uiterlijk vier maanden na het plegen van het strafbare feit uitgevaardigd;
- de strafbeschikking is verzonden naar het BRP-adres of het door verdachte opgegeven adres; en
- de bestrafte heeft geen verzet ingesteld.

Als aangetoond kan worden dat bestrafte voor het verstrijken van de zeswekentermijn op een bepaalde datum bekend is geworden met de strafbeschikking, dan is de strafbeschikking na ommekomst van veertien dagen na die datum onherroepelijk.

3.3 Herbeoordeling van de zaak

Naar aanleiding van het verzet vindt een herbeoordeling van de zaak plaats. Deze herbeoordeling is met name gericht op de door de bestrafte aangevoerde gronden van verzet en behelst niet zozeer een integrale herbeoordeling van de eerder genomen beslissing, tenzij het verzet daartoe aanleiding geeft.

3.4 Aanbrengen rechter

Op grond van artikel 257f lid 1 Sv is de officier van justitie verplicht de zaak voor de rechter te brengen en de verdachte daarvoor op te roepen, tenzij hij besluit de strafbeschikking in te trekken of de bestrafte het verzet intrekt.

Ook bij wijziging van de strafbeschikking moet de zaak aan de rechter worden voorgelegd, tenzij de bestrafte vrijwillig aan de gewijzigde strafbeschikking voldoet.

Als het verzet onbevoegd of niet tijdig is gedaan, moet de zaak voor de rechter worden gebracht: hij beslist op grond van 257f Sv of het verzet ontvankelijk wordt verklaard.

Het verzet schorst de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking of schort de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking op, tenzij naar het oordeel van het OM vaststaat dat bestrafte niet-ontvankelijk is in zijn verzet. In dat geval mag de executie van de strafbeschikking worden hervat. De zaak moet echter altijd ter terechtzitting worden aangebracht, tenzij de bestrafte zijn verzet alsnog intrekt.

4. TERECHTZITTING NA VERZET OF MISLUKTE EXECUTIE

De wet bepaalt dat indien een zaak na uitvaardigen van een strafbeschikking alsnog voor de rechter wordt gebracht, deze de zaak integraal beoordeelt. De rechter zal eerst nagaan of de bestrafte ontvankelijk is in zijn verzet.

4.1 Eis ter terechtzitting na verzet

In het geval een bestrafte na het doen van verzet wordt opgeroepen voor een terechtzitting, wordt de zaak verder behandeld als een gewone strafzaak.

Bij het opleggen van de strafbeschikking zijn ter terechtzitting de strafvorderingsrichtlijnen het uitgangspunt voor de strafeis van de officier van justitie⁴. Daarvan kan worden afgeweken indien het verzetschrift daartoe aanleiding geeft.

Overigens zal steeds, behalve wanneer het verzet niet-ontvankelijk wordt geacht, de vernietiging van de strafbeschikking gevorderd moeten worden. De rechter vernietigt op basis van artikel 257f lid 4 Sv de strafbeschikking als hij de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie uitspreekt, dan wel de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolgning of veroordeelt. De vernietiging moet worden geëist en hoort door de rechter te worden uitgesproken en in het vonnis opgenomen.

4.2 Eis ter terechtzitting na (gedeeltelijk) mislukte executie

Wanneer de executie van de strafbeschikking geheel of gedeeltelijk is mislukt, bijvoorbeeld omdat de opgelegde geldboete niet of niet volledig is betaald of kan worden verhaald, kan de officier van justitie besluiten de bestrafte te dagvaarden. Indien reeds een gedeeltelijke betaling heeft plaatsgevonden, wordt deze in de uitvoering door het CJIB in mindering gebracht op de door de rechter opgelegde straf. De officier van justitie verdisconteert het reeds voldane bedrag dus niet in zijn eis.

⁴ Bij feitgecodeerde misdrijven en overtredingen geldt voor wat betreft de eis ter terechtzitting na verzet of (gedeeltelijk) mislukte executie hetgeen daarover is vermeld in de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen en Muldergedragingen.



Evenals in de zaken waarin de bestrafte verzet heeft gedaan tegen de strafbeschikking, vormen ook hier de strafvorderingsrichtlijnen het uitgangspunt. Daarvan kan worden afgeweken indien het niet voldoet aan de in de strafbeschikking opgelegde sanctie verontschuldigbaar is.

Ook in deze gevallen geldt dat de rechter op basis van artikel 257f lid 4 Sv de strafbeschikking vernietigt als hij de niet ontvankelijkheid van het openbaar ministerie uitspreekt, dan wel de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolgning of veroordeelt. De vernietiging moet worden geëist en hoort door de rechter te worden uitgesproken en in het vonnis opgenomen.

