

BEPROEFD VERZET

Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking

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

Onderzoekers

G. Knigge (advocaat-generaal)

M. Peters (wetenschappelijk medewerker)

Den Haag, 2017

Woord vooraf

Artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Deze bevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad hangt samen met diens opdracht te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten zoals omschreven in artikel 121 Wet RO. Daarmee is een juridische grondslag gegeven voor het uitoefenen van toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In 2012 is door mijn voorganger mr. J.W. Fokkens besloten om in dit kader thematische onderzoeken te verrichten naar de wijze waarop het openbaar ministerie zijn taken uitvoert. Hierbij gaat de aandacht telkens uit naar de juridische kwaliteit van de onderzochte taak.

In het eerste in 2014 in dit verband gepresenteerde rapport *Beschikt en Gewogen* stond de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvoeren van OM-straftbeslissingen centraal. Dat leidde tot de signalering van een aantal knelpunten met aanbevelingen om die op te lossen. In een gelijktijdig met het onderhavige separaat aangeboden rapport getiteld *'Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen'* is door de onderzoekers verslag gedaan van de wijze waarop door het openbaar ministerie gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in het eerste rapport waren geformuleerd.

Het voorliggende rapport *'Beproefd verzet'* richt zich op de behandeling van verzet tegen een opgelegde strafbeslissing. Dit rechtsmiddel staat voor de verdachte open op grond van art. 257e Sv. De naleving van procedurele waarborgen, de zorgvuldigheid van oplegging van strafbeslissingen in het licht van de integrale herbeoordelingen en de mate waarin de rechterlijke beoordeling afwijkt van opgelegde beslissingen, zijn door de onderzoekers gedetailleerd bestudeerd.

In dit rapport worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop in de praktijk door het openbaar ministerie is vooruitgelopen op een gewenste *'concernstructuur'* van de organisatie, op een moment dat daarvoor nog geen wettelijke basis in de Wet RO bestaat. Sommige gehanteerde mandateringsconstructies zijn zoals in het rapport wordt beargumenteerd niet deugdelijk. Een deel van deze problematiek zal worden opgelost door wetgeving die al in een vergaande fase van voorbereiding verkeert, maar de vraag is of de inrichting van het Virtueel Parket dan wel aan de wettelijke eisen voldoet. Het achterliggende belang is te waarborgen dat parketmedewerkers in een direct hiërarchisch verband verantwoording afleggen aan de officier van justitie in het parket waarin de zaak speelt, in relatie tot de toepasselijke werkinstructies.

Er worden in dit rapport voorts verschillende aanbevelingen gedaan. Een actueel probleem is de lange doorlooptijden na ingesteld verzet. Die worden mede veroorzaakt door de gebruikelijke integrale herbeoordelingen van de strafbeslissing door het openbaar ministerie. Als strafbeslissingen initieel zorgvuldiger worden opgelegd, is een integrale herbeoordeling na verzet niet nodig. Geadviseerd wordt die door de wetgever beoogde gang van zaken te realiseren. Verder wordt aanbevolen de straf in de strafbeslissing waar mogelijk af te stemmen op de rechterlijke straftoemeting. Geconstateerd kan worden dat deze beide aanbevelingen volledig stroken met actuele beleidsvoornemens van het openbaar ministerie.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad die de leiding had over het onderzoek, en door mr. M. Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. Ondersteuning werd daarbij verleend door M. Beekes, student-stagiair bij de Hoge Raad. Ik ben hun zeer erkentelijk voor het feit dat zij bereid waren dit onderzoek te verrichten en voortvarend uit te voeren. Het onderzoek werd begeleid door een commissie wederom onder voorzitterschap van prof. mr. P.A.M. Mevis. De begeleidingscommissie ben ik veel dank verschuldigd voor de plezierige samenwerking en waardevolle adviezen, die de kwaliteit van het onderzoek ten goede zijn gekomen.

Mijn dank gaat voorts uit naar degenen die namens het Parket-Generaal bij het Openbaar Ministerie het onderzoek hebben gefaciliteerd. Voorts dank ik allen die hun medewerking bij het onderzoek hebben verleend door gegevens te verstrekken of door hun kennis over de verzetsprocedure met de onderzoekers te delen.

Mr. J. Silvis

Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	1
1.2	Het karakter van het onderzoek	2
1.3	Het doel en de vraagstelling van het onderzoek	3
1.4	Omvang en afbakening van het onderzoek	4
1.5	De organisatie van het onderzoek	5
1.6	Leeswijzer	6
2	Het rechtsmiddel van verzet: een plaatsbepaling	7
2.1	Inleiding	7
2.2	De wettelijke regeling	8
2.3	De organisatorische inbedding	11
2.3.1	Inleiding	11
2.3.2	Het uitvaardigen van strafbeschikkingen door (arrondissements)parketten	12
2.3.3	Het uitvaardigen van strafbeschikkingen door de CVOM	13
2.3.4	Automatische afdoening door het CJIB	14
2.3.5	Afhandeling van een gedaan verzet	15
2.3.6	Het Virtueel Parket	16
2.4	Het verzet tegen de OM-strafbeschikking in cijfers	17
2.4.1	Inleiding	17
2.4.2	Het aandeel van de OMSB in de afdoening (2010-2015)	18
2.4.3	Het verzet (2010-2015)	22
3	Methodologische verantwoording	28
3.1	De vraagstelling	28
3.2	De onderzoeksmethode	29
3.2.1	Inleiding	29
3.2.2	Bronnenonderzoek en informatie-inwinning	30
3.2.3	Dossieronderzoek	30
3.2.4	Observaties en groepsinterview	36

4	Bevindingen	39
4.1	Inleiding	39
4.2	Algemeen beeld van de onderzochte zaken	39
4.3	De verzetprocedure	48
4.3.1	De informatie in de OM-strafbeschikking	48
4.3.2	De behandelende instantie	51
4.3.3	Het instellen van verzet	54
4.3.4	Het opmaken van de akte	56
4.3.5	Het register van art. 257e lid 7 Sv	60
4.3.6	De herbeoordeling van de zaak	62
4.3.7	De bevoegdheid van de beoordelaar	63
4.3.8	Het procesdossier	64
4.3.9	Reactie op bezwaren	66
4.3.10	Schorsing en opschorting van de executie	66
4.3.11	De afhandeling van het verzet na intrekking en vrijwillige betaling	68
4.4	De doorlooptijden	70
4.4.1	Inleiding	70
4.4.2	De doorlooptijden in de praktijk	71
4.4.3	Beoordeling	77
4.5	De beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet	79
4.6	De inhoudelijke beoordeling van de zaak	84
4.6.1	Inleiding	84
4.6.2	De aangevoerde bezwaren	86
4.6.3	De wijziging van de strafbeschikking	89
4.6.4	De intrekking van de strafbeschikking	91
4.6.5	De oproeping voor de terechtzitting	98
4.7	De beoordeling op de terechtzitting	101
4.7.1	Inleiding	101
4.7.2	De schuldvaststelling	102
4.7.3	De strafoplegging	108
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	113
5.1	Samenvatting	113
5.2	Conclusies	121
5.3	Aanbevelingen	123
	Literatuurlijst en bijlagen	126
	Literatuurlijst	127
	Lijst van tabellen en figuren	130
Bijlage 1	Wettekst 257e-g Wetboek van Strafvordering	132
Bijlage 2	Vragenlijst dossieronderzoek	134
Bijlage 3	De observaties bij de rechtbanken	136
Bijlage 4	Respondenten groepsinterview	137

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Eind 2014 verscheen het rapport *Beschikt en Gewogen*.¹ In dit rapport wordt verslag gedaan van het eerste thematische onderzoek dat door de procureur-generaal bij de Hoge Raad werd verricht in het kader van zijn op art. 122 Wet RO gebaseerde taak toezicht te houden op het functioneren van het openbaar ministerie (OM). Dit onderzoek richtte zich op de oplegging van strafbeschikkingen door het OM. De belangrijkste bevinding was dat een te groot aantal dossiers gebreken vertoonde in de schuldvaststelling en het daaraan ten grondslag liggende bewijs. Dat verschijnsel deed zich niet voor bij de zaken die door de arrondissementsparketten op de klassieke wijze waren afgehandeld, maar wel bij de zaken waarbij de werkwijze ZSM was toegepast en bij de zaken die door de CVOM waren beoordeeld.²

Het onderhavig onderzoek is een vervolg op dit eerdere onderzoek. Niet de oplegging van de OM-strafbeschikking staat hierin centraal, maar de behandeling van een daartegen door de verdachte gedaan verzet. Dit rechtsmiddel staat voor de verdachte open op grond van art. 257e Sv. Over de wijze waarop het OM een door de verdachte gedaan verzet afhandelt, is weinig bekend. Onderzoek daarnaar ontbreekt.³ Wel wordt in de literatuur met regelmaat zorg uitgesproken over met dit rechtsmiddel samenhangende thema's, zoals de toegang tot de rechter⁴ en de noodzakelijke waarborgen⁵.

De redenen die meer in het bijzonder tot de keuze van het onderhavige vervolgonderzoek hebben geleid, zijn de volgende.⁶ In de eerste plaats kan het onderzoek inzicht verschaffen in de wijze waarop een ingesteld verzet door het OM wordt afgehandeld. Die afhandeling zal moeten voldoen aan de eisen die de wet daaraan stelt en ook overigens behoorlijk moeten zijn in het licht van de toepasselijke beleidsregels en de ongeschreven rechtsbeginselen. De vraag is of dat in de praktijk ook het geval is.⁷

In de tweede plaats kan dit onderzoek een verdieping opleveren ten opzichte van het eerdere onderzoek. Het gaat daarbij om de beoordeling van het bewijs door het OM bij de oplegging van de strafbeschikking. Het OM kan zijn eerdere beslissing naar aanleiding van het verzet heroverwegen en op basis daarvan besluiten tot het intrekken of wijzigen van de OM-strafbeschikking. De rechter aan wie de zaak wordt voorgelegd, zal uiteraard een oordeel moeten geven over het bewijs. De vraag is of zich in dit opzicht (grote) beoordelingsverschillen voordoen en zo ja, of daaruit conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de zorgvuldigheid waarmee de initiële oplegging van de strafbeschikking is geschied. Het vervolgonderzoek kan aldus de conclusies op dit punt uit het eerste onderzoek bevestigen, versterken of nuanceren.

¹ Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen 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: Den Haag 2014. Hierna: Beschikt en Gewogen.

² In Beschikt en Gewogen werd vastgesteld dat in twee zaakstromen (ZSM en CVOM) in 8 procent van de onderzochte zaken ontoereikend bewijs aanwezig was om tot een bewezenverklaring te kunnen komen. De zaken waarin dit gebrek kon worden toegeschreven aan de incompleetheit van het dossier waren daarbij niet meegerekend. Zie Beschikt en Gewogen, p. 35-39, 57 en 59-60.

³ Wel zijn in de aanloop van dit onderzoek door de Nationale Ombudsman gerichte onderzoeken gestart naar de gijzeling in de executiefase en naar de doorlooptijden van de CVOM. Zie rapport Nationale Ombudsman, dd. 31 januari 2017, 2017/010. Daarnaast verdient vermelding dat de evaluatie van de strafbeschikking waarin de Wet OM-afdoening voorziet, inmiddels haar beslag krijgt. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2729-evaluatie-wet-om-afdoening.aspx>

⁴ Zie onder meer G. Corstens & R. Kuiper, 'ZSM en toegang tot de rechter', *Delikt en Delinkwent*, 2015, 25; P.A.M. Mevis, 'Versnelde afdoening in het strafrecht/ZSM: buitengewoon, buiten, gewoon; tijd voor reflectie en voor een ZSM-blik op berechting door de versnellende rechter', *Delikt en Delinkwent*, 2015, 22; J. Reijntjes, 'De strafbeschikking', *NJB*, 2015/350 en J.S. Nan, 'Vaker aan de strafbeschikkingstafel', *Advocatenblad*, 2015, 3, p. 28-29.

⁵ Zie bijvoorbeeld T. Kooijmans, 'ZSM en dadelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening', *Delikt en Delinkwent*, 2015, 24.

⁶ Vgl. Laura Peters, 'Beschikt en gecheckt: de OM-afdoening en de strafvorderlijke machtscheiding', *Trema*, 2015, p. 210, die (vervolg)onderzoek naar de verzetprocedure bepleit.

⁷ Zie in dit verband rechtbank Overijssel 6 oktober 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:5394, waarin met name de zorgvuldige voorbereiding ter discussie stond. Zie ook het OM-Jaarbericht 2014, 72-74 en het Rapport van de Nationale Ombudsman, dd. 27 februari 2014, 2014/012 waarin kritiek werd geleverd op de voortvarendheid van de afhandeling.

In de derde plaats kan het onderzoek meer licht werpen op de hoogte van de straffen die in een OM-strafbeschikking worden opgelegd. Het gaat hier om een aanvulling op het eerste onderzoek, waarin geen aandacht is besteed aan de vraag of het OM zwaarder (of lichter) straft dan de rechter. Bij in elk geval een deel van de zittende magistratuur bestaat de indruk dat de rechter vaak een straf oplegt die afwijkt van de eerdere OM-strafbeschikking.⁸ Een mogelijke verklaring die wordt genoemd, is een afwijkende opvatting over de strafmaat, maar daarnaast ook een gebrek aan zorgvuldigheid bij de beoordeling, in het bijzonder bij de ZSM-afdoening.⁹ Een vergelijking tussen de initiële strafoplegging en de later (bij de herbeoordeling door OM of rechter) opgelegde straf zou hierover meer duidelijkheid kunnen brengen. Is het inderdaad zo dat er op dit punt (grote) verschillen bestaan en zo ja, kunnen daaruit conclusies worden getrokken met betrekking tot de (on)behoorlijkheid van de strafoplegging door het OM?

1.2 Het karakter van het onderzoek

Het onderzoek vindt plaats in het kader van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Die taak is gebaseerd op art. 122 lid 1 Wet RO. Dat artikellid luidt: *“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.”* Het onderzoek dient zich daarom te richten op de vraag of het OM de wettelijke voorschriften naleeft. Het begrippenpaar ‘naleving’ van ‘wettelijke voorschriften’ wordt daarbij, evenals in het eerdere onderzoek is geschied¹⁰, ruim uitgelegd. Het gaat in het onderzoek om de vraag of de wijze waarop het OM zijn taken uitoefent, behoorlijk kan worden genoemd in het licht van geschreven en ongeschreven rechtsregels en rechtsbeginselen.

Het voorgaande brengt mee dat van een alles omvattende (beleids-)evaluatie van de wet en de rechtspraktijk geen sprake is.¹¹ Het onderzoek richt zich op de naleving van het geldende recht en dus niet, althans niet primair, op de vraag of de wettelijke regeling aanpassing behoeft. De focus ligt bovendien op de rechtmatigheid van het optreden van het OM, niet op de doelmatigheid of de efficiency daarvan.

Uit de aard van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad vloeit ook voort dat het onderzoek zich dient te beperken tot het signaleren van eventuele tekortkomingen in het optreden van het OM. Waardoor die tekortkomingen worden veroorzaakt, is niet een vraag waarop het onderzoek zich richt. Datzelfde geldt voor de vraag hoe die tekortkomingen dienen te worden verholpen. Dat is primair de verantwoordelijkheid van het OM en de minister van Veiligheid en Justitie.¹²

Het voorgaande kleurt de invulling van het empirische onderzoek waarop de bevindingen van de procureur-generaal zijn gebaseerd. Dat onderzoek heeft een beschrijvend karakter en pretendeert dus niet het geven van verklaringen voor de eventueel gesignaleerde tekortkomingen in termen van oorzaak en gevolg.¹³ De beschrijving kan daarbij betrekkelijk globaal zijn. Het onderhavige onderzoek pretendeert niet de werkelijkheid exact en gedetailleerd weer te geven. Dat betekent in het bijzonder dat mogelijke verschillen in de afhandeling van zaken tussen de arrondissementsparketten buiten beschouwing worden gelaten. Het gaat er tenslotte slechts om de vinger te leggen op mogelijke tekortkomingen in het optreden van het OM. Die functie van een denkbeeldige thermometer vervult het onderzoek als het serieus

⁸ Zie bijvoorbeeld OM-jaarbericht 2014, p. 66. Voor een andere opinie, zie: R. Otte, Straffende rechters en officieren van justitie. Een kwalitatief verschil, Ivoren Toga, via: www.ivorentoga.nl, 1 september 2015.

⁹ OM-jaarbericht 2014, p. 66-67.

¹⁰ Zie Beschikt en Gewogen, p. 21.

¹¹ Zoals gezegd krijgt de evaluatie van de Wet OM-afdoening inmiddels haar beslag (zie voetnoot 3).

¹² Dat neemt overigens niet weg dat het de procureur-generaal bij de Hoge Raad vrij staat om op mogelijke oorzaken te wijzen en om bepaalde oplossingen te suggereren.

¹³ B. Baarda, Dit is onderzoek!, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2014, p. 34-35.

te nemen indicaties oplevert dat er wat mis is.¹⁴ Op deze wijze kan het onderzoek bijdragen aan het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van het functioneren van het OM.

De feitelijke constateringën waartoe het empirisch onderzoek leidt, zullen worden getoetst aan het in de onderzochte periode geldende recht. In zoverre heeft het onderzoek een juridisch karakter. De interpretatie van het recht komt daarbij voor rekening van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Waar in redelijkheid over die interpretatie van mening kan worden verschild, zal dat worden aangegeven.

Opmerking bij dit alles verdient nog dat het onderzoek in zoverre een wetenschappelijk karakter heeft dat de wetenschappelijke standaard bij de opzet en uitvoering van het onderzoek steeds de leidraad is geweest.¹⁵ Dat maakt ook dat, hoewel het onderzoek daarop niet is gericht, de beschrijving van de praktijk die in het onderzoek wordt gegeven, materiaal kan opleveren dat bruikbaar is voor een beleidsevaluatie en dat de aanzet kan vormen tot nader onderzoek.

1.3 Het doel en de vraagstelling van het onderzoek

Met de in §1.1 genoemde drie redenen voor dit vervolgonderzoek is ook het doel daarvan gegeven. Dat driedelige doel is: (1) antwoord te geven op de vraag of de afhandeling van een gedaan verzet aan de daaraan te stellen eisen voldoet, (2) meer inzicht te krijgen in de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling bij de oplegging van OM-strafbeschikkingen plaatsvindt en (3) antwoord te geven op de vraag of de oplegging van straffen bij een OM-strafbeschikking behoorlijk geschiedt.

Uit deze doelstelling vloeit de vraagstelling van het onderzoek voort. De drie onderzoeksvragen waarop in dit onderzoek het antwoord zal worden gezocht, zijn:

1. Worden de procedurele waarborgen zoals vervat in de wet door het OM in acht genomen en voldoet de afhandeling van het verzet ook overigens aan de eisen van behoorlijkheid?
2. Hoe vaak wordt de OM-strafbeschikking ingetrokken of gewijzigd? Kunnen daaruit conclusies worden getrokken met betrekking tot de zorgvuldigheid waarmee de oplegging van de OM-strafbeschikking geschiedt?
3. In hoeverre wijkt het oordeel van de rechter na verzet af van dat van het OM? Kunnen daaruit conclusies worden getrokken over de zorgvuldigheid waarmee oplegging van de OM-strafbeschikking geschiedt?

In §3.1 zal deze vraagstelling nader worden uitgewerkt en toegelicht.

In het voorgaande onderzoek is onderscheid gemaakt naar de verschillende zaakstromen die zich bij de oplegging van OM-strafbeschikkingen laten onderscheiden. Dit omdat de werkprocessen in die zaakstromen verschillen. Aangezien het onderhavige onderzoek een aanvulling vormt op het eerdere onderzoek en gezien de subdoelen (2) en (3) mede betrekking heeft op de oplegging van OM-strafbeschikkingen, is er ook nu voor gekozen dit onderscheid te maken. Het doel van het onderzoek is derhalve mede om inzicht te krijgen in de vraag of er tussen de te onderscheiden zaakstromen verschillen bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de taakuitoefening.

In het vorige onderzoek werden drie zaakstromen met elkaar vergeleken. Daar komt in het onderhavige onderzoek nog een vierde zaakstroom bij, te weten de 'automatische' oplegging van strafbeschikkingen door het CJIB. Het bijzondere van deze zaakstroom is dat aan de uitvaardiging van de strafbeschikking geen inhoudelijke beoordeling voorafgaat. Het bijzondere is ook dat bij die uitvaardiging aan de zaak geen parketnummer wordt toegekend en dat

¹⁴ Vergelijk Beschikt en Gewogen, p. 21.

¹⁵ Zie hierover Baarda die erop wijst dat niettegenstaande het verschil in aard tussen zuiver wetenschappelijk onderzoek en toegepast onderzoek, beide typen onderzoek op wetenschappelijk verantwoorde wijze dienen te worden uitgevoerd. Baarda 2014, p. 17.

de desbetreffende strafbeschikkingen dientengevolge niet worden meegenomen in de door het OM verstrekte (jaar)cijfers. Deze aldus aan het zicht onttrokken zaakstroom is in het vorige onderzoek niet in de vergelijking betrokken doordat het bestaan ervan bij de opzet van het onderzoek niet aan de onderzoekers bekend was. Het onderhavige onderzoek heeft ook in zoverre een aanvullend karakter dat deze zaakstroom nu wel in de vergelijking wordt betrokken.

De zaakstromen die in het onderzoek met elkaar zullen worden vergeleken, zijn derhalve:

1. klassieke afdoening door een (arrondissements)parket
2. klassieke afdoening door de CVOM
3. ZSM-afdoening
4. automatische oplegging door het CJIB.

In §2.3 zullen de verschillende zaakstromen en de werkprocessen die daaraan ten grondslag liggen, worden beschreven en in §3.2.3 zal de daarop gebaseerde keuze voor de stratificatie van de steekproef worden verantwoord.

1.4 Omvang en afbakening van het onderzoek

Uit het feit dat het onderzoek wordt verricht in het kader van de op art. 122 lid 1 Wet RO gebaseerde toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad vloeien twee beperkingen voort die daaraan inherent zijn. De eerste beperking kwam in §1.2 reeds ter sprake. Zij houdt in dat alleen onderzocht kan worden of het optreden van het OM aan het geldende geschreven en ongeschreven recht beantwoordt. Om een evaluatie van wet en beleid gaat het niet. Dat betekent onder meer dat de vraag of de toegang tot de rechter in het geldende recht voldoende is verzekerd en of de wet op dit punt in aanvullende waarborgen moet voorzien, buiten het bestek van dit onderzoek valt.

Onder het geldende recht waaraan wordt getoetst, vallen niet alleen voorschriften die in een wet in formele zijn neergelegd. Ook aan de toepasselijke algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en beleidsregels wordt getoetst. Daarenboven worden de 'zachte waarden' van het recht bij het onderzoek betrokken. Gedoeld wordt op de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht, waaronder de beginselen van a) zorgvuldige voorbereiding, b) correcte bejegening en c) consciëntieuze besluitvorming.¹⁶

De tweede beperking die direct uit art. 122 lid 1 RO voortvloeit, is dat slechts het functioneren van het OM kan worden onderzocht. Of de beoordeling van het verzet door de rechter aan de daaraan te stellen eisen voldoet, vormt dus geen vraag van onderzoek. Voor zover de beoordeling door de rechter in het onderzoek wordt betrokken, is dat uitsluitend ter vergelijking met de beoordeling door het OM en ter beantwoording van de vraag of het optreden van het OM aan de maat is.

Naast de begrenzingen die inherent zijn aan een op basis van art. 122 Wet RO ingesteld onderzoek, staan de begrenzingen die berusten op keuzes die door de procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn gemaakt bij de vraag of er voldoende aanleiding is voor het instellen van een onderzoek. Een drietal begrenzingen verdient hier aandacht.

In de eerste plaats is besloten de tenuitvoerlegging van de OM-strafbeschikking niet in het onderzoek te betrekken. De reden hiervoor is deels dat de Nationale Ombudsman reeds bezig was met een onderzoek naar de toepassing van gijzeling in het kader van de executie van de OM-strafbeschikking. Dit onderzoek resulteerde in 2015 in een kritisch rapport.¹⁷ Belangrijker is echter het momenteel aanhangige wetsvoorstel *Wet herziening tenuitvoer-*

¹⁶ G.J.M. Corstens & M.J. Borgers, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 53.

¹⁷ Rapport Nationale ombudsman, dd. 12 november 2015, 2015/160.

legging strafrechtelijke beslissingen.¹⁸ Om de tenuitvoerlegging effectiever te maken, wordt die centraal bij het ministerie van Veiligheid en Justitie belegd. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid hierover grotendeels weggenomen zal worden bij het OM.¹⁹ Derhalve is het in elk geval op dit moment minder opportuun dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad, wiens toezichhoudende taak betrekking heeft op het OM, onderzoek doet naar de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking.

In de tweede plaats is ervoor gekozen om het onderzoek te beperken tot zaken waarin door de verdachte verzet is ingesteld. Zaken waarin een strafbeschikking is opgelegd die om andere redenen voor de rechter komen, worden buiten beschouwing gelaten. Daarbij moet in het bijzonder gedacht worden aan zaken waarin het OM alsnog besluit te dagvaarden omdat de executie van de strafbeschikking is mislukt.²⁰

Er is in de derde plaats voor gekozen om het onderzoek te beperken tot verzet dat is gedaan tegen een strafbeschikking die door het OM is opgelegd. Naast deze strafbeschikking staan de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking. Ook voor deze modaliteiten van de strafbeschikking geldt dat het verzet daartegen bij het OM moet worden gedaan. Dat betekent dat de heroverweging van bestuurlijke strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen na gedaan verzet in handen ligt van het OM. Bovendien houdt het OM toezicht op de oplegging van deze strafbeschikkingen op grond van de artt. 257b lid 3 en 257c lid 2 Sv. Overwogen is daarom ook het verzet tegen deze bijzondere modaliteiten van de strafbeschikking in het onderzoek te betrekken. Vanwege het complementaire karakter van dit onderzoek ten opzichte van het voorafgaande onderzoek is echter toch besloten het verzet dat is gedaan tegen deze strafbeschikkingen buiten beschouwing te laten. In het eerdere onderzoek zijn de bestuurlijke – en politiestrafbeschikkingen namelijk ook niet meegenomen.²¹ Overigens worden OM-strafbeschikkingen die na een mislukte executie van een politiestrafbeschikking of na een afgeslagen transactieaanbod zijn opgelegd wel in het onderzoek betrokken.

1.5 De organisatie van het onderzoek

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is in zijn naam verricht door mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad en door mr. M. Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. Ondersteuning werd daarbij verleend door M. Beekes, student-stagiair bij de Hoge Raad. De leiding van het onderzoek lag bij mr. Knigge. Het in dit rapport neergelegde oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek.

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

- Prof. dr. mr. D.V.A. Brouwer (Solitt advocaten en Maastricht University);
- Prof. dr. H.G. van de Bunt (Erasmus Universiteit Rotterdam), ondersteund door dr. W.J. Verhoeven (Erasmus Universiteit Rotterdam);
- Dr. mr. V. Mul (Rechtbank Rotterdam en vanaf februari 2017 Hof Amsterdam);
- Prof. mr. J.B.H.M. Simmelink (Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en Maastricht University).

¹⁸ Kamerstukken II 2014-2015, 34 086, nr. 2.

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

²⁰ Dit doet zich voor als gedwongen executie feitelijk of juridisch niet mogelijk is, zoals bij een taakstraf. Een andere mogelijkheid is dat na beklag ex art. 12 Sv, de OvJ wordt bevolen de zaak voor de rechter te brengen. Zie Tekst en Commentaar Strafvordering, commentaar bij art. 257f lid 3 Sv.

²¹ Beschikt en Gewogen, p. 21. Ook voor de automatisch door het CJIB opgelegde strafbeschikkingen geldt tot op zekere hoogte dat zij in het vorige onderzoek niet zijn meegenomen. Dat echter was het gevolg van het feit dat de onderzoekers eerst in de loop van het onderzoek van het bestaan van de desbetreffende zaakstroom op de hoogte raakten. Omdat het hier wél gaat om het verzet tegen een door het OM opgelegde strafbeschikking, hoort dat verzet wel in het onderzoek thuis. Vgl. §1.3.

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

1.6 Leeswijzer

In het volgende, tweede hoofdstuk wordt voor een goed begrip eerst de toepasselijke wettelijke regeling geschetst en weergegeven hoe de afhandeling van een gedaan verzet binnen het OM organisatorisch gestalte krijgt. Ook wordt een cijfermatig beeld gegeven van de praktische betekenis van het verzet tegen een OM-strafbeschikking in het geheel van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Na deze verkenning van het fenomeen wordt in het derde hoofdstuk de vraagstelling van het onderzoek uitgewerkt en de onderzoeksmethode verantwoord.

In het omvangrijke hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van het onderzoek neergelegd. Kennisneming van dat hoofdstuk is noodzakelijk om het onderzoeksresultaat in zijn volle breedte tot zich te nemen. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksbevindingen alleen op hoofdpunten samengevat. In dat hoofdstuk worden ook conclusies getrokken en suggesties voor verbetering gedaan.

2 Het rechtsmiddel van verzet: een plaatsbepaling

2.1 Inleiding

De Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening)²² heeft een nieuwe buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit gecreëerd voor het OM. De bedoeling was om de buitengerechtelijke afdoening op een andere leest te schoeien. De tot dan bestaande transactiepraktijk diende op den duur geheel plaats te maken voor de oplegging van straffen door het OM. De wet voorziet in een gefaseerde invoering, die thans grotendeels is voltooid.²³

De wettelijke regeling van de strafbeschikking is neergelegd in de artt. 257a tot en met 257h van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Art. 257a Sv geeft de OvJ de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen voor overtredingen en misdrijven met een strafbedreiging van maximaal zes jaar gevangenisstraf.²⁴ Art. 257a lid 2 Sv somt limitatief de straffen en maatregelen op die in het kader van een OM-strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Art. 257a lid 3 Sv geeft daarnaast de bevoegdheid om – eveneens limitatief opgesomde – aanwijzingen te geven waaraan de verdachte moet voldoen.

De strafbare feiten waarvoor een OM-strafbeschikking kan worden opgelegd, zijn dezelfde als waarvoor een transactie ex art. 74 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) kan worden aangegaan. In zoverre is er door de invoering van de OM-strafbeschikking dus niets veranderd. Op andere punten bestaan echter wel belangrijke verschillen tussen de twee buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten. Hier van belang is vooral het verschil in juridisch karakter. Waar de transactie strafvervolgving voorkomt, is het opleggen van een strafbeschikking een daad van vervolging.²⁵ De strafvervolgving wordt niet afgekocht, maar juist volvoert door de oplegging van straffen. Die strafoplegging dient daarom te berusten op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit.²⁶ Dat maakt dat de OM-strafbeschikking qua rechtskarakter vergelijkbaar is met een rechterlijke veroordeling.²⁷

Een met het rechtskarakter samenhangend verschil is dat ‘stil zitten’ niet loont. De verdachte die niet op een transactieaanbod ingaat, kan de eventuele dagvaarding afwachten. Het OM is hier aan zet. De verdachte daarentegen die zich niet bij een strafbeschikking wenst neer te leggen, moet zelf actie ondernemen. Hij kan tegen een strafbeschikking verzet doen ex art. 257e Sv. Als hij niet tijdig van die mogelijkheid gebruik maakt, wordt de strafbeschikking onherroepelijk.

Zoals aangegeven, gaat de aandacht in het onderhavige onderzoek naar dit rechtsmiddel uit. In de volgende paragrafen zal bij wijze van nadere plaatsbepaling eerst de toepasselijke wettelijke regeling worden weergegeven (§2.2). Vervolgens zal worden beschreven hoe de oplegging van OM-strafbeschikkingen in de praktijk is ‘georganiseerd’. Daarbij zal de aandacht in het bijzonder uitgaan naar de verschillende zaakstromen die in het dossieronderzoek zullen worden vergeleken (§2.3). Tot slot zal door middel van een cijfermatige inventarisatie worden aangegeven wat de feitelijke betekenis van het rechtsmiddel is (§2.4).

²² Stb. 2006, 330. Aangevuld door de Wet van 26 april 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wet OM-afdoening en enige andere wetten in verband met het wegnemen van enkele technische onvolkomenheden, Stb. 2007, 160.

²³ Nog niet in werking getreden zijn de artikelen die voorzien in de afschaffing van de transactie. Naast de gefaseerde invoering staat de gefaseerde implementatie. Op dit moment kan het OM nog niet de in art. 257a lid 3 sub c Sv voorziene aanwijzing ontneeming wederrechtelijk verkregen voordeel geven. Aan minderjarigen mag bovendien slechts een geldboete tot maximaal € 115,- worden opgelegd. Zie de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2015A004), te raadplegen via www.om.nl.

²⁴ De bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking is voorts gegeven aan de politie (art. 257b Sv) en aan het bestuur (art. 257ba Sv). Ter onderscheiding van deze modaliteiten, die geen voorwerp van dit onderzoek vormen, wordt in dit rapport gesproken van de OM-strafbeschikking.

²⁵ Corstens & Borgers 2014, p. 986.

²⁶ Beschikt en Gewogen, p. 10.

²⁷ Zie Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3 p. 1-2 en Beschikt en Gewogen, p. 10.

2.2 De wettelijke regeling

Art. 257e lid 1, eerste volzin, Sv bepaalt dat de verdachte binnen veertien dagen nadat hem een afschrift van de strafbeschikking in persoon is uitgereikt, verzet kan instellen.²⁸ In andere gevallen begint de termijn van veertien dagen te lopen op het moment waarop de verdachte op andere wijze bekend raakt met de strafbeschikking. Daarvan moet dan wel uit een 'omstandigheid' blijken.²⁹ Nu vindt uitreiking in persoon van een OM-strafbeschikking maar in een beperkt aantal gevallen plaats. In verreweg de meeste gevallen wordt de verdachte door het CJIB door middel van een gewone (niet aangetekende) brief in kennis gesteld van de strafbeschikking. Doordat dan niet vaststaat dat de verdachte de brief daadwerkelijk heeft ontvangen, neemt de veertien dagen-termijn nog geen aanvang. In veel gevallen is de eerste omstandigheid waaruit blijkt dat de verdachte met de strafbeschikking bekend is geraakt, het feit dat hij tegen die strafbeschikking verzet instelt.

In de tweede volzin van art. 257e lid 1 Sv is een afwijkende regeling getroffen voor een bijzondere categorie gevallen. Het gaat om gevallen waarin (1) een geldboete van minder dan € 340,- is opgelegd (2) wegens een overtreding (3) welke ten hoogste vier maanden voor de toezending van de desbetreffende brief door het CJIB is gepleegd. In een dergelijk geval dient de verdachte binnen zes weken na de toezending van de brief in verzet te gaan.³⁰ Als de verdachte na afloop van de toepasselijke termijn (van veertien dagen of zes weken) verzet instelt, dient dat verzet door de rechter niet-ontvankelijk te worden verklaard (art. 257f lid 4 Sv).

Verzet dient te worden gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking staat vermeld (art. 257e lid 2 Sv). Vereist is dat de personalia van de verdachte worden opgegeven en dat de strafbeschikking waartegen het verzet zich richt nauwkeurig wordt aangeduid. In plaats daarvan kan ook een kopie van de strafbeschikking worden bijgevoegd. Tevens kunnen bij het verzet schriftelijk bezwaren worden opgegeven (art. 257e lid 5). De wetgever beoogde daarmee een bevoegdheid van de verdachte te creëren, geen verplichting. De bezwaren tegen de OM-strafbeschikking mogen ook eerst mondeling ter terechtzitting worden aangevoerd.³¹ Verzet kan in persoon worden gedaan door de verdachte zelf, een advocaat die verklaart bepaaldelijk door hem te zijn gevolmachtigd of een bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde. De bijzondere volmacht wordt aan de aanstonds te bespreken akte gehecht (art. 257e lid 6 Sv). De verdachte of zijn advocaat kunnen tevens schriftelijk verzet doen door middel van een aan de OvJ gerichte ondertekende brief. Op de brief dient onverwijld datum en uur van ontvangst te worden aangekend. De brief wordt bij de processtukken gevoegd (art. 257e lid 3 Sv). Art. 257e lid 6 Sv bepaalt dat het openbaar ministerie een akte dient op te maken van het gedane verzet. Indien het verzet in persoon wordt gedaan, wordt de akte in beginsel mede ondertekend door de persoon die het verzet doet. De wet schrijft voor dat van ieder verzet aantekening wordt gemaakt in een daartoe bestemd register dat door belanghebbenden kan worden ingezien (art. 257e lid 7 Sv).