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding met onmiddellijke ingang van de datum van inwerkingtreding.



BIJLAGE I: REIKWIJDTE OM-AFDOENING (CONTRA-INDICATIES)

Op grond van artikel 257a lid 1 Sv kan de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigen voor overtredingen en voor misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat. Behalve deze wettelijke inkadering van de strafbeschikkingsbevoegdheid zijn er ook beleidsmatige contra-indicaties.

Contra-indicaties:

- **politiek of publicitair gevoelige zaken:**
In principe is het uitvaardigen van een strafbeschikking in dergelijke zaken niet mogelijk. Slechts bij hoge uitzondering kan hierop een uitzondering worden gemaakt.
- **feiten gepleegd door:**
 - * **illegale vreemdelingen**
Conform het vreemdelingenbeleid van het Openbaar Ministerie, waarin is bepaald dat illegalen in principe worden gedagvaard, wordt aan illegale vreemdelingen geen strafbeschikking uitgevaardigd. Als dagvaarden niet mogelijk is, kunnen illegale vreemdelingen een strafbeschikking inhoudende een geldboete opgelegd krijgen.
 - * **asielzoekers**
Slechts als een asielzoeker zich kan legitimeren en een (BRP)-adres heeft waarnaar de strafbeschikking kan worden uitgestuurd, of als de strafbeschikking na adequate rechtsbijstand (bijvoorbeeld in het kader van ZSM) in persoon wordt uitgereikt met directe betaling van de geldboete kan een strafbeschikking worden uitgevaardigd.
 - * **mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats (zvwv-ers)**
Slechts als een zvwv-er een adres heeft waarnaar de strafbeschikking kan worden uitgestuurd, of als de strafbeschikking na adequate rechtsbijstand (bijvoorbeeld in het kader van ZSM) in persoon wordt uitgereikt met directe betaling van de geldboete kan een strafbeschikking worden uitgevaardigd.
- **bij minderjarige verdachten:** een taakstraf
- **bij minderjarige verdachten in geval van een misdrijf:** een geldboete of schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk dan wel gezamenlijk meer dan € 200,- beloopt
- **de sanctie aanwijzing ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 257a, derde lid onder c Sv), zowel bij natuurlijke als rechtspersonen**

Bijlage E: Literatuurlijst

Boeken en tijdschriften

- **Abels, D.**, e.a., Evaluatie Wet OM-afdoening, Den Haag: WODC 2018
- **Abels, D.**, 'OM-afdoening en verschillende situaties van niet-ontvankelijkheid', DD 2018/20, p. 231-242
- **Bijlsma, J.**, Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk en evaluatie, Den Haag: Boom Juridisch 2019
- **Blom, T.**, 'De Wet OM-afdoening geëvalueerd', TPWS 2018/91, p. 228-233
- **Van den Bos, K.**, Inleiding empirische rechtswetenschap. Den Haag: Boom Juridisch 2021
- **Brinkmann, S.**, 'Unstructured and semistructured interviewing', in: P. Leavy (red.), The Oxford Handbook of Qualitative Research, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 277-299
- **Corstens, G.J.M.**, Het Nederlands Strafprocesrecht, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- **Crijns, Jan en Kool, Renée**, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?' in: L.M. Coenraad e.a., Afscheid van de klassieke procedure, Wolters Kluwer 2017, p. 317-320.
- **Devroe, E.**, Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden, Den Haag: WODC, 2017
- **Fokkens, J.W. & Kirkels-Vrijman, N.N.**, De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie in: A.G. Bosch e.a., Twee eeuwen Openbaar Ministerie, 1811-2011, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011
- **Harteveld, A.**, e.a., Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België, Oisterwijk: WLP 2019
- **Havinga, T.**, Toezicht tegen het licht: kernwaarden, kansen en knelpunten, Deventer: Kluwer 2015
- **Hommes, A.J. en Kristen, F.G.H.**, Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure, DD 2022/21, p. 286-302
- **De Hullu, J.**, Het materieel strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- **Kessler, M.**, De strafbeschikking, Deventer: Wolters Kluwer 2015
- **Kessler, M.**, 'Hoofdstuk 65 De strafbeschikking', in: Handboek Strafzaken, Deventer: Wolters Kluwer, via kluwernavigator.nl (actueel tot en met 1 januari 2020) via www.navigators.nl
- **Kitslaar, N.W.**, 'Kruimelstrafzaken wegwerken', NJB 2020/28, p. 1813
- **Knigge, G.**, Beslissen en motiveren (de artt. 348, 350, 358 en 359 Sv), Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1980
- **Lindeman, J.**, Officieren van justitie in de 21e eeuw, Den Haag: Boom juridisch 2017
- **Malsch, M.**, 'Is het totaal meer dan de som der delen? Toezichtsvormen op strafvorderlijk overheidsoptreden', NJB 2017/2278, p. 3132-3137
- **Malsch, M.**, 'De nieuwe Democrators, de rechter en de burger', NJB 2019/839, p. 1161-1163
- **Maxfield, M.G. & Babbie, E.**, Research methods for criminal justice and criminology, Belmont: Thomson 2008
- **Otte, R.**, 'Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking. De voortdurende ontlasting van de rechtspraak', AA 2019/3, p. 182-185
- **Robroek, R.**, De OM-strafbeschikking (OM-reeks nr. 1), Den Haag: Boom juridisch 2017
- **Robroek, R.**, 'De OM-strafbeschikking. Deel 1. Het ontbrekende bewijs van structureel onzorgvuldige schuldvestigingen' van 9 januari 2018, via het blogplatform www.ivo-rentoga.nl
- **Robroek, R.**, 'De OM-strafbeschikking. Deel 2. Straffen als de rechter is makkelijker gezegd dan gedaan' van 20 februari 2018, via het blogplatform www.ivo-rentoga.nl
- **Reijntjes, J.**, De strafbeschikking. Kinderziekten of structurele fouten, NJB 2015/350, p. 429-434
- **De Ridder, Jeroen**, Van Oude Normen, de dingen, die voorbij gaan, Opportuun 2021/01
- **Ruimschotel, D.**, Goed Toezicht: principes van professionaliteit, democratie en good governance, Amsterdam: Mediawerf Uitgevers 2014
- **Schaap, M.**, 'Omschrijving van verdenking in de oproeping OM-zitting waardeloos?', Advocatenblad 2018/6, p. 55-56 en de reactie van het OM op p. 57