²⁸ De tekst van art. 257e Sv is gewijzigd bij de Wet digitale processtukken Strafvordering, Stb. 2016, 90, die in werking trad op 1 december 2016 (Besluit van 15 november 2016, Stb 2016, 432). De wijziging hield de toevoeging in van een vierde lid, waarin het elektronisch instellen van verzet wordt geregeld. Deze invoeging heeft geleid tot een vernumming van de artikelliden die op het ingevoegde lid volgen. Hoewel het onderhavige onderzoek betrekking heeft op een periode van vóór deze wetswijziging, wordt in dit rapport de nieuwe nummering aangehouden. Dit is alleen anders als de verwijzing naar een vernummerd artikellid tot misverstand kan leiden.

²⁹ Met deze regeling is aansluiting gezocht bij de regeling met betrekking tot de regeling van rechtsmiddelen tegen rechterlijke uitspraken. Vgl. T. Kooijmans in: Melai/Groenhuijsen, commentaar bij artt. 257a-257g (losbladig, laatst bijgewerkt november 2009); Tekst en Commentaar Strafvordering, commentaar op art. 257e lid 1 Sv, aantekening 2.

³⁰ Dat geldt onverminderd het bepaalde in de eerste volzin van het artikel. Als blijkt dat de verdachte kort na de toezending van de brief op de hoogte is geraakt van de strafbeschikking geldt de termijn van veertien dagen.

³¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3 p. 72.

De verdachte kan vrijwillig afstand doen van zijn recht van verzet. Die afstand moet schriftelijk en met bijstand van een raadsman worden gedaan (art. 257e lid 1 vierde volzin Sv). Een bijzondere vorm van afstand is te vinden in de derde volzin van art. 257e lid 1 Sv, die inhoudt dat de verdachte door vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking afstand doet van zijn recht om daartegen verzet te doen.³² De verdachte kan een door hem gedaan verzet weer intrekken, uiterlijk tot voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting. De intrekking brengt afstand van het rechtsmiddel met zich mee (art. 257e lid 8 Sv).

De hoofdregel na een door de verdachte gedaan verzet is, dat de zaak wordt aangebracht bij de rechtbank en dat, als de dag voor de terechtzitting is bepaald, de verdachte voor die zitting wordt opgeroepen (art. 257f lid 1 Sv). De OvJ kan in het gedane verzet echter ook aanleiding vinden om de strafbeschikking in te trekken (art. 257e lid 9 Sv). De verdachte hoeft dan niet voor een terechtzitting te worden opgeroepen. Het rechtsgevolg van de intrekking is daarbij dat de verdachte in beginsel niet opnieuw kan worden vervolgd (art. 255a lid 2 Sv). Een nieuwe strafbeschikking voor hetzelfde feit is dus niet mogelijk. De zaak dient dan ook te worden geseponeerd, zoals de Aanwijzing OM-strafbeschikking voorschrijft.³³

De OvJ kan de strafbeschikking na een gedaan verzet ook wijzigen (art. 257e lid 9 Sv). Die wijziging brengt op zich geen verandering in de plicht de zaak bij de rechtbank aan te brengen.³⁴ De verdachte kan immers menen dat de wijziging niet of onvoldoende aan zijn bezwaren tegemoet komt. Hij behoeft dan niet opnieuw verzet te doen. Het eerder door hem gedane verzet wordt geacht te zijn gedaan tegen de gewijzigde strafbeschikking, zo bepaalt de laatste volzin van art. 257e lid 9 Sv. Dat is alleen anders als de verdachte vrijwillig voldoet aan de gewijzigde beschikking. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de verdachte in de wijziging reden vindt om zijn verzet in te trekken. Uiteraard behoeft de zaak dan niet aan de rechtbank te worden voorgelegd.

Indien een strafbeschikking wordt ingetrokken of gewijzigd, wordt de verdachte een afschrift van deze beschikking uitgereikt of toegezonden (art. 257e lid 9 Sv). Aan het wijzigen van de strafbeschikking zijn grenzen gesteld. De feitsomschrijving mag worden aangepast, maar het gevolg daarvan mag niet zijn dat de strafbeschikking niet langer betrekking heeft op hetzelfde feit in de zin van art. 68 Sr (art. 257e lid 9, tweede volzin, Sv). Een wijziging is dus gebonden aan het feitsbegrip uit art. 68 Sr. Over de invulling van dat begrip bestaat een uitgebreide jurisprudentie.³⁵ Die jurisprudentie is ook van toepassing op de wijziging van de strafbeschikking.³⁶ Het te hanteren criterium kent een juridisch aspect (loopt de verwantschap tussen de delictsomschrijvingen in de oorspronkelijke strafbeschikking en de gewijzigde strafbeschikking wezenlijk uiteen?) en een feitelijk aspect (is er sprake van hetzelfde feitencomplex?). Als sprake is van een ander feit mag het OM daarvoor wel een andere (nieuwe) strafbeschikking opleggen.³⁷

De wet koppelt de bevoegdheid om de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen niet aan het geval waarin verzet is gedaan. De OvJ kan dus ook zonder dat de verdachte verzet heeft ingesteld, tot wijziging of intrekking van de strafbeschikking besluiten. Dat kan hij ambtshalve doen, maar bijvoorbeeld ook op verzoek van de verdachte. Van belang is daarbij dat ook strafbeschikkingen die reeds onherroepelijk zijn, door de OvJ kunnen worden

³² Men kan zich afvragen hoe vrijwillig de voldoening is als de verdachte zonder voorzien te zijn van rechtsbijstand de opgelegde boete direct na uitreiking van de strafbeschikking betaalt. Naar aanleiding van kritiek op deze tenuitvoerleggingspraktijk is per 1 oktober 2015 de mogelijkheid tot direct betalen goeddeels afgeschaft. Zie: Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand, dd. 19 oktober 2015 via www.om.nl.

³³ Van deze Aanwijzing hebben vanaf de aanvang van de onderzoeksperiode verschillende versies gegolden, die op dit punt niet verschillen. Zie Aanwijzing OM-afdoening (2013A008), p. 9 (geldend van 1-5-2013 t/m 31-10-2013); Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), p. 6 (geldend van 1-11-2013 t/m 31-3-2015) en Aanwijzing OM-strafbeschikking (2015A004), p. 5 (geldend vanaf 1-4-2015 t/m heden).

³⁴ Art. 257f lid 1 Sv maakt alleen een uitzondering voor de intrekking van de strafbeschikking.

³⁵ Zie hiervoor in het bijzonder HR 1 februari 2011, ECLI:NL:HR:BM9102.

³⁶ Dit wordt bevestigd in HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1734.

³⁷ Vergelijk Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 73-74.

ingetrokken of gewijzigd.^{38 39} Dat betekent dat een verzet dat door de verdachte te laat is ingesteld, toch aanleiding kan vormen om de strafbeschikking te wijzigen of in te trekken.

Het voorgaande neemt niet weg dat de meest voor de hand liggende reden voor wijziging of intrekking van de strafbeschikking is dat de verdachte bij het doen van verzet gegronde bezwaren aanvoert tegen de strafbeschikking.⁴⁰ De door de verdachte aangevoerde bezwaren kunnen dus aanleiding geven om de strafbeschikking te heroverwegen. Maar de hoofdregel is zoals gezegd dat de zaak voor de rechter wordt gebracht. Een daartoe bevoegde OvJ dient de zaak ter kennis van de rechtbank te brengen en de verdachte voor de terechtzitting op te roepen. In de praktijk is dat een zitting van de politierechter of de kantonrechter. De behandeling van de zaak vindt plaats overeenkomstig de normale regels van het strafproces, zo bepaalt art. 257f lid 3.⁴¹ Dat betekent dat de procedure niet het karakter heeft van een bestuursrechtelijk getint beroep tegen een bestuursbesluit. De rechter oordeelt niet over de oplegging van de strafbeschikking, maar net zoals in een gewoon strafproces over het tenlastegelegde feit.⁴²

Een afwijking van de normale gang van zaken is dat de behandeling niet wordt ingeleid met een dagvaarding, maar met een oproeping. De in die oproeping omschreven gedraging wordt daarbij als tenlastelegging aangemerkt. Die omschrijving moet ofwel gelijk zijn aan de korte omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking ofwel voldoen aan de voorwaarden genoemd in art. 261 lid 1 en 2 Sv. In dat laatste geval moet het wel gaan om hetzelfde feit (in de zin van art. 68 Sr) als waarop de strafbeschikking betrekking had.⁴³ Indien de oproeping niet voldoet aan deze voorwaarden kan de nietigheid van de oproeping worden uitgesproken, en dus niet de nietigheid van de – immers ontbrekende – dagvaarding (art. 257f lid 3 Sv jo. art. 349 lid 1 Sv). Als de oproeping niet op de juiste wijze is betekend, dient de rechter, als de verdachte niet is verschenen, oproeping tegen een nieuwe rechtsdag te bevelen (art. 257f lid 2 Sv).

Een afwijking van de normale gang van zaken in eerste aanleg is ook dat de rechter de ontvankelijkheid van het verzet moet beoordelen. Het oordeel daarover is niet aan het OM, maar aan de rechter. De OvJ dient de verdachte daarom ook op te roepen wanneer hij van mening is dat het verzet tardief of onbevoegdlijk is gedaan.⁴⁴ Het verzet wordt door de rechter niet-ontvankelijk verklaard als het niet tijdig⁴⁵ is gedaan, het door een onbevoegd persoon⁴⁶ is gedaan of als er niet aan de formaliteiten vervat in art. 257e lid 5 Sv is voldaan (art. 257f lid 4 Sv).⁴⁷ Het gevolg van die niet-ontvankelijkverklaring is dat de strafbeschikking in stand blijft.

³⁸ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3 p. 73. De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet van 22 februari 2017, Stb 2017, 82) wijzigt art. 257e lid 8 (thans lid 9) Sv door daarin expliciet op te nemen dat de strafbeschikking ook kan worden ingetrokken of gewijzigd zonder dat daartegen verzet is gedaan. Deze wijziging is nog niet in werking getreden.

³⁹ Materieel wordt daarmee hetzelfde bereikt als met het verlenen van gratie, Mede om die reden is de gratieregeling beperkt (gebleven) tot rechterlijke beslissingen. Zie Kamerstukken II 2004-2005, 29849, nr. 3, p. 47 en 49.

⁴⁰ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3 p. 73.

⁴¹ Dit artikel bepaalt dat de behandeling plaatsvindt overeenkomstig de zesde, zevende of achtste titel van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering. Beschikt en Gewogen, p. 11.

⁴² Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 3, 21 en 59; Corstens & Borgers 2014, p. 990; M. Kessler, in: Handboek strafzaken, 65.5 (online, laatst bijgewerkt tot 1 september 2015).

⁴³ Vanwege het feit dat de normale procedure van toepassing is mag de tenlastelegging op grond van art. 313 Sv op de terechtzitting nog worden gewijzigd, mits binnen de grenzen van art. 68 Sr wordt gebleven. Zie HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3251 en ECLI:NL:HR:2015:3249.

⁴⁴ Dat ook in geval van een tardief verzet moet worden opgeroepen voor de zitting wordt ook in de Aanwijzing OM-strafbeschikking gesteld. Het oordeel van het OM kan zoals al gezegd wel gevolgen hebben voor de tenuitvoerlegging (art. 257g lid 2 Sv).

⁴⁵ Vlg. Hof Arnhem-Leeuwarden, 4 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2676.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 23 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6310.

⁴⁷ Corstens & Borgers 2014, p. 990.

Als de verdachte is verschenen of althans behoorlijk opgeroepen en het verzet ontvankelijk wordt geoordeeld, komt de rechter toe aan een inhoudelijk oordeel over de zaak. Dat brengt vernietiging van de strafbeschikking met zich mee. Art. 257f lid 4 Sv bepaalt namelijk dat de rechter de strafbeschikking vernietigt wanneer hij de niet-ontvankelijkheid van het OM in de vervolging uitspreekt dan wel komt tot een vrijspraak, een ontslag van rechtsvervolgning of een veroordeling. Het voorgaande impliceert dat het oordeel van de rechter in de plaats komt van het oordeel in de strafbeschikking.⁴⁸

Tegen de uitspraak van de rechter staat in de regel hoger beroep en vervolgens cassatie open. Dat geldt ook als de rechter het verzet niet-ontvankelijk verklaart.⁴⁹ Pas als geen rechtsmiddel meer openstaat, is de strafbeschikking onherroepelijk. Een bijzonderheid van de wettelijke regeling is, dat ook niet-onherroepelijke strafbeschikkingen in bepaalde gevallen ten uitvoer kunnen worden gelegd. Zie §4.3.10.

2.3 De organisatorische inbedding

2.3.1 Inleiding

In de praktijk houden verschillende instanties zich bezig met het opleggen van OM-strafbeschikkingen. Daarbij worden verschillende werkwijzen gehanteerd. Dat maakt dat de wijze waarop de uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen is georganiseerd een gedifferentieerd beeld te zien geeft. Onderscheid moet worden gemaakt tussen centrale en decentrale afdoening, een onderscheid dat parallel loopt met het onderscheid tussen zogenaamde feitgecodeerde zaken en niet-feitgecodeerde zaken. De centrale afdoening van feitgecodeerde zaken ligt in handen van de CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) en het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau). De niet-feitgecodeerde zaken worden afgedaan door de (arrondissements)parketten, waaronder in dit onderzoek, tenzij anders is vermeld, korthedshalve ook het functioneel parket wordt begrepen.⁵⁰ Bij het onderscheid tussen centrale en decentrale afdoening voegt zich een onderscheid in werkprocessen. Naast de 'klassieke' afhandeling staat hier de ZSM-aanpak.

De wijze waarop de afhandeling van een tegen een OM-strafbeschikking gedaan verzet plaats vindt, hangt nauw samen met de wijze waarop de oplegging van OM-strafbeschikkingen is georganiseerd. Daarom zal in deze paragraaf eerst die organisatie worden besproken. Allereerst komen de parketten aan bod die (decentraal) niet-feitgecodeerde zaken afdoen. Vervolgens zal de centrale afhandeling van feitgecodeerde zaken door de CVOM worden besproken. Als laatste zal de rol van het CJIB worden besproken dat standaardzaken geautomatiseerd afdoet. Nadat aldus de wijze waarop OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd, in kaart is gebracht, zal beschreven worden hoe de afhandeling van het verzet tegen die strafbeschikkingen is georganiseerd.

In dit kader verdient nog vermelding dat er een Landelijke strafbeschikkingsofficier is. Deze functionaris vaardigt zelf geen strafbeschikkingen uit; zijn verantwoordelijkheden zijn hoofdzakelijk gericht op de tenuitvoerlegging en meer in het bijzonder de gijzeling bij wanbetaling. Een aparte bespreking van diens rol kan, nu de executie buiten het bestek van dit onderzoek valt, hier achterwege blijven.

Wel aparte aandacht verdient een verschijnsel dat binnen het OM bekend staat als het Virtueel Parket. Met de beschrijving van dit fenomeen zal de paragraaf worden besloten.

⁴⁸ Corstens & Borgers 2014, p. 991.

⁴⁹ M. Kessler, in: Handboek strafzaken, 65.5 (online, laatst bijgewerkt tot 1 september 2015); Tekst en Commentaar, commentaar bij art. 257f lid 4.

⁵⁰ Vanwege het (grootschalige en internationale) karakter van de zaken die het landelijk parket behandelt, is het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking door dit parket niet veel meer dan een theoretische mogelijkheid. In het dossieronderzoek zijn in elk geval geen door het landelijk parket uitgevaardigde strafbeschikkingen aangetroffen.

2.3.2 Het uitvaardigen van strafbeschikkingen door (arrondissements)parketten

De officieren van justitie werkzaam bij de arrondissementsparketten en het landelijk en functioneel parket ontlenen hun (relatieve) bevoegdheid tot het opleggen van OM-strafbeschikkingen aan art. 9 lid 1 jo. art. 2-6 Sv. In veel zaken werd in de periode waarop de dossierstudie betrekking heeft door de parketten een klassieke manier van werken gehanteerd.⁵¹ Deze werkwijze ziet er als volgt uit. De politie stuurt een min of meer compleet strafdossier naar het parket. Het is vervolgens de bij het parket werkzame parketsecretaris of AJM'er die namens de OvJ de strafzaak beoordeelt en een afdoeningsbeslissing neemt. Dit kan het uitvaardigen van een strafbeschikking zijn.⁵² In een beperkt aantal gevallen wordt die strafbeschikking aan de verdachte in persoon uitgereikt. Die strafbeschikking wordt dan door het parket zelf opgemaakt. In de meeste gevallen echter maakt het CJIB op basis van door het parket aangeleverde gegevens de strafbeschikking op en verstuurt deze aan de verdachte.⁵³

Naast de klassieke werkwijze wordt bij de (arrondissements)parketten de ZSM-werkwijze gehanteerd.⁵⁴ De ZSM-werkwijze staat volgens het OM voor het 'zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk' afdoen van strafzaken.⁵⁵ Kenmerkend is dat politie, OM en verschillende ketenpartners, zoals Reclassering Nederland, samenwerken op één fysieke locatie. De locatie is ook buiten kantooruren bemand. De werkwijze is ingevoerd om veelvoorkomende criminaliteit efficiënt en daadkrachtig te lijf te gaan en daarmee het vertrouwen van de samenleving in de strafrechtssketen te versterken,⁵⁶ overigens zonder dat daaraan een wetswijziging is voorafgegaan.⁵⁷ Inmiddels is de ZSM-werkwijze bij alle (arrondissements)parketten ingevoerd.⁵⁸ Het is op termijn de bedoeling dat zaken in de categorie veelvoorkomende criminaliteit enkel volgens de ZSM-werkwijze worden behandeld, waarbij dan bovendien een landelijk uniforme werkwijze wordt gehanteerd.⁵⁹ Deze doelstelling werd in 2015 in overwegende mate gerealiseerd.⁶⁰

De beoordeling van een strafzaak volgens de ZSM-werkwijze verloopt bij de parketten als volgt.⁶¹ Via politie-eenheden in het arrondissement komen zaken binnen op een zogenaamd *digiboard*. Op dit scherm worden alle aangemelde verdachten geregistreerd. De termijn gedurende welke de verdachte wordt vastgehouden, is hiermee in *real time* inzichtelijk gemaakt. Men beoogt de zaken binnen de termijn van ophouden voor onderzoek (6 uur)⁶² of de inverzekeringstelling (3 dagen) af te doen. Concreet worden de strafzaken beoordeeld door aanwezige parketsecretarissen, in samenspraak met de aanwezige (assistent)OvJ en de andere ketenpartners. Hiertoe kunnen de medewerkers het systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie raadplegen, waarin onder meer de processen-verbaal zijn opgenomen. Daarnaast vindt tevens telefonisch en digitaal contact met de politie plaats.

⁵¹ Voor de desbetreffende zaken werd de term 'loopzaak' gebezigd. Uit verschillende bronnen binnen het OM hebben de onderzoekers begrepen dat deze term a) diffuus is omdat daaraan een uiteenlopende invulling wordt gegeven in de verschillende arrondissementen en b) thans niet meer wordt gebruikt. Daarom zal die term in dit rapport niet worden gebezigd.

⁵² Beschikt en Gewogen, p. 13 en 16.

⁵³ Zie art. 2.1 lid 3 van het Besluit OM-afdoening.

⁵⁴ Zie G.C. Haverkate, ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM perspectief, Delikt en Delinkwint, 2015, 25.

⁵⁵ Factsheet ZSM, via www.om.nl en Corstens & Kuiper 2015. Voor een uitgebreid overzicht van de evolutie van de ZSM-werkwijze, zie het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, het Willem Pompe instituut voor strafrechtswetenschappen & USBO-Advies van de Universiteit Utrecht, Snel, betekenisvol en zorgvuldig, een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze, eindrapport april 2016, via www.wodc.nl, p. 30-67.

⁵⁶ Factsheet ZSM, via www.om.nl.

⁵⁷ P.A.M. Mevis, Versnelde afdoening in het strafrecht/ZSM: buitengewoon, buiten, gewoon; tijd voor reflecties en voor een ZSM-blik op berechting door de versnellende rechter, Delikt en Delinkwint, 2015, 22.

⁵⁸ OM-jaarbericht 2014, p. 63-67.

⁵⁹ OM-jaarbericht 2015, p. 51.

⁶⁰ OM-jaarbericht 2015, p. 51.

⁶¹ Beschikt en Gewogen, p. 18. Daarbij is overigens geen rekening gehouden met destijds bestaande lokale verschillen.

⁶² Deze termijn zal worden verlengd naar 9 uur met inwerkingtreding van de Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen, Kamerstukken II 2014-2015, 34 159, nr. 2.

Dit laatste wordt vaak niet geregistreerd in GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht).⁶³ Indien er geen complicaties zijn,⁶⁴ kan de zaak ter plekke worden afgedaan. Deze afdoening kan bestaan uit de oplegging van een OM-straftbeslissing, maar ook uit een (voorwaardelijk) sepot of uit het dagvaarden van de verdachte. Bovendien blijkt dat op bepaalde ZSM-locaties nog regelmatig een transactie wordt aangeboden.⁶⁵

De zaak wordt ingevoerd in GPS. Als een OM-straftbeslissing wordt uitgevaardigd, wordt deze, indien de verdachte nog vastzit (hetgeen doorgaans het geval is, opgemaakt door de parketsecretaris en onmiddellijk gezonden aan de politie, die de beschikking dan in persoon uitreikt.

2.3.3 Het uitvaardigen van strafbepalingen door de CVOM

De Centrale verwerking openbaar ministerie (CVOM) heeft door de inwerkingtreding op 1 januari 2015 van de Wet van 19 juni 2014, Stb. 2014, 225 een wettelijke status gekregen.⁶⁶ Art. 134 lid 1 Wet RO noemt de CVOM thans als een van de parketten waaruit het openbaar ministerie bestaat. Het onderhavige dossieronderzoek heeft betrekking op de oude situatie, waarin de CVOM een wettelijke status miste. De Organisatieregeling dienstonderdelen OM 2012 (oud)⁶⁷ beschreef de CVOM als een “landelijke dienst” ressorterend onder het College van procureurs-generaal. Art. 3 van de regeling bepaalde dat de CVOM onder meer tot taak heeft: “beslissingen voor te bereiden in het kader van [...] de Wet OM-afdoening voor de [...] zaken waarin een strafbepaling is uitgevaardigd [...]”. Hoewel deze raadselachtige bepaling eerder lijkt te doelen op het voorbereiden van beslissingen in het kader van een gedaan verzet (zie aanstonds), nam de CVOM ook destijds al op grote schaal beslissingen tot het opleggen van OM-straftbeslissingen.⁶⁸

De CVOM deed en doet feitgecodeerde zaken gecentraliseerd af.⁶⁹ Feitgecodeerde zaken zijn WAHV-gedragingen, misdrijven en overtredingen opgenomen in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen en het op die Tekstenbundel gebaseerde ‘Feitenboekje’.⁷⁰ Hierin zijn codes vastgesteld voor een reeks van door verbalisanten te constateren feiten. Daarbij wordt in veel gevallen gedifferentieerd tussen gedragingen die onder dezelfde straf- of verbodsbepaling vallen.⁷¹ De feiten zijn onderverdeeld in drie groepen. De eerste groep bestaat uit Wet Mulder gedragingen (WAHV), welke zijn aangeduid met een ‘m’. De tweede groep betreft strafbare feiten waarvoor een politiestraftbeslissing kan worden uitgevaardigd, aangeduid met een ‘p’. De derde groep bestaat uit strafbare feiten waarvoor alleen het OM (en dus niet de politie) een strafbepaling kan opleggen. Deze feiten zijn aangeduid met een ‘*’. Deze OM-feiten vallen uiteen in feiten waarvoor een vast boetetarief is vastgesteld en feiten waarbij dit niet het geval is.

⁶³ Beschikt en Gewogen, p. 18.

⁶⁴ Wel wordt gepoogd ook gecompliceerde zaken versneld af te doen. Zie hierover de Factsheet ZSM, via www.om.nl.

⁶⁵ Verkennend interview assistent OvJ ZSM-locatie Midden Nederland, 29 oktober 2015.

⁶⁶ Zie de Wet van 19 juni 2014, tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de wettelijke regeling van de Centrale verwerking openbaar ministerie, Stb. 2014, 225 en het Besluit van 8 september 2014 houdende wijziging van het Besluit OM-afdoening, het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren en het Kostuum- en tituluurbesluit rechterlijke organisatie in verband met de wettelijke verankering van de centrale verwerking openbaar ministerie en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de wettelijke regeling van de centrale verwerking openbaar ministerie (Stb. 2014, 225), Stb 2014, 326.

⁶⁷ Stct. 2012, 16568.

⁶⁸ Beschikt en Gewogen, p. 14. De vraag of de uitvaardiging van strafbepalingen door de CVOM een deugdelijke grondslag had in de wet, werd in Beschikt en Gewogen (p. 49 e.v.) negatief beantwoord.

⁶⁹ Zie Kamerstukken II 2013-2014, 33 850, nr. 3, p. 2.

⁷⁰ Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, versie 2013, p. 11 en Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, versie 2014, p. 11. Te raadplegen via www.om.nl.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld feitcode G100a: “goederen uit een winkel/vanaf een benzinstation wegnemen/toe-eigenen, waarde van het ontvreemde goed t/m 50 euro” en feitcode G100b: “goederen uit een winkel/vanaf een benzinstation wegnemen/toe-eigenen, waarde van het ontvreemde goed 50-120 euro”. Beide feitcodes vermelden als strafbepalingen art. 310/321 Sr.

OM-feiten zonder vast boetebedrag worden door de CVOM afgedaan, OM-feiten met vast boetebedrag in beginsel door het CJIB (zie aanstonds).

Ook voor de CVOM geldt dat twee werkwijzen worden gehanteerd: de 'klassieke' aanpak en de afdoening via ZSM. Die laatste werkwijze wordt in de wandeling 'ZSM-Centraal' genoemd. In beide gevallen omvatten de dossiers vaak niet meer dan een mini-proces-verbaal.⁷²

In de klassieke zaakstroom worden de dossiers door het CJIB aangeleverd. De hoofdmoot heeft daarbij betrekking op de genoemde feitgecodeerde misdrijven en overtredingen zonder een vast boetebedrag. Daarnaast oordeelt de CVOM ook over zaken waarin eerder een politiestrafbeschikking is opgelegd, maar waarvan de executie is mislukt en over OM-feiten waarvoor weliswaar een vast boetetarief is bepaald, maar ten aanzien waarvan zich bijzonderheden, zoals recidive, voordoen.⁷³ De zaken worden grotendeels door AJM'ers en parketsecretarissen afgedaan. Als zij besluiten tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking, geschiedt de verdere afhandeling door het CJIB. Het CJIB maakt op basis van door de CVOM aangeleverde gegevens een strafbeschikking op en verzendt die naar de verdachte. Het gaat daarbij om een geautomatiseerd verwerkingsproces, waarbij de omschrijving van het feit uit het Feitenboekje als opgave van het feit wordt gebruikt.

De werkwijze is anders in gevallen waarin een rijontzegging geïndiceerd is. In die gevallen dient de verdachte namelijk ge(tele)hoord te worden. Dit geschiedt door een OvJ. De OM-strafbeschikking wordt dan vaak aansluitend aan de verdachte in persoon uitgereikt.⁷⁴

In 2013 betrof ZSM-Centraal enkel overtredingen van art. 8 WVV.⁷⁵ In september 2014 is ZSM-Centraal, aanvankelijk bij wijze van pilot, uitgebreid tot snelheidsovertredingen en overtredingen van art. 9 WVV. De zaken worden door de politie rechtstreeks (dus zonder tussenkomst van het CJIB) aangeleverd. In tegenstelling tot de ZSM-werkwijze bij de parketten, wordt niet op locatie samengewerkt met ketenpartners of politie noch is standaard een OvJ aanwezig. Evenmin raadplegen de CVOM-medewerkers BVH.

2.3.4 Automatische afdoening door het CJIB

Het CJIB voert binnen de strafrechtsketen een aantal uitvoerende en ondersteunende taken uit.⁷⁶ Het CJIB draagt onder meer zorg voor de inning van verschillende soorten geldboetes. Hieronder vallen geldboetes die zijn opgelegd bij strafbeschikking.⁷⁷ Tot de taken van het CJIB behoort ook het (opstellen en) verzenden van door de CVOM of door de verschillende parketten opgelegde OM-strafbeschikkingen. Dat kwam in het voorgaande reeds ter sprake.

Het CJIB vervulde in de onderzoeksperiode daarnaast nog een heel andere rol bij de uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen. Het CJIB legde namelijk in een groot aantal gevallen zelf OM-strafbeschikkingen op. Het gaat daarbij om de OM-feiten waarvoor een vast boetetarief is bepaald.⁷⁸ Als basis voor deze praktijk fungeerde de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen, waarin ten aanzien van OM-feiten is bepaald: "[...]Indien bij deze feiten een tarief is vermeld, dan wordt door het CJIB [...] een strafbeschikking verzonden namens het OM."⁷⁹

⁷² Feitenboekje, p. x (versie 2013) en xi (versie 2014); Beschikt en Gewogen, p. 18.

⁷³ Beschikt en Gewogen, p. 18-19.

⁷⁴ Beschikt en Gewogen, p. 18-19.

⁷⁵ Het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, het Willem Pompe instituut voor strafrechtswetenschappen & USBO-Advies van de Universiteit Utrecht, Snel, betekenisvol en zorgvuldig, een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze, eindrapport april 2016, via www.wodc.nl, p. 38. Zie ook de reactie op het rapport van de minister van Veiligheid en Justitie bij brief van 6 juli 2016, Kamerstukken II 2015-2016, 29 279, nr. 334, waarin in voetnoot 13 een puntje op de i wordt gezet.

⁷⁶ Zie 2.1 lid 1 van het Besluit OM-afdoening en art. 2 Besluit Instelling Centraal Justitieel Incassobureau. Vergelijk Beschikt en Gewogen, p. 14.

⁷⁷ Daarnaast ook WAHV-boetes en door de rechter opgelegde boetes. Het CJIB int bovendien transacties. Zie: S. Meijer, Openbaar Ministerie en tenuitvoerlegging, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2012, p. 72-73.

⁷⁸ Beschikt en Gewogen, p. 15 en 19-20.

⁷⁹ Versies 2013A015 en 2013A009. Ook de toelichting op de eerste Aanwijzing OM-afdoening (2007A007) vermeldt dat het CJIB de mogelijkheid heeft namens het OM strafbeschikkingen uit te vaardigen.

De gang van zaken was destijds als volgt. De (buitengewoon) opsporingsambtenaar verstuurt een (mini) proces-verbaal naar het CJIB. Hierin staan de feitcode, tijd en plaats van het feit en de personalia van de verdachte. Het CJIB controleert de zaak vervolgens op bijzonderheden, zoals recidive. Indien zich bijzonderheden voordoen, stuurt het CJIB de zaak door naar de CVOM, alwaar de zaak vervolgens wordt beoordeeld volgens de boven omschreven klassieke werkwijze. Zijn er geen bijzonderheden, dan verzendt het CJIB 'namens het OM' een OM-strafbeschikking. Een andere beoordeling dan de controle op bijzonderheden vindt niet plaats.⁸⁰ Een schuldvaststelling blijft dus achterwege. Door het ontbreken van een individuele beoordeling is sprake van een bijna geheel geautomatiseerde afdoening van strafzaken. Bij die afdoening wordt aan de zaak geen parketnummer toegekend.⁸¹ Hierdoor zijn deze zaken niet in de kerncijfers van het OM verdisconteerd.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat de beschreven gang van zaken betrekking heeft op de onderzoeksperiode. De actuele stand van zaken is inmiddels een andere. Naar aanleiding van in *Beschikt en Gewogen* op deze automatische afdoening geuite kritiek, is het OM begonnen met de geleidelijke afbouw daarvan.⁸²

2.3.5 Afhandeling van een gedaan verzet

De afhandeling van een gedaan verzet ligt in handen van ofwel de CVOM ofwel een (arrondissementen)parket. In de *Werkinstructie Wet OM-afdoening* van september 2013, een intern document dat is opgesteld door het OM ter bevordering van een juiste toepassing van de wet, wordt gesteld dat het verzet dat wordt gedaan in feitgecodeerde zaken, wordt beoordeeld door de CVOM. Het verzet dat wordt ingesteld tegen een strafbeschikking van een "lokaal parket" (waaronder ook het functioneel parket zal zijn begrepen) wordt beoordeeld door het parket dat de strafbeschikking heeft uitgevaardigd.⁸³ Het komt er dus op neer dat de instantie die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd, ook de instantie is die het daartegen gerichte verzet afhandelt. De uitzondering wordt hier gevormd door de OM-strafbeschikkingen die automatisch door het CJIB worden uitgevaardigd. Het verzet daartegen wordt niet beoordeeld door het CJIB, maar door de CVOM.

Art. 257e lid 2 Sv schrijft zoals gezegd voor dat de strafbeschikking het parket vermeldt waar het verzet moet worden gedaan. In de informatie die op de achterzijde van elke strafbeschikking staat afgedrukt, wordt steeds de instantie die het verzet behandelt (of althans het adres ervan⁸⁴), genoemd als de instantie waarbij schriftelijk verzet kan worden gedaan. Daarnaast wordt doorgaans (maar niet altijd) het "dichtstbijzijnde parket" genoemd als het parket waarbij verzet in persoon kan worden gedaan. Zie daarover nader §4.3.1. In §4.3.2 zal worden besproken of de beschreven feitelijke gang van zaken in overeenstemming is met de wettelijke regeling.

Bij de CVOM kon in de onderzoeksperiode alleen schriftelijk verzet worden ingesteld.⁸⁵ Bij de parketten kan zowel in persoon als schriftelijk verzet worden gedaan. Indien het verzet in persoon wordt gedaan, wordt altijd een legitimatiebewijs van de indiener gevraagd. De wettelijk voorgeschreven akte wordt in dat geval getekend door de indiener en de desbetreffende

⁸⁰ Beschikt en Gewogen, p. 52.

⁸¹ Beschikt en Gewogen, p. 19.

⁸² Zie Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen.

⁸³ Werkinstructie Wet OM-afdoening van september 2013, p. 14. Zie ook de Werkinstructie Wet OM-afdoening van januari 2014 (p. 13-14) en de Werkinstructie Wet OM-afdoening (strafbeschikking) van maart 2015, p. 13.

⁸⁴ In de OM-strafbeschikkingen die automatisch door het CJIB worden verzonden, wordt geen instantie vermeld die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd (de rubriek: 'Uitgevaardigd door' ontbreekt. Zie Beschikt en Gewogen, p. 52). Voorts wordt een adres (postbusnummer) genoemd voor het instellen van verzet, zonder dat vermeld wordt dat dit het adres van de CVOM is.

⁸⁵ Werkinstructie Wet OM-afdoening (strafbeschikking), september 2013; januari 2014; maart 2015, p. 13 (intern document). Met het feit dat de CVOM per 1 januari 2015 de status van parket heeft gekregen, hangt samen dat het instellen van verzet in persoon inmiddels mogelijk is gemaakt. Van die mogelijkheid wordt in de praktijk weinig gebruikgemaakt (interview CVOM, Utrecht, 7 juli 2016).

OM-medewerker, zo bepaalt art. 257e lid 6 Sv. Wanneer bij een ander parket (dan het parket dat het verzet volgens de Werkinstructie Wet OM-afdoening behandelt) verzet in persoon wordt gedaan, wordt daarvan bij dit andere parket een akte opgemaakt die vervolgens per post aan het juiste parket wordt gezonden (vergelijk art. 257e lid 2 Sv).⁸⁶ Als een schriftelijk gedaan verzet bij het verkeerde parket (of het CJIB) binnenkomt, wordt de brief, nadat daarop een stempel is gezet met de datum van ontvangst, doorgestuurd naar het wel bevoegde parket.

Een bij het bevoegd parket binnengekomen verzet wordt aldaar door een administratief medewerker geregistreerd in GPS. De van het verzet opgemaakte akte wordt daarbij in dat systeem opgenomen. Via GPS wordt vervolgens automatisch een bericht aan het CJIB gestuurd ter opschorting van de executie. Voorts wordt een ontvangstbevestiging naar de verdachte gestuurd, met daarin de vermelding dat de executie wordt opgeschort.

Indien het verzet is gericht tegen een door het CJIB automatisch uitgevaardigde OM-straftbeskikking staat het systeem toe de akte te registreren onder het CJIB-nummer. Een parketnummer is op dat moment nog niet aangemaakt. Dat nummer wordt pas toegekend op het moment waarop het verzet wordt beoordeeld.