- **Schoutsen, L.M.**, e.a., De strafzaak achter de strafbeschikking, Den Haag: Boom Juridisch 2022
- **Silvis, J. & Kirkels-Vrijman, N.N.**, Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 2012 (ongepubliceerd)
- **Teunissen, J.**, 'Heroverweeg de strafbeschikking!', NJB 2017/1023, p. 1327-1328
- **Van Tulder, F.P.**, 'Het oordeel van de rechter over de strafbeschikking', Trema 2016, p. 35-37
- **Van Tulder, F.P., Meijer, R.F. & Kalidien, S.N.**, 'Van schikking naar strafbeschikking', NJB 2017/310, p. 383-392
- **Vriend, K.**, Avoiding a Full Criminal Trial: Fair Trial Rights, Diversions and Shortcuts in Dutch and International Criminal Proceedings, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2017

Beleidsrapportages, interne stukken en brieven

- Brief van het College van procureurs-generaal van 1 juni 2021 betreffende "Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van het WvSv en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening"
- Inspectie Veiligheid en Justitie, Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen, Inspectie V&J: mei 2015 via www.inspectie-jenv.nl
- Meijer, R.F. e.a. (red.), Criminaliteit en rechtshandhaving 2020. Cahier 2021-22, Den Haag: WODC 2021 via www.wodc.nl
- Nationale Ombudsman, Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot recht. Knelpunten in de informatieverstrekking rondom strafbeschikkingen en sepotbeslissingen, 7 mei 2020 via www.nationaleombudsman.nl
- Brief van de Nationale Ombudsman van 16 december 2021 betreffende "slachtoffer en strafbeschikking" via www.nationaleombudsman.nl
- OM, OM-strafbeschikking Nulmeting, definitief concept 9 december 2016
- OM, OM-strafbeschikking 1-meting OMSB & 0-meting Verzet, definitief concept 5 februari 2018
- OM, OM-strafbeschikking 1-meting OMSB & 0-meting Verzet; Aanvullende meting CVOM overtredingen, definitief mei 2018
- OM, Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet van 5 juni 2020
- OM-Jaarbericht 2019
- OM-Jaarbericht 2020
- OM, Jaar in verhaal 2020
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad, Beschikt en Gewogen, De Groot Drukkerij: Den Haag 2014
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen, Den Haag: Xerox/OBT 2017
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Beproefd Verzet, Den Haag: Xerox/OBT 2017
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Wordt vervolgd: Beproefd Verzet, Den Haag: Xerox/OBT 2019
- Openbaar Ministerie, 'Her-beoordelen voorraden en de toepassing van de OMSB' (interne bundel)