Die beoordeling vindt in alle gevallen plaats. De Aanwijzing OM-straftbeskikking schrijft voor dat de zaak na gedaan verzet opnieuw dient te worden beoordeeld. Zie daarover nader §4.3.6.

2.3.6 Het Virtueel Parket

Sinds 1 januari 2014 is bij de CVOM het zogenaamde Virtueel Parket operationeel.⁸⁷ Het primaire doel van dit 'parket' is het wegwerken van achterstanden die zich bij de parketten in het land voordoen. Volgens een intern document is het Virtueel Parket een *"tijdelijk, flexibel, concernbreed inzetbaar team van beoordelaars, dat gericht is op efficiënte zaakafhandeling en vergroten van de productie per medewerker."*⁸⁸ Doordat het team werkt in de "virtuele werkomgeving" van GPS kan het, zonder zich fysiek daarheen te verplaatsen, elk parket in het land bijspringen als zich daar een piekbelasting voordoet. Het team houdt zich onder meer bezig met het uitvaardigen van strafbepalingen en het afhandelen van een daartegen gedaan verzet.

Organisatorisch is het Virtueel Parket ondergebracht bij de CVOM. Een aan de CVOM verbonden OvJ heeft de leiding over het team. Dat team bestaat uit twee typen medewerkers. Het eerste type medewerker is aangesteld bij de CVOM en is daar ook feitelijk werkzaam. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om 'jonge', net afgestudeerde juristen met een tijdelijke aanstelling. Zij worden speciaal voor het Virtueel Parket aangetrokken en 'on the job' opgeleid. Daardoor zijn zij, volgens het eerder genoemde interne document, "direct productief". Om die reden afficheert het Virtueel Parket zich als leer-werkomgeving.

Het tweede type medewerker is een medewerker die een aanstelling heeft als parketsecretaris of AJM-er bij een arrondissementsparket en die op basis van een uitleenovereenkomst tijdelijk ingezet wordt voor de werkzaamheden van het Virtueel Parket. Deze medewerker werkt niet fysiek bij de CVOM. Hij begeeft zich vanachter zijn bureau op het arrondissementsparket in de virtuele werkomgeving waarin het Virtueel Parket opereert. Elk arrondissementsparket dient tenminste twee van zijn medewerkers voor het Virtueel Parket ter beschikking te stellen.

⁸⁶ De genoemde Werkinstructie bevat voor het geval het verzet door de CVOM moet worden behandeld nog een aparte voorziening. De opgemaakte akte dient niet alleen per post naar de CVOM te worden gezonden, maar de CVOM dient ook telefonisch of per e-mail op de hoogte te worden gesteld van het gedane verzet. Waarom deze aanvullende waarborg ontbreekt als het gedane verzet door een ander (arrondissements)parket moet worden behandeld, is niet duidelijk.

⁸⁷ Het Virtueel Parket is ontstaan uit het project 'CVOM-ondersteuning bij wegwerken voorraden parketten' dat midden 2011 het licht zag en dat is doorontwikkeld naar het Centraal Actieteam (CAT). Het CAT is opgegaan in het Virtueel Parket.

⁸⁸ Projectvoorstel operationalisering; Leer-werkomgeving 40 juristen virtueel parket (concept 20 maart 2014). Uit bij de CVOM ingewonnen informatie blijkt dat het College van procureurs-generaal op basis van dit concept heeft besloten tot de verdere uitbouw van het Virtueel Parket en dat het concept daarna nimmer is omgezet naar een definitief plan.

Volgens de ‘Uniforme werkafspraken Virtueel Parket’ beoordelen medewerkers van het virtueel parket “strafzaken (misdrijven en overtredingen) voor alle parketten van het OM”. Deze interne werkinstructie wijst de medewerkers erop dat ieder parket “zijn eigen specifieke lokale afspraken/werkwijze” kent. Daarmee moet bij de afhandeling rekening worden gehouden. Met het oog daarop zijn de lokale werkafspraken in de werkinstructie per parket weergegeven.

Men kan zich afvragen waaraan het team dat zich Virtueel Parket noemt, de bevoegdheid ontleent om voor alle parketten strafzaken te behandelen. Zie daarover §4.3.7. Hier volstaat de constatering dat zich in de arrondissementale zaakstroom zaken bevinden die door dat team zijn behandeld.

2.4 Het verzet tegen de OM-strafbeschikking in cijfers

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een cijfermatig beeld geschetst van de oplegging van OM-strafbeschikkingen, van het daartegen door de verdachte gedane verzet en de ontwikkelingen die zich daarbij hebben voorgedaan. Aldus wordt de context weergegeven waarin het onderhavige onderzoek zijn plaats heeft. De inventarisatie is tot stand gekomen door middel van een query in het datamanagementsysteem Phoenix bij het parket-generaal. Hiermee zijn per kalenderjaar gegevens achterhaald over de jaren 2010 tot en met 2015. Waar dit anders is, wordt dat aangegeven.

Hier dienen voorzichtigheidshalve enkele kanttekeningen te worden gemaakt. Ten eerste is Phoenix gekoppeld aan GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht). Dit betekent dat foutief geregistreerde informatie in GPS *mutatis mutandis* fout wordt geregistreerd in Phoenix. Op sommige punten is dat eenvoudig te constateren, bijvoorbeeld wanneer de geboortedatum van een verdachte wordt geregistreerd in het veld waarin normaliter de datum van uitvaardiging van de OM-strafbeschikking wordt geregistreerd. Op andere punten zijn dergelijke registratiefouten minder gemakkelijk te onderkennen. Bovendien zit er een vertraging in de koppeling tussen de systemen. De gegevens die worden geregistreerd in GPS zijn pas na 14 dagen zichtbaar in Phoenix. Om deze redenen zijn de aantallen afgerond op tientallen.

Ten tweede zijn de in Phoenix geregistreerde gegevens aan verandering onderhevig. Dat geldt in elk geval voor de registratie van de afdoeningsbeslissingen, waarop de tabellen 2.2-2.5 zijn gebaseerd. Tot voor kort gold dat in Phoenix alleen de laatst genomen (uiteindelijke) afdoeningsbeslissing wordt vermeld. Als bijvoorbeeld een OM-strafbeschikking, al dan niet na gedaan verzet, wordt ingetrokken, wordt alleen het sepot geregistreerd en vervalt de registratie van de strafbeschikking.⁸⁹ Het aantal geregistreerde afdoeningsbeslissingen blijft op die manier gelijk aan het aantal geregistreerde strafzaken. Een nadeel van die methodiek is echter dat het aantal OM-strafbeschikkingen dat volgens het managementsysteem in een bepaald jaar is opgelegd, aan voortdurende veranderingen onderhevig is. Dat lijkt ook de verklaring te zijn voor de wisselende cijfers die in de opeenvolgende Jaarberichten van het OM worden verstrekt.⁹⁰ Een werkelijkheidsgetrouw beeld van de ontwikkeling in het aantal opgelegde OM-strafbeschikkingen geeft deze registratie dus niet. Recent is de registratie in zoverre verbeterd, dat ook eerdere afdoeningsbeslissingen kunnen worden ‘meegenomen’. De tabellen 2.2 en 2.3 zijn op deze verbeterde methodiek gebaseerd. Het nadeel daarvan is dat het aantal afdoeningsbeslissingen niet meer correspondeert met het aantal geregistreerde zaken. Het totaal aantal beslissingen in deze tabellen is dus groter dan het totaal aantal strafzaken waarop die tabellen betrekking hebben.

⁸⁹ E-mail van medewerker parket-generaal 30 juni 2016.

⁹⁰ Vergelijk Beschikt en Gewogen, p. 12, noot 23: in het Jaarbericht 2013 zijn de cijfers die het Jaarbericht 2012 verstrekte over het aantal in 2012 opgelegde OM-strafbeschikkingen naar beneden toe bijgesteld.

Ten derde is de onderzoekers gebleken dat de instroomcijfers die in Phoenix worden geregistreerd, niet de werkelijke instroom weergeven, maar de verwerking daarvan door het OM. Zolang de zaak nog geen parketnummer heeft gekregen, geldt die zaak in de statistiek niet als een ingestroomde zaak. Hoe groter dus de werkvoorraden zijn, hoe kleiner paradoxaal genoeg het aantal zaken dat instroomt

Ten vierde geldt dat de door het CJIB uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen niet als zodanig worden geregistreerd in Phoenix. Deze OM-strafbeschikkingen krijgen zoals gezegd op het moment van uitvaardiging geen parketnummer toebedeeld. Pas wanneer de zaak wordt beoordeeld door het OM, krijgt de zaak een parketnummer in GPS. Die eerste beoordeling gebeurt overigens automatisch zodra de zaak wordt ingestuurd. De CJIB beschikkingen krijgen dan het label "CJIB-OMSB". Daarmee wordt de zaak (ook) in Phoenix geregistreerd. Overdracht aan het OM kan plaatsvinden vanwege verzet of vanwege het mislukken van de executie. Tussen beide gevallen wordt bij de registratie geen onderscheid gemaakt.⁹¹ Pas wanneer een verzet tegen een door het CJIB uitgevaardigde OM-strafbeschikking *inhoude-lijk* door het OM is beoordeeld, wordt deze zaak in Phoenix als 'verzetzaak' geormerkt. Het OM bleek in een groot aantal gevallen nog niet te zijn toegekomen aan de beoordeling van het verzet. Om toch enig beeld te verschaffen van de omvang van de CJIB-zaakstroom, is in deze paragraaf in tabel 2.1 voor een ruimhartige benadering gekozen. De cijfers in die tabel betreffen zowel verzetzaken als zaken waarin de executie mislukte. Een één op één vergelijking met de andere zaakstromen is dan niet mogelijk. Het voorgaande maakt dat de CJIB-zaakstroom in de hierna gepresenteerde cijfers vaak buiten beschouwing zal blijven.

Ten vierde worden wijzigingen in strafbeschikkingen in Phoenix niet apart geregistreerd. Dat maakt dat cijfers over gewijzigde strafbeschikkingen niet beschikbaar zijn.

In wat volgt wordt eerst ingegaan op de verhouding van de oplegging van OM-strafbeschikkingen tot andere afdoeningsmodaliteiten. Daarna wordt nader ingezoomd op de OM-strafbeschikkingen zelf en het verzet daartegen. Indien mogelijk is bij de weergave van de cijfers onderscheid gemaakt naar de verschillende zaakstromen waarop het onderzoek zich richt.

2.4.2 Het aandeel van de OMSB in de afdoening (2010-2015)

Tabel 2.1 laat zien hoeveel OM-strafbeschikkingen in de jaren 2010 tot en met 2015 voor misdrijven en overtredingen samen zijn opgelegd. Uit de gegevens blijkt dat de oplegging van OM-strafbeschikkingen een hoge vlucht heeft genomen. Dit is weinig verrassend, aangezien in eerdere publicaties vergelijkbare cijfers over het aantal (OM)-strafbeschikkingen zijn gepresenteerd.⁹² De toegevoegde waarde van de onderhavige tabel is dat een onderscheid is gemaakt naar zaakstroom en tevens dat ook de CJIB-zaakstroom daarin is verwerkt. In de query zijn dezelfde criteria gebruikt als voor de strata in de steekproef (zie het volgende hoofdstuk).

⁹¹ Het verzet wordt bij overdracht namelijk ook gekwalificeerd als reden waarom de executie mislukt. Dit verklaart waarom geen onderscheid wordt gemaakt tussen de rubrieken. Wettelijk gezien is die interpretatie echter uiterst ongelukkig.

⁹² Zie o.m.: Beschikt en Gewogen; N.E. de Heer-de Lange & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013*, CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014, p. 386-387; M.M. van Rosmalen en R.F. Meijer, 'Vervolging', in: S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014*, CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014, p. 29-34; OM-jaarbericht 2013, p. 62 e.v.; OM-jaarbericht 2014, p. 86 e.v.; OM-jaarbericht 2015, p. 70 e.v.

Zaakstroom	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ZSM	-	-	5.270	21.350	23.240	23.790
CVOM	9.270	13.810	28.140	35.680	51.480	56.760
(arrondissements)parketten	2.110	46.860	35.150	25.670	19.400	12.560
CJIB	-	-	8.430	16.890	26.160	31.140
Totaal	11.380	60.670	76.990	99.590	120.280	124.250

Tabel 2.1: de opgelegde OM-strafbeschikkingen per zaakstroom, inclusief CJIB (2010-2015)(afgerond op tientallen)

In de laatste jaren lijkt het aantal opgelegde OM-strafbeschikkingen langzaam te stabiliseren. De verklaring daarvoor is onduidelijk.⁹³ De afname van de oplegging van OM-strafbeschikkingen door de arrondissementsparketten vanaf 2014 kan mogelijk worden verklaard door een verandering in werkwijze. De afdoening van veelvoorkomende criminaliteit is meer en meer naar ZSM overgeheveld. De ZSM-werkwijze werd in 2011 in 5 arrondissementen als pilot ingevoerd, waarna in 2012 de landelijke uitrol plaatsvond. In 2013 werd gerapporteerd dat 4 van de 5 zaken via de ZSM-locatie bij het OM binnenkwamen.⁹⁴ Thans is het uitgangspunt dat veelvoorkomende criminaliteit standaard binnen de ZSM-werkomgeving wordt afgedaan.⁹⁵ Alleen het functioneel parket, dat geen ZSM kent, doet zaken nog op de 'klassieke' wijze af. Opvallend is voorts het grote aandeel van opgelegde OM-strafbeschikkingen door de CVOM. Daarin weerspiegelt zich de grotere rol die de CVOM in de periode 2011-2013 heeft gekregen bij de afdoening van overtredingen.

De betekenis van de OM-strafbeschikking voor de afdoening van strafzaken kan ook op een andere wijze in beeld worden gebracht, namelijk door aan te geven hoe deze afdoeningsmodaliteit zich verhoudt tot andere wijzen van afdoening. In de volgende twee tabellen wordt weergegeven hoeveel van elk type afdoeningsbeslissing het OM heeft genomen in de jaren 2010 tot en met 2015. De afdoeningsbeslissingen zijn onderverdeeld naar misdrijven en overtredingen. Tabel 2.2 geeft de afhandelingsbeslissingen voor misdrijven weer, tabel 2.3 die voor overtredingen. Daarbij zij opgemerkt dat de cijfers niet corresponderen met de cijfers uit de voorgaande tabel. Dat komt mede doordat de volgende tabellen zijn gebaseerd op recente, in maart 2017 verstrekte cijfers.⁹⁶

⁹³ De stabilisatie houdt mogelijk verband met de dalende instroom van overtredingen bij het OM. Zie daarover het OM-jaarbericht 2015, p. 4-5 en 68-71. Voorzichtigheid met het trekken van conclusies is hier echter geboden. Dit vooral omdat, zoals in §2.4.1 is aangegeven, de instroomcijfers niet de werkelijke instroom weergeven, maar de verwerking daarvan door het OM.

⁹⁴ Zie: OM-jaarbericht 2013, p. 49.

⁹⁵ Zie de Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001), waarin deze werkwijze is neergelegd.

⁹⁶ Het gaat zoals in §2.4.1 is vermeld bij deze registratie niet meer alleen om de laatste afdoeningsbeslissing die in de zaak genomen wordt, maar ook om de afdoeningsbeslissingen die daaraan vooraf zijn gegaan. De totalen in de tabellen bevatten daardoor dubbeltellingen, in die zin dat er meer afdoeningsbeslissingen zijn dan afgedane zaken. In 2015 bijvoorbeeld was in (afgerond) 350 misdrijfzaken de OM-strafbeschikking de *tweede* afdoeningsbeslissing. Ook de eerste afdoeningsbeslissing is in de tabel verwerkt.

<i>Afdoeningsbeslissingen misdrijven</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Dagvaarden	120.060	116.010	109.070	108.330	106.020	107.720
OM-strafbeschikking	12.360	26.840	45.740	43.110	39.550	31.380
Oproepen ter terechtzitting n.a.v. verzet	-	-	100	3.210	4.910	6.660
Onvoorwaardelijk sepot	23.690	29.840	36.720	42.000	42.450	41.480
Voorwaardelijk sepot	6.000	6.720	8.990	10.060	11.580	9.510
Transactie	43.990	34.830	23.730	17.690	15.290	11.850
Voegen	5.090	4.540	4.400	2.960	2.390	1.800
Overdracht	20	10	10	20	10	10
Overdragen zaak naar buitenland	10	20	20	10	20	30
Administratief beëindigd	-	-	460	690	840	760
Totaal	211.220	218.810	229.240	228.080	223.060	211.200

Tabel 2.2: afdoeningsbeslissingen misdrijven (2010-2015) (afgerond op tientallen)

In vergelijking met het aantal dagvaardingen, dat over de jaren heen een min of meer stabiel beeld laat zien, stijgt het aantal opgelegde OM-strafbeschikkingen voor misdrijven tot 2012 flink, waarna er een afvlakking in 2013-2014 zichtbaar is en een vrij sterke daling in 2015. Het aantal transacties laat een voortdurende daling zien.⁹⁷

<i>Afdoeningsbeslissingen Overtredingen</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Dagvaarden	135.820	123.390	73.140	52.840	48.620	50.200
OM-strafbeschikking	3.380	55.370	44.440	26.100	32.880	32.650
Oproepen ter terechtzitting n.a.v. verzet	-	-	110	3.660	6.770	9.600
Onvoorwaardelijk sepot	18.180	18.960	18.430	19.690	21.600	41.090
Voorwaardelijk sepot	790	800	810	990	720	730
Transactie	25.260	17.220	5.050	2.970	2.240	1.990
Voegen	1.410	380	330	180	40	20
Overdracht	10	10	-	-	-	-
Administratief beëindigd	-	-	10	10	20	20
Totaal	184.850	216.130	142.320	106.440	112.890	136.300

Tabel 2.3: afdoeningsbeslissingen overtredingen (2010-2015) (afgerond op tientallen)

⁹⁷ Zie ook F.P. van Tulder, R. Meijer & S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking', NJB 2017, 310.

Het aantal OM-strafbeschikkingen voor overtredingen steeg in het jaar 2011 spectaculair, om in de jaren daarna weer te dalen, waarna een stabilisatie in 2014 en 2015 zichtbaar is. Het aantal dagvaardingen gaf tot en met 2014 een sterke, afvlakkende daling te zien, waarna in 2015 weer een stijging zichtbaar is. Het aantal transacties daalde aanvankelijk sterk, maar vanaf 2013 vlakke de daling af. Opvallend zijn de grote schommelingen die het bruto aantal ter kennis van het OM gebrachte overtredingen te zien geeft.⁹⁸

In de voorgaande tabellen gaat het alleen om de absolute aantallen. Hoe het aantal opgelegde OM-strafbeschikkingen, het aantal dagvaardingen en het aantal transacties zich relatief verhoudt tot het totaal aan afdoeningsbeslissingen, is in de volgende tabel zichtbaar gemaakt. De andere afdoeningsbeslissingen zijn buiten beschouwing gelaten.

Afdoenings- beslissing misdrijven	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Dagvaarden	120.060	56,8%	116.010	53,0%	109.070	47,6%	108.330	47,5%	106.020	47,5%	107.720	51,0%
OM-straf- beschikking	12.360	5,9%	26.840	12,3%	45.740	20,0%	43.110	18,9%	39.550	17,7%	31.380	14,9%
Oproepen ter terecht- zitting n.a.v. verzet	-	-	-	-	100	0,0%	3.210	1,4%	4.910	2,2%	6.660	3,2%
Transactie	43.990	20,8%	34.830	15,9%	23.730	10,4%	17.690	7,8%	15.290	6,9%	11.850	5,6%
Netto totaal	176.410	83,5%	177.680	81,2%	178.640	77,9%	172.340	75,6%	165.770	74,3%	157.610	74,6%
Overig ⁹⁹	34.810	16,5%	41.130	18,8%	50.600	22,1%	55.740	24,4%	57.290	25,7%	53.590	25,4%
Eindtotaal	211.220	100,0%	218.810	100,0%	229.240	100,0%	228.080	100,0%	223.060	100,0%	211.200	100,0%

Tabel 2.4: relatieve aantal dagvaardingen, OM-strafbeschikkingen en transacties bij misdrijven (2010-2015)

⁹⁸ Zie ook F.P. van Tulder, D.E.G. Moolenaar & C.M.P. Verkleij, 'Overtredingen' in: S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014, CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014, p. 66-68 en Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017, die de daling van het aantal dagvaardingen in overtredingszaken toeschrijven aan de invoering van de OM-strafbeschikking. Zoals reeds werd opgemerkt (noot 93), zijn de instroomcijfers enigszins bedrieglijk, omdat zij niet de werkelijke instroom in een jaar weergeven, maar de verwerking van de instroom in een bepaald jaar.

⁹⁹ Dit omvat de categorieën: onvoorwaardelijke septs; voorwaardelijke septs; het voegen van zaken; overdracht van zaken; overdracht van zaken naar het buitenland.

Afdoenings- beslissingen over- treddingen	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Dagvaardden	135.820	73,5%	123.390	57,1%	73.140	51,4%	52.840	49,6%	48.620	43,1%	50.200	36,8%
OM-straf- beschikking	3.380	1,8%	55.370	25,6%	44.440	31,2%	26.100	24,5%	32.880	29,1%	32.650	24,0%
Oproepen ter terecht- zitting n.a.v. verzet	-	0,0%	-	0,0%	110	0,1%	3.660	3,4%	6.770	6,0%	9.600	7,0%
Transactie	25.260	13,7%	17.220	8,0%	5.050	3,5%	2.970	2,9%	2.240	2,0%	1.990	1,5%
Netto totaal	164.460	89,0%	195.980	90,7%	122.740	86,2%	85.570	80,4%	90.510	80,2%	94.440	69,3%
Overig ¹⁰⁰	20.390	11,0%	20.150	9,3%	19.580	13,8%	20.870	19,6%	22.380	19,8%	41.860	30,7%
Eindtotaal	184.850	100,0%	216.130	100,0%	142.320	100,0%	106.440	100,0%	112.890	100,0%	136.300	100,0%

Tabel 2.5: relatieve aantal dagvaardingen, OM-strafbeschikkingen en transacties bij overtredingen (2010-2015)

Het aandeel van de OM-strafbeschikkingen in de afdoening van misdrijven nam in de jaren 2010 t/m 2012 toe om daarna te stabiliseren op een niveau van rond de 18%, zij het dat 2015 weer een daling kent. Bij de afdoening van overtredingen is het aandeel van de OM-strafbeschikkingen allesbehalve constant te noemen. Na een zeer sterke stijging in 2011 en 2012 (tot 31,2%) daalt het aandeel in 2013 tot nagenoeg 25% om in 2014 weer te stijgen (naar ruim 29%) en in 2015 weer af te vlakken naar 24%. Het oproepen ter terechtzitting naar aanleiding van het verzet stijgt gedurende de jaren geleidelijk naar 3,2% bij de misdrijven en 7,0% bij de overtredingen. Het aandeel van de transactie in de afdoening is bij alle strafbare feiten in de loop van de jaren gedaald.

Er zij nogmaals op gewezen dat met de hier gepresenteerde overzichten, hoewel zij zijn gebaseerd op een verbetering in de registratie, grote voorzichtigheid moet worden betracht. Dit mede omdat de verwerking van zaken niet parallel loopt met de instroom.¹⁰¹

2.4.3 Het verzet (2010-2015)

In deze paragraaf wordt een kwantitatief beeld geschetst van het verzet tegen OM-strafbeschikkingen. Hierbij past de kanttekening dat het verzet niet per se gedaan hoeft te zijn in hetzelfde jaar als waarin de OM-strafbeschikking is opgelegd.

In tabel 2.6 wordt een overzicht gegeven van het aantal keren dat verzet is gedaan tegen een OM-strafbeschikking per zaakstroom vanaf 2010. Vanwege het eerder genoemde registratieprobleem ontbreken cijfers over de automatische afdoening door het CJIB.

¹⁰⁰ Idem, met uitzondering van de categorie: overdracht van zaken naar het buitenland, hetgeen bij overtredingen niet voorkwam.

¹⁰¹ Illustratief is het jaar 2015 dat, als het om de afdoening van overtredingen gaat, een merkwaardig beeld te zien geeft. Voor zowel de dagvaardingen, de OM-strafbeschikkingen als de transacties geldt dat het aandeel in de totale afdoening ten opzichte van 2014 afnam (van in totaal 82,0% naar 69,3%). Dat komt mogelijk mede door het uitzonderlijk hoge aantal onvoorwaardelijke septs voor een overtreding (zie tabel 2.3). Daarbij valt bepaald niet uit te sluiten dat een aanzienlijk deel van die septs betrekking heeft op overtredingen die in eerdere jaren ter kennis van het OM zijn gekomen.

Zaakstroom	2010	2011	2012	2013	2014	2015	totaal
ZSM	-	-	520	2.110	2.660	2.580	7.870
CVOM	120	690	1.830	6.820	10.010	12.920	32.390
(arrondissements)parketten ¹⁰²	160	4.280	5.260	4.790	4.430	2.590	21.510
CJIB	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	280	4.970	7.610	13.720	17.100	18.090	61.770

Tabel 2.6: het aantal verzetten per zaakstroom (2010-2015)

Het totale aantal keren dat verzet is gedaan tegen een OM-strafbeschikking is elk jaar toegenomen. Opvallend is de tegendraadse ontwikkeling bij de arrondissementsparketten. Of dit (alleen) veroorzaakt wordt door de afname van het aantal opgelegde OM-strafbeschikkingen in deze zaakstroom is op grond van deze gegevens niet vast te stellen. Opvallend is ook de enorme toename in de CVOM-zaakstroom. In de ZSM-zaakstroom is een stabilisatie zichtbaar in de jaren 2014-2015.

Wanneer het aantal opgelegde OM-strafbeschikkingen per zaakstroom wordt vergeleken met het aantal keren dat daartegen verzet is gedaan, levert dat het volgende beeld op. De CJIB-zaakstroom blijft daarbij weer buiten beeld.

Jaar	Aantal opgelegde OMSB in de ZSM-zaakstroom	Verzetten	% verzetten/totaal opgelegde OMSB
2012	5.270	520	9,9%
2013	21.350	2.110	9,9%
2014	23.240	2.660	11,4%
2015	23.790	2.580	10,8%
Totaal	73.650	7.870	10,7%

Tabel 2.7: percentage verzetten tegen OM-strafbeschikkingen opgelegd middels de ZSM-werkwijze (afgerond op tientallen)

Jaar	Aantal opgelegde OMSB door de CVOM	Verzetten	% verzetten/totaal opgelegde OMSB
2010	9.270	120	1,3%
2011	13.810	690	5%
2012	28.140	1.830	6,5%
2013	35.680	6.820	19,1%
2014	51.480	10.010	19,4%
2015	56.760	12.920	22,8%
Totaal	195.140	32.390	16,6%

Tabel 2.8: percentage verzetten tegen OM-strafbeschikkingen opgelegd door de CVOM (afgerond op tientallen)

¹⁰² Inclusief het Functioneel Parket.

Jaar	Aantal opgelegde OMSB door de (arrondissements) parketten	Verzetten	% verzetten/totaal opgelegde OMSB
2010	2.110	160	7,3%
2011	46.860	4.280	9,1%
2012	35.150	5.260	15%
2013	25.670	4.790	18,7%
2014	19.400	4.430	22,8%
2015	12.560	2.590	20,6%
Totaal	141.750	21.510	15,2%

Tabel 2.9: percentage verzetten tegen OM-strafbeschikkingen opgelegd door de (arrondissements) parketten (afgerond op tientallen)

Opvallend is dat het verzetpercentage in de CVOM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom aanzienlijk hoger ligt dan in de ZSM-zaakstroom. Daarbij zij opgemerkt dat de absolute daling die in de arrondissementale zaakstroom optreedt (tabel 2.9), zich niet vertaalt in een procentuele daling.

Uit de wetshistorie blijkt dat verwacht werd dat het verzetpercentage zou liggen tussen het percentage niet betaalde transacties (volgens de minister meer dan 25%) en het percentage WAHV-beroepen (volgens de minister 4%).¹⁰³ Uit gegevens over het percentage WAHV-beroepen blijkt dat dit in 2009 op 2,95% lag en in de loop van de jaren gestaag opliep naar 4,49% (2015). In de drie weergegeven zaakstromen ligt het verzetpercentage beduidend hoger dan deze 4,49%.¹⁰⁴ Dat is, aangezien er bij een WAHV-beroep zekerheid moet worden gesteld, niet geheel verrassend. Het stellen van zekerheid werpt immers een barrière op voor het instellen van beroep.¹⁰⁵ Tegelijk kan worden vastgesteld dat het verzetpercentage in alle zaakstromen onder de 25% blijft.

Het OM heeft zoals wij zagen de mogelijkheid de strafbeschikking in te trekken, te wijzigen of de verdachte op te roepen voor het onderzoek ter terechtzitting. Daarnaast kan de verdachte het verzet uiterlijk voor de aanvang van de behandeling van het verzet ter terechtzitting intrekken (art. 257e lid 8 Sv. In de onderstaande tabellen (2.10-2.12) is per zaakstroom in beeld gebracht hoe vaak de genoemde mogelijkheden zich realiseren. De CJIB-zaakstroom blijft daarbij weer buiten beschouwing. In het overzicht ontbreekt voorts de wijziging van de strafbeschikking. Zoals hiervoor vermeld, zijn daarover geen cijfers beschikbaar.

¹⁰³ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 63.

¹⁰⁴ Al in 2004 bestond enige vrees dat de ondergrens van 4% een (te) optimistische inschatting was, zie: J.J. Crijns, 'Het wetsvoorstel OM-afdoening: een wolf in schaapskledij', Sancties, 2004, p. 225 e.v. Dit geldt temeer nu ook wordt vastgesteld dat het aantal beroepen tegen WAHV-sancties stijgende is. Zie: F.P. van Tulder, D.E.G. Moolenaar & C.M.P. Verkleij, 'Overtredingen' in: S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014, CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014, p. 68-70.

¹⁰⁵ Zie voor een kritische noot hierop: H.J.B. Sackers, 'De wet Mulder mag geen kathedraal van de twintigste eeuw worden', VR 2016, 29.

ZSM

Jaar	Aantal Verzetten	Onvoorwaardelijke septs na verzet	Opgeroepen verdachten na verzet	Ingetrokken verzetten	Opgetelde afloopvarianten
2012	520	60	330	10	400
2013	2.110	310	1.730	70	2110
2014	2.660	270	2.060	50	2380
2015	2.580	130	1.430	30	1590
Totaal	7.870 (100%)	770 (9,9%)	5.550 (70,5%)	160 (2%)	6480 (82,3%)

Tabel 2.10: afhandeling van een gedaan verzet in de ZSM-zaakstroom (2012-2015) (afgerond op tientallen)

CVOM

Jaar	Aantal Verzetten	Onvoorwaardelijke septs na verzet	Opgeroepen verdachten na verzet	Ingetrokken verzetten	Opgetelde afloopvarianten
2010	120	40	10	110	160
2011	690	180	250	30	460
2012	1.830	380	550	30	960
2013	6.820	3.700	2.970	80	6.750
2014	10.010	2.860	5.940	130	8.930
2015	12.920	3.690	7.110	110	10.910
Totaal	32.390 (100%)	10.850 (33,5%)	16.830 (52%)	490 (1,5%)	28.170 (87%)

Tabel 2.11: afhandeling van een gedaan verzet in de CVOM-zaakstroom (2010-2015) (afgerond op tientallen)

(Arrondissements)parketten

Jaar	Aantal Verzetten	Onvoorwaardelijke septs na verzet	Opgeroepen verdachten na verzet	Ingetrokken verzetten	Opgetelde afloopvarianten
2010	160	0	0	0	0
2011	4.280	710	70	110	890
2012	5.260	990	1.640	160	2.790
2013	4.790	990	3.720	140	4.850
2014	4.430	680	3.560	120	4.360
2015	2.590	250	1.750	50	2.050
Totaal	21.510 (100%)	3.620 (16,8%)	10.740 (50%)	580 (2,7%)	14.940 (69,4%)

Tabel 2.12: afhandeling van een gedaan verzet in de arrondissementale zaakstroom (2010-2015) (afgerond op tientallen)

Zoals uit de tabellen blijkt, klopt het totale aantal van de verschillende afloopvarianten in een bepaald jaar niet met het aantal keren dat in dat jaar verzet is gedaan. De verschillen kunnen ontstaan doordat de afloop van een gedaan verzet niet in hetzelfde jaar hoeft te vallen als het jaar waarin het verzet is gedaan. Hoe langer de doorlooptijden zijn, hoe groter bovendien het aantal zaken zal zijn waarin nog geen afloop valt te registreren. Een vertekend effect kan daarnaast optreden doordat de CVOM ook het verzet beoordeelt dat tegen door het CJIB uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen is gedaan. Het aantal zaken waarin het verzet zich tegen de door de CVOM zelf uitgevaardigde strafbeschikkingen richt, zou hierdoor in feite lager kunnen liggen. Vanwege al deze onzuiverheden is ervoor gekozen per jaar louter de absolute aantallen te presenteren en slechts over het totaal percentages te berekenen.

Het aantal keren dat het verzet door de verdachte wordt ingetrokken, is in iedere zaakstroom laag. In de CVOM-zaakstroom en de ZSM-zaakstroom is het verschil tussen gedaan verzet en geregistreerde afloop met ongeveer 15% het kleinst. Die score wordt in de CVOM-zaakstroom bereikt door een opvallend hoog aantal onvoorwaardelijke sepots, in de ZSM-zaakstroom door een relatief hoog aantal oproepingen voor de zitting. In de arrondissementale zaakstroom blijft de geregistreerde afloop met iets meer dan 30% het verste achter bij het aantal keren dat verzet wordt gedaan. Dit lijkt erop te wijzen dat er nog geen beoordeling van het verzet heeft plaatsgevonden. Zie ook hierna hoofdstuk 4.

De oproeping van de verdachte voor de zitting vormt slechts een tussenstap in de verdere afloop van de zaak. In tabel 2.13 worden eerst per jaar de zaken weergegeven waarin weliswaar is besloten om de verdachte voor de terechtzitting op te roepen, maar waarin nog geen behandeling ter terechtzitting heeft plaatsgevonden. Daarna worden de verschillende beslissingen weergegeven in de zaken waarin de rechter al wel een oordeel heeft gegeven. In de tabel zijn de totalen over de voor- en hoofdvragen apart vermeld.

Vonnis	2010	2011	2012	2013	2014	2015	totaal	% totaal
Nog niet afgedaan	0	70	420	1.310	5.840	7.550	15.190	45,8%
Onbekend¹⁰⁶	0	0	0	10	10	10	30	0,1%
Totaal 348 Sv, waarvan:	0	0	130	170	150	80	530	1,6%
<i>Dagvaarding nietig¹⁰⁷</i>	0	0	110	70	80	50	310	0,9%
<i>O.M. niet ontvankelijk</i>	0	0	20	90	60	30	200	0,6%
<i>Rechter niet bevoegd</i>	0	0	0	10	10	0	20	0,1%
Totaal 350 Sv, waarvan:	0	240	2.050	6.940	5.460	2.650	17.440	52,5%
<i>Strafoplegging en/of -maatregel</i>	0	200	1.510	4.970	4.010	1.970	12.660	38,1%
<i>Schuldigverklaring zonder oplegging van straf (9a Sr)</i>	0	20	120	440	330	160	1070	3,2%
<i>Vrijspraak en ontslag van alle rechtsvervolgning</i>	0	20	420	1.530	1.220	520	3.710	11,2%
Eindtotaal van de categorieën 'nog niet afgedaan', 'onbekend', '348 Sv' en '350 Sv''	0	310	2.600	8.430	11.560	10.290	33.190	100%

Tabel 2.13: afhandeling na beslissing tot oproeping voor het onderzoek ter terechtzitting (2010-2015)

¹⁰⁶ In deze zaken is er wel een vonnisdatum geregistreerd, maar is de inhoud daarvan onbekend.

¹⁰⁷ Het OM geeft aan dat met 'dagvaarding nietig' wordt ook 'oproeping nietig' bedoeld. Wettelijk gezien is dit ongelukkig, daar een nietige oproeping geen einduitspraak betreft.

Verrassend is dat in een groot aantal zaken nog geen uitspraak is gedaan (iets meer dan 45%). Daarbij moet wel bedacht worden dat het in deze rubriek gaat om zaken waarin weliswaar een beslissing tot oproeping is gegeven, maar waarin die beslissing nog niet hoeft te zijn geëffectueerd. De verklaring kan dus zijn dat er (veel) tijd verloopt tussen de beslissing tot oproeping en de daadwerkelijke oproeping. Zie hierover nader hoofdstuk 4, waarin de doorlooptijden worden besproken.

De niet-ontvankelijkheid van het verzet komt in de beschikbare gegevens van het OM niet voor. In tabel 2.13 is voorts te zien dat de rechter door de jaren heen in iets meer dan 40% van het totaal aantal zaken een veroordeling uitspreekt (de toepassing van art. 9a Sr inbegrepen). Aandacht verdient ook dat een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging betrekkelijk vaak voorkomt (samen in iets meer dan 11% van de gevallen). Als men alleen kijkt naar de zaken waarover de rechter heeft geoordeeld, dan is de conclusie dat de rechter in ruwweg 80% van de zaken tot een schuldvaststelling komt.

3 Methodologische verantwoording

3.1 De vraagstelling

In §1.3 werden drie onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen zullen hier worden uitgewerkt en toegelicht.

1. Worden de procedurele waarborgen zoals vervat in de wet door het OM in acht genomen en voldoet de afhandeling van het verzet ook overigens aan de eisen van behoorlijkheid?

Deze vraag heeft tot doel te onderzoeken of en zo ja in hoeverre de wijze waarop een verzet door het OM wordt afgehandeld, in overeenstemming is met het geschreven en ongeschreven recht. In het bestek van deze vraag zal gekeken worden naar:

- a. De naleving van de procedurele voorschriften die in de wet zijn neergelegd. Bij deze wettelijke voorschriften dient men bijvoorbeeld te denken aan art. 257e lid 6 Sv, dat voorschrijft dat van een ingesteld verzet een akte wordt opgemaakt. Gedacht moet ook worden aan art. 257e lid 9 Sv, dat eisen stelt aan de intrekking of wijziging van een OM-strafbeschikking. Het gaat daarbij onder meer om de vraag of de beslissing door de bevoegde autoriteit (de OvJ of een gemandateerde parketmedewerker) wordt genomen (art. 257e lid 9 en art. 257f Sv) en of de burger wordt geïnformeerd over deze beslissing (art. 257e lid 9 Sv). Ook zal bekeken worden of in geval van een wijziging van de feitsomschrijving de grenzen van art. 68 Sr in acht worden genomen (art. 257e lid 9 Sv).
- b. De voortvarendheid waarmee het verzet wordt behandeld door het OM. De wet schrijft niet een bepaalde termijn voor waarbinnen het verzet moet zijn afgehandeld. Dat neemt niet weg dat een vlotte afdoening binnen een redelijke termijn een eis van recht is. In de praktijk rijzen vragen over de doorlooptijden bij zaken die door de CVOM worden afgedaan.¹⁰⁸ De vraag is of dit structureel is en of een te weinig voortvarende afdoening bij meer OM-onderdelen voorkomt.
- c. De zorgvuldigheid waarmee het OM de strafzaak na verzet beoordeelt. In dit kader wordt nagegaan of na het instellen van verzet een tweede beoordeling plaatsvindt dan wel of de verdachte wordt opgeroepen voor de zitting zonder dat naar zijn bezwaren is gekeken. Daarnaast wordt bekeken of de verdachte een gemotiveerd antwoord krijgt op zijn bezwaren. Maakt het daarbij verschil of de beslissing voor de verdachte positief of negatief uitvalt?

2. Hoe vaak wordt de OM-strafbeschikking ingetrokken of gewijzigd? Kunnen daaruit conclusies worden getrokken met betrekking tot de zorgvuldigheid waarmee de oplegging van de OM-strafbeschikking geschiedt?

Deze vraag raakt aan de vraag onder 1 sub c omdat de mate waarin een strafbeschikking na verzet wordt ingetrokken of gewijzigd een indicatie zou kunnen vormen voor de nauwgezetheid waarmee na verzet een herbeoordeling plaatsvindt. De vraag raakt daarnaast aan de zorgvuldigheid waarmee de initiële oplegging heeft plaatsgevonden. Dat is in het bijzonder het geval als de afwijking van de initiële beschikking haar verklaring niet kan vinden in aanvullende gegevens waarover bij de herbeoordeling kon worden beschikt. Als bijvoorbeeld de zaak na herbeoordeling wordt geseponeerd bij gebrek aan bewijs zonder dat sprake is van nieuw, ontlastend bewijsmateriaal, vormt dat een aanwijzing dat de oplegging van de strafbeschikking onzorgvuldig is geweest. Hetzelfde geldt als op basis van precies dezelfde gegevens een lichtere straf wordt opgelegd. Onderzocht zal derhalve worden in hoeveel gevallen besloten werd tot een wijziging of een intrekking van de strafbeschikking en op basis waarvan deze beslissingen tot stand zijn gekomen. Om verantwoord conclusies te kunnen trekken, dient tevens onderzocht te worden in hoeveel gevallen verzet wordt gedaan en hoe vaak dat gemotiveerd geschiedt.

¹⁰⁸ Rapport van de Nationale Ombudsman, dd. 27 februari 2014, 2014/012.

3. In hoeverre wijkt het oordeel van de rechter na verzet af van dat van het OM? Kunnen daaruit conclusies worden getrokken over de zorgvuldigheid waarmee oplegging van de OM-strafbeschikking geschiedt?

Deze vraag heeft tot doel te vergelijken of en zo ja in welke mate de oplegging van de OM-strafbeschikking verschilt van het vonnis. In de rede ligt dat, als na verzet een herbeoordeling plaatsvindt, het OM alleen zal besluiten tot oproeping wanneer een bepaalde mate van zekerheid bestaat over de juistheid van de initiële (of gewijzigde¹⁰⁹) OM-strafbeschikking. Ook hier geldt weer dat het afwijkende oordeel van de rechter een indicatie kan opleveren voor de juistheid van het oordeel van het OM en de zorgvuldigheid waarmee dat tot stand is gekomen. Allereerst zal onderzocht worden in hoeveel gevallen na een ingesteld verzet een oproeping voor het onderzoek ter terechtzitting plaatsvindt. Vervolgens zal een vergelijking plaatsvinden ten aanzien van de bewijsvraag en de strafoplegging. Daarbij dienen tenminste drie afzonderlijke situaties in het oog worden gehouden:

- a. de situatie waarin er geen nieuwe gegevens naar voren zijn gekomen en de rechter over dezelfde gegevens beschikt als de oplegger van de OM-strafbeschikking;
- b. de situatie waarin er nieuwe gegevens naar voren zijn gekomen waarvan het OM reeds kennis droeg bij de herbeoordeling naar aanleiding van het verzet en;
- c. de situatie waarin er tijdens het onderzoek ter terechtzitting nog nieuwe gegevens naar voren komen.

In het laatste geval is een andere beoordeling door de rechter wellicht niet verrassend. Problematisch zou de situatie kunnen zijn waarin op basis van dezelfde gegevens een (geheel) andere beslissing wordt genomen. Dit kan te maken hebben met een verschil in interpretatie van het recht, maar ook met een andere beoordeling van de feiten. In beide gevallen kan een afwijkend oordeel van de rechter een indicatie voor de zorgvuldigheid vormen waarmee de initiële beslissing is genomen en de herbeoordeling heeft plaatsgehad. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor indien de rechter in de situatie onder b) tot een afwijkend oordeel komt. In dat geval kan dat afwijkende oordeel een indicatie vormen voor de zorgvuldigheid waarmee de herbeoordeling heeft plaatsgevonden. Aangetekend zij daarbij dat bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten grote voorzichtigheid moet worden betracht, mede omdat niet in een beoordeling van het oordeel van de rechter kan worden getreden.

3.2 De onderzoeksmethode

3.2.1 Inleiding

Binnen het onderzoek kunnen twee fasen worden onderscheiden: een voorbereidende fase en de fase waarin het eigenlijke onderzoek werd verricht. In de voorbereidende fase werd informatie verzameld ten behoeve van het opstellen van het onderzoeksplan en het maken van de daaraan ten grondslag liggende keuzen. Die fase bestond voornamelijk uit *desk research*. De gebezigde onderzoeksmethoden beperkten zich tot 1) open bronnenonderzoek en 2) gerichte informatie-inwinning bij de betrokken instanties.

In de fase van het eigenlijke onderzoek werden de onderzoeksvragen beantwoord. Daarbij domineerden drie andere onderzoeksmethoden: 3) dossierstudie, 4) observatie van terechtzittingen en 5) groepsinterview van rechters. Het zwaartepunt lag bij de dossierstudie. De observaties en het groepsinterview hadden een aanvullend en verdiepend karakter.

¹⁰⁹ Ook als na gedaan verzet de strafbeschikking wordt gewijzigd, dient de verdachte voor de zitting te worden opgeroepen als hij het verzet niet intrekt. Dit is alleen anders als de verdachte vrijwillig aan de gewijzigde strafbeschikking voldoet. Zie art. 257e lid 9 Sv.

Deze combinatie van onderzoeksmethoden draagt bij aan de geldigheid van de uitspraken die op basis van het onderzoek kunnen worden gedaan.¹¹⁰

Het onderscheid in onderzoeksfasen is overigens niet scherp. Van de informatie die in het voorbereidend onderzoek werd verkregen, is uiteraard ook gebruik gemaakt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Bovendien is ook in de tweede fase sprake geweest van (aanvullend) bronnenonderzoek en gerichte informatie-inwinning.

In het navolgende zullen de gehanteerde onderzoeksmethoden worden belicht en verantwoord.

3.2.2 Bronnenonderzoek en informatie-inwinning

Bij de voorbereiding van het onderzoek en de beoordeling van de onderzoeksresultaten werd gebruik gemaakt van de resultaten van onderzoek in open bronnen. Dat onderzoek bestond uit de bestudering van wetgeving, lagere regelgeving, literatuur en jurisprudentie.

Bij het onderzoek is ook gebruik gemaakt van informatie die niet in open bronnen is te vinden. De inwinning van deze informatie had onder meer tot doel om een cijfermatig beeld te krijgen van het fenomeen verzet en de afhandeling daarvan door het OM. Veel van de benodigde gegevens werden achterhaald via het datamanagementsysteem 'Phoenix'.¹¹¹ Het parket-generaal registreert hierin centraal cijfers over de OM-strafbeschikking om zo managementinformatie te creëren.¹¹² In het systeem zijn op basis van een groot aantal kenmerken gegevens te achterhalen, zoals het aantal misdrijven en overtredingen waarvoor een OM-strafbeschikking is opgelegd in een bepaald jaar, het aantal gevallen waarin daartegen verzet is ingesteld, de aard van de desbetreffende strafbare feiten en de uitvaardigde instantie. Uit dit register kan derhalve per uitvaardigende instantie worden afgeleid in welk percentage van de gevallen verzet wordt gedaan tegen een OM-strafbeschikking.

Een ander doel van de gerichte informatie-inwinning was om een scherper zicht te krijgen op de werkprocessen die bij de verschillende instanties worden gehanteerd. Daartoe werden (deels verkennende) gesprekken gevoerd met medewerkers van het parket-generaal en de arrondissementsparketten.¹¹³ Met medewerkers van de CVOM en het CJIB zijn semi-structureerde interviews gehouden. Daarvan werden verslagen opgemaakt die door de betrokkenen werden geaccordeerd. Aan medewerkers bij de arrondissementsparketten werden voorts schriftelijk vergelijkbare vragen gesteld.¹¹⁴ Ten slotte is verzocht om de overlegging van relevante documenten, zoals werkinstructies en mandateringsbesluiten.

3.2.3 Dossieronderzoek

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen lag het zwaartepunt zoals gezegd bij het dossieronderzoek. In totaal zijn 500 strafdossiers bestudeerd. Evenals in het vorige onderzoek is hiertoe een disproportionele gestratificeerde steekproef getrokken. Hieronder zullen de verschillende facetten van het dossieronderzoek worden belicht.

¹¹⁰ Vanwege deze insteek kent het onderzoek een mixed-method-aanpak. In deze aanpak worden kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd. De kracht van een dergelijke combinatie is dat de verschillende methoden elkaars zwakke punten kunnen aanvullen. Dit is een vorm van triangulatie. Daar staat tegenover dat hoewel de verschillende methoden elkaar kunnen versterken, zij elkaar niet kunnen vervangen. Zie o.a. U. Flick, *An introduction to qualitative research*, London: Sage 2009, p. 26-27 en 30 en C.C.J.H. Bijleveld, "Analysemethoden en technieken voor criminologisch onderzoek. Oude trends en nieuwe ontwikkelingen," *JV*, 1, 2016.

¹¹¹ Daarnaast zijn de bestudeerde dossiers in *Beschikt en Gewogen incidenteel in het onderzoek betrokken. De meerwaarde van deze bron was gering omdat slechts in weinig van de zaken verzet bleek te zijn gedaan. Het gebruik van deze bron zal telkens expliciet worden vermeld.*

¹¹² Deze registratie dient overigens niet te worden verward met de registratie waartoe art. 257e lid 7 Sv verplicht.

¹¹³ Dit betrof de arrondissementsparketten Den Haag en Utrecht.

¹¹⁴ Dit betrof de arrondissementsparketten Amsterdam en Limburg.

De onderzoeksperiode

De dossiers hebben betrekking op zaken waarin verzet is gedaan in de periode 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2014. Deze onderzoeksperiode is gekozen omdat bij de voorbereiding van het onderzoek in 2015 bleek dat van de zaken waarin in de tweede helft van 2014 verzet was gedaan, slechts 44 procent was afgedaan door de rechter. Van de zaken waarin in het eerste halfjaar van 2014 verzet was gedaan, was dit 68 procent. De onderzoeksvragen 2 en 3 vereisen nu juist een vergelijking tussen de OM-strafbeschikking en het rechterlijk vonnis. Daarom werd 44 procent afgedane zaken als te weinig gezien. Om toch tot een onderzoeksperiode van een jaar te komen, werd besloten niet 1 januari 2014, maar 1 juli 2013 als startpunt te nemen. Nadeel van deze keuze is dat het onderzoek zich niet richt op de meest actuele stand van zaken. Daar staat tegenover dat van majeure wijzigingen in beleid en praktijk in 2014 ten opzichte van 2013 niet is gebleken.

De gekozen strata

Zoals in §1.3 werd gesteld, beoogt het onderzoek een vergelijking van de verschillende zaakstromen. Daarom is de steekproef op basis van deze zaakstromen gestratificeerd.¹¹⁵ In §2.3 werden de zaakstromen beschreven. In het onderzoek is, evenals het geval was in *Beschikt en Gewogen*¹¹⁶, geen onderscheid gemaakt tussen ZSM-afdoening op arrondissementaal niveau en ZSM-centraal. Evenmin is onderscheid gemaakt tussen de zaken in de arrondissementale zaakstroom die door de lokale parketten zelf en die door het Virtueel Parket werden afgehandeld.¹¹⁷ Dat heeft geleid tot de volgende vier elkaar uitsluitende strata:

1. ZSM zaken afgedaan door de (arrondissements)parketten¹¹⁸ en ZSM-centraal (CVOM);
2. arrondissementaal¹¹⁹ afgedane zaken (klassieke werkwijze);
3. CVOM zaken (klassieke werkwijze);
4. CJIB zaken (automatische afdoening).

Een verschil met het vorige onderzoek is dat de automatische afdoening door het CJIB is toegevoegd. Deze zaakstroom is eerst tijdens het vorige onderzoek aan het licht gekomen en daardoor toen niet in het dossieronderzoek betrokken.¹²⁰ De toevoeging van deze zaakstroom maakt dat alsnog enig zicht kan worden verkregen op de vraag of voor het uitvaardigen van de desbetreffende strafbeschikkingen voldoende grond bestond. Figuur 3.1 geeft het voorgaande schematisch weer.

¹¹⁵ M.G. Maxfield & E. Babbie, *Research methods for criminal justice and criminology*, Belmont: Thomson 2008, p. 227-228.

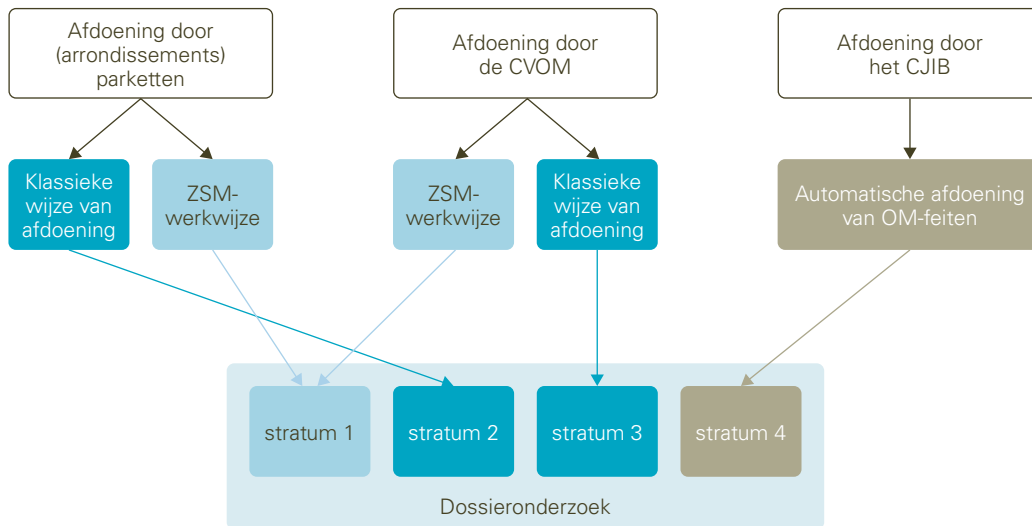
¹¹⁶ Zie *Beschikt en Gewogen*, p. 26, noot 50.

¹¹⁷ Het bestaan van het Virtueel Parket is de onderzoekers eerst in de loop van het onderzoek bekend geworden. Daar komt bij dat zaken die door het Virtueel Parket worden afgedaan, niet apart worden geregistreerd.

¹¹⁸ Hieronder worden ook de zaken afgedaan door het Functioneel Parket gerekend. In theorie vallen onder deze zaakstroom ook de strafbeschikkingen die worden uitgevaardigd door het Landelijk Parket, maar zoals in §2.3.1 al werd opgemerkt, komt dit in de praktijk eigenlijk niet voor. In de steekproef zijn in elk geval geen zaken beland die door het Landelijk Parket zijn afgedaan.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ *Beschikt en Gewogen*, p. 19. De eerste Aanwijzing OM-afdoening (2007A007) bevestigt de mogelijkheid dat het CJIB strafbeschikkingen namens het OM uitvaardigt. Zie *Aanwijzing OM-afdoening (2007A007)*, p. 1-2.



Figuur 3.1: oplegging van OM-strafbeschikkingen door OM-onderdelen en de daaraan gelieerde zaakstromen

Bij de voorbereiding van het onderzoek is overwogen om in plaats van de instantie die de OM-strafbeschikking uitvaardigt, de instantie die het verzet beoordeelt en naar aanleiding daarvan de zaak heroverweegt als vertrekpunt te nemen bij de opzet van de steekproef. Concreet zou dat neerkomen op twee strata: de (arrondissements)parketten en de CVOM. Hiervoor is niet gekozen omdat het onderzoek complementair is aan het eerdere onderzoek.

De gekozen stratificatie impliceert dat op basis van het onderzoek geen vergelijking tussen de verschillende (arrondissements)parketten kan worden gemaakt. Ook een vergelijking naar het type strafbaar feit of naar kenmerken van de verdachte is niet mogelijk. Het onderzoek kan daardoor slechts een globaal beeld opleveren van de wijze waarop ‘het OM’ een gedaan verzet behandelt.

Steekproeftrekking

De steekproef is door het parket-generaal getrokken uit het hiervoor genoemde data-managementsysteem *Phoenix*. Hoewel dit systeem slechts beperkt informatie bevat over door het CJIB automatisch uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen, leverde dat voor de steekproef geen probleem op. Immers, op het moment waarop de zaak aan het OM wordt overgedragen, wordt door middel van een automatische eerste beoordeling een parket-nummer aangemaakt, waarbij de zaak het label “CJIB-OMSB” krijgt.¹²¹ Op dat moment kan nog geen onderscheid worden gemaakt tussen mislukte executies en zaken waarin verzet is ingesteld. Zodra de zaak inhoudelijk is beoordeeld door het OM, worden deze zaken als ‘verzetzaak’ geormerkt. Uit deze laatste groep is de steekproef getrokken. De consequentie van deze wijze van registreren is wel dat de populatie waaruit de CJIB-zaakstroom is getrokken beperkter is dan die van de andere drie zaakstromen.¹²² Daarin bevonden zich namelijk wel verzetzaken die nog niet zijn beoordeeld door het OM. Bij de interpretatie van de resultaten is met dit gegeven rekening gehouden. In tabel 3.1 is per stratum weergegeven hoeveel keer verzet is gedaan in de periode vanaf 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2014.

¹²¹ Op dat moment omvat de populatie zowel de zaken waartegen verzet werd ingesteld als de zaken waarin de executie is mislukt. Zie §2.4.

¹²² Uiteindelijk bleek in 2 gevallen in de CJIB-zaakstroom dat er nog geen beoordelingsbeslissing in GPS was geregistreerd. Dit bleek volgens het parket-generaal te zijn veroorzaakt door een administratieve omissie.

Stratum	Verzetten (aantal)	Verzetten (% totaal)
1. ZSM zaken (arrondissementen en CVOM)	2.667	15 %
2. Arrondissementaal afgedane zaken (niet-ZSM)	4.796	28 %
3. CVOM zaken (niet-ZSM)	1.879	11 %
4. CJIB zaken (niet-ZSM)	7.996	46 %
Totaal	17.338	100%

Tabel 3.1: de verzetten per stratum vanaf 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2014

Uit deze populatie is een steekproef getrokken die in die zin disproportioneel is dat het aantal getrokken zaken per stratum niet evenredig is aan de onderverdeling van zaken over het totaal van de populatie. Dit wil zeggen dat de hoeveelheid getrokken zaken per stratum gelijk is. Dit maakt het mogelijk de zaakstromen onderling te vergelijken.

Omdat op grond van de ervaringen in *Beschikt en Gewogen* verwacht werd dat er zaken uit de selectie zouden vallen, is op voorhand besloten tot 'oversampling'. Dat wil zeggen dat bruto 700 zaken zijn getrokken, oftewel 175 zaken per zaakstroom. De doelstelling was om per zaakstroom netto 125 zaken te bestuderen.¹²³ Hoewel het totaal van 500 dossiers een toename betekent van het aantal te bestuderen dossiers in vergelijking met het vorige onderzoek,¹²⁴ werd de bestudering ervan haalbaar geacht. Dit mede gezien de aard van de vragenlijst, die geen beoordeling van het bewijs vergt.

Na verkrijging van de parketnummers via Phoenix is het 'Geïntegreerd Processysteem Strafrecht' (GPS) geraadpleegd. In GPS zijn in beginsel alle zaken waarin verzet is gedaan tegen een strafbeschikking geregistreerd. Het procesdossier en andere op die zaken betrekking hebbende gegevens zijn in dat systeem opgeslagen. Met behulp van deze gegevens is per zaakstroom gecontroleerd of er in de steekproef geen zaken zaten die daarin niet thuis hoorden. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat op de registratie in Phoenix kan worden vertrouwd, tenzij contra-indicaties tot een ander oordeel noopten. Zo vielen zaken waarvan bleek dat het verzet niet in de onderzoeksperiode was gedaan, uit de selectie. Hetzelfde gold als werd geconstateerd dat de strafbeschikking door bijvoorbeeld de politie was uitgevaardigd en dus niet konden worden aangemerkt als een OM-strafbeschikking. Ook bleek in bepaalde gevallen dat de zaak in een andere zaakstroom thuishoorde. Het vaakst voorkomende voorbeeld daarvan betreft de situatie waarin een zaak initieel bij ZSM was aange meld (en daardoor in Phoenix als ZSM-zaak stond geregistreerd), maar uiteindelijk op de klassieke wijze was afgedaan. De oversampling van 50 zaken per zaakstroom bleek afdoende te zijn om te kunnen komen tot 125 dossiers netto per zaakstroom. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de afgevallen zaken per zaakstroom. Daaruit blijkt dat er minder zaken afvielen dan verwacht. Om die reden zijn aselekt zaken uit de steekproef verwijderd totdat per zaakstroom het gewenste aantal van 125 dossiers overbleef.

¹²³ Met de keuze voor 125 dossiers per zaakstroom haalt het dossieronderzoek niet het hoge betrouwbaarheidsniveau van 95%. Om een dergelijk betrouwbaarheidsniveau te halen, diende gezien de grootte van de populatie per stratum nagenoeg 400 dossiers te worden getrokken (nog exclusief de oversampling). Dit was gezien de beschikbare tijd en capaciteit niet mogelijk. Gelet op het karakter van het onderzoek (zie §1.2) is een dergelijk hoog betrouwbaarheidsniveau ook niet per se vereist.

¹²⁴ Hierin werden 375 dossiers verdeeld over drie strata bestudeerd.

Zaakstroom	Weggefallen zaken (overgebleven aantal)	Verwijderde zaken tot 125
ZSM	7 (168)	43
arrondissementaal	17 (158)	33
CVOM	3 (172)	47
CJIB	2 (173)	48

Tabel 3.2: weggefallen en verwijderde zaken per zaakstroom

Totstandkoming van de gestandaardiseerde vragenlijst

Om tot een adequate gestandaardiseerde vragenlijst te komen, zijn wetgeving, lagere regelgeving, literatuur en jurisprudentie bestudeerd. Daarnaast zijn niet-openbare bronnen geraadpleegd en zijn in de voorbereidende fase tevens verkennende gesprekken met OM-medewerkers gevoerd. Op grond hiervan werd een conceptvragenlijst opgesteld. Deze is vervolgens getoetst aan de hand van 20 dossiers uit 2014 waarin verzet was gedaan tegen een OM-strafbeschikking. Waar nodig zijn hierop de vragen in de vragenlijst en de bijbehorende codeboom aangepast. Tot slot is de vragenlijst voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

Dataverzameling

Na de selectie van de zaken is gestart met de dataverzameling. De dossiers werden inhoudelijk geanalyseerd door Peters (de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale zaakstroom) en Beekes (de CVOM en CJIB-zaakstromen) met behulp van de vragenlijst (bijlage 2) en bijbehorende codeboom.¹²⁵ Daarbij kan worden vermeld dat de dossiers niet zeer omvangrijk waren. Dit is inherent aan de geringe complexiteit van zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan.

Om tegemoet te komen aan de eisen die aan de betrouwbaarheid van de resultaten gesteld moeten worden, maar tevens rekening te houden met de beschikbare onderzoekstijd en middelen, heeft Knigge om systematische waarnemingsfouten te detecteren in de zaakstromen die beoordeeld zijn door Peters 20 zaken dubbel gecodeerd. Peters heeft in de zakenstromen die beoordeeld zijn door Beekes ook 20 zaken dubbel gecodeerd. Die dubbelcodering heeft telkens 'blind' plaatsgevonden, dus zonder kennis van de eerste beoordeling. De zaken zijn daarna besproken.¹²⁶ De inhoudelijk beoordeling is voor alle zaakstromen afgesloten op 31 mei 2016.

Een moeilijkheid bij de dataverzameling was dat in alle zaakstromen een groot aantal dossiers incompleet bleek te zijn. Zo ontbrak in de CVOM en CJIB-zaakstroom dikwijls (een afschrift van) de OM-strafbeschikking. Dat verschijnsel deed zich ook, zij het in mindere mate, bij de andere zaakstromen voor. Een ander processtuk dat met enige regelmaat ontbrak, was de vordering van de OvJ op de terechtzitting. In enkele gevallen ontbrak het strafdossier met daarin de processen-verbaal van bevindingen. Aangezien in die zaken was geseponeerd vanwege het ontbreken van de stukken is ervan uitgegaan dat de stukken niet meer te achterhalen waren. De overige stukken zijn opgevraagd bij de desbetreffende parketten. In de CJIB-zaakstroom en de CVOM-zaakstroom is in alle gevallen alsnog (een afschrift van) de OM-strafbeschikking aan het digitale dossier toegevoegd. In de andere twee zaakstromen bleek het achterhalen van de OM-strafbeschikking niet steeds mogelijk. De verklaring hiervoor is volgens de parketten gelegen in het feit dat het CJIB de beschikkingen

¹²⁵ De codeboom kan worden opgevraagd bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden.

¹²⁶ Er is voor gekozen de interbeoordelingsbetrouwbaarheid niet te berekenen. Dit mede omdat het bij de dubbelcodering hoofdzakelijk ging om de vraag of de onderzoekers de wet op dezelfde wijze uitlegden. De wet vormt in dit onderzoek immers het beoordelingskader. Knigge werd door deze werkwijze in de gelegenheid gesteld de minder ervaren onderzoekers te begeleiden en waar nodig te corrigeren. Nadien hebben Peters en Beekes de andere dossiers zelfstandig gecodeerd, waarbij bij twijfel Knigge is geraadpleegd.

opmaakt en verzendt. Pas als verzet wordt ingesteld, krijgt het OM van het CJIB een zaakoverzicht, waarin de gegevens van de OM-strafbeschikking zijn opgenomen. In sommige gevallen bevond de OM-strafbeschikking zich aan het einde van dit zaakoverzicht. Indien de OM-strafbeschikking volledig ontbrak, is de vragenlijst noodgedwongen ingevuld aan de hand van het CJIB-zaakoverzicht.

Een andere probleempunt betrof het volgende. Na de steekproeftrekking en de daaropvolgende selectie bleek dat in de ZSM-zaakstroom drie geselecteerde zaken in het geheel niet waren terug te vinden in GPS. Consultatie van het parket-generaal leerde dat in december 2015 een opschoningsactie in GPS is gehouden op grond van het bepaalde in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze opschoningsactie had als doel zaken die geëindigd waren met een sepot 01 (onterecht aangemerkt als verdachte) uit GPS te halen. Hierbij zijn per abuis ook zaken verwijderd die zijn geëindigd met een sepot 02 (onvoldoende bewijs). Dit is inmiddels hersteld, waardoor de drie zaken alsnog in de dataverzameling zijn betrokken.

Beperkingen van het dossieronderzoek

Aan het dossieronderzoek kleeft een aantal beperkingen. De keuze voor een disproportionele gestratificeerde steekproef maakt het mogelijk om over de verschillende zaakstromen afzonderlijk uitspraken te doen en om de zaakstromen onderling te vergelijken, ondanks de verschillen in de geregistreerde aantallen. Het doel van het onderzoek is niet het doen van generaliserende uitspraken over de totale populatie. De omvang van de steekproef maakt dat het ook niet goed mogelijk is om daarover verantwoorde uitspraken te doen.

Daarnaast moet voor ogen worden gehouden dat aan dossieronderzoek inherent is dat het slechts de papieren werkelijkheid weergeeft. Het is goed mogelijk om op basis van het dossier na te gaan of de bezwaren die de verdachte opvoerde, hebben geleid tot een wijziging of intrekking van de strafbeschikking, maar daarmee is niet alles gezegd over de grondigheid waarmee de herbeoordeling is geschied, en niets over de juistheid van de beslissing. Het is mede om deze reden dat het onderzoek slechts een indicatief karakter heeft.

Men moet er voorts op bedacht zijn dat de registratie van gegevens in ambtelijke dossiers niet altijd op correcte of uniforme wijze geschiedt. Daarbij komt dat voor het onderzoek relevante gegevens kunnen ontbreken. De registratie vindt immers niet plaats met het oogmerk onderzoek te verrichten. Dat kan problemen opleveren.¹²⁷ Dat geldt ook voor het onderhavige onderzoek. Zo is bij het inwinnen van informatie gebleken dat de arrondissementsparketten uiteenlopende definities hanteren van 'loopzaak'. Deze term kan duiden op de klassieke afdoening, maar kan bijvoorbeeld ook betekenen dat een verdachte niet gehecht zit. Om die reden wordt deze term in het onderhavige onderzoek niet meer gebruikt. Ter sprake kwam reeds dat de registratie als ZSM-zaak dan wel als klassiek afgedane zaak niet altijd eenduidig of correct is. Hierop is voor zover mogelijk gecontroleerd. Een beperking van het data-managementsysteem *Phoenix* is voorts dat gewijzigde strafbeschikkingen daarin niet worden geregistreerd als aparte categorie. Daardoor was het niet mogelijk om een steekproef te trekken op de strata ingetrokken OM-strafbeschikking, gewijzigde OM-strafbeschikking en opgeroepen verdachte. Veel belangrijker is dat de onderzochte dossiers weinig tot geen informatie bleken te bevatten over het onderzoek op de terechtzitting. Om dat tekort te ondervangen, is aanvullend onderzoek verricht. Zie daarvoor de volgende subparagraaf. Een laatste, meer algemeen probleem bij dossieronderzoek is dat rekening moet worden gehouden met mogelijke (administratieve) onjuistheden die bij het samenstellen van dossiers (ongewild) kunnen optreden.¹²⁸

¹²⁷ Maxfield & Babbie 2008, p. 336-340.

¹²⁸ Maxfield & Babbie 2008, p. 335 en 339.

3.2.4 Observaties en groepsinterview

Zoals hiervoor al even werd aangestipt, bevatten de onderzochte dossiers weinig informatie over het onderzoek ter terechtzitting en het daarop gebaseerde oordeel van de rechter. Een (uitgewerkt) proces-verbaal van de zitting ontbrak doorgaans, evenals een gemotiveerd vonnis. Veel meer dan het standaardformulier waarop de vordering van de OvJ was ingevuld en de kale aantekening mondeling vonnis troffen de onderzoekers doorgaans niet aan. Een enkele maal kon geput worden uit interne verslaglegging van het OM. De verklaring voor dit tekort aan informatie is dat het om politierechter- en kantonrechterzittingen ging en dat in de meeste zaken geen hoger beroep werd ingesteld.¹²⁹

Uit de dossiers kon dus wel blijken dat er verschillen waren tussen de strafbeschikking, de vordering van de OvJ ter zitting en het vonnis van de rechter, maar niet waaraan die verschillen moesten worden toegeschreven. In het bijzonder was onduidelijk of de verdachte ter zitting een beroep had gedaan op nieuwe, tot dan toe onbekende gegevens. Om de verschillen toch te kunnen duiden, zijn aanvullend andere, meer kwalitatieve, onderzoeksmethoden gehanteerd. Het ging daarbij om participerende observaties van het onderzoek ter terechtzitting en een groepsinterview met kantonrechters en politierechters.

Participerende observaties van het onderzoek ter terechtzitting

Zoals gezegd is ervoor gekozen om terechtzittingen van de politierechter en de kantonrechter te observeren teneinde het gebrek aan informatie daarover in de dossiers te compenseren. Een bijkomend voordeel van de observaties is dat de papieren werkelijkheid van de dossierstudie wordt aangevuld met bevindingen die zijn ontleend aan directe waarneming van de dynamiek van het onderzoek ter terechtzitting. Het in beginsel publieke karakter van openbare terechtzittingen staat daarbij toe de beoordeling van het verzet in zijn 'natuurlijke omgeving' te observeren.¹³⁰

De aanvulling op de dossierstudie die de methode kan verschaffen, is beperkt in die zin dat de observaties geen zaken uit de dossierstudie betroffen. De observaties vonden uiteraard plaats tijdens het onderzoek, en wel vanaf oktober 2015 tot en met april 2016. De onderzoeksperiode van de dossierstudie liep van 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2014 en is zo gekozen opdat het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg in veel van de te bestuderen zaken al had plaatsgevonden. Daar komt bij dat de zittingen niet zijn geselecteerd aan de hand van de vier zaakstromen in het dossieronderzoek. Een differentiatie naar zaakstroom was dus niet mogelijk.

Een beperking die inherent is aan de gehanteerde methode bestaat daaruit dat het mogelijk is dat de aanwezige procesdeelnemers, onder wie de OvJ en de rechter, zich bewust zijn van de observant en daardoor worden beïnvloed.¹³¹ Dit risico was echter beperkt vanwege het openbare karakter van terechtzittingen (waardoor enige gewenning aan bezoekers mag worden verondersteld), het feit dat professionals worden geobserveerd en het feit dat de observaties in zoverre onaangekondigd plaatsvonden dat de procesdeelnemers daarvan zelf niet op de hoogte waren gesteld.¹³² De komst van de onderzoekster, Peters¹³³, bleef overigens niet onopgemerkt. Desgevraagd heeft zij zich op de zitting voorgesteld en het doel van haar bezoek (kort) toegelicht.

Een moeilijkheid was dat doorgaans geen aparte 'verzettittingen' worden gehouden. Om te achterhalen op welke concrete zittingsdagen een meer dan gemiddeld aantal verzetzaken werd behandeld, zijn alle presidenten van de rechtbanken aangeschreven. Zij waren allen bereid tot medewerking aan het onderzoek. De onderzoekers hebben vervolgens naar eigen inzicht een keuze gemaakt uit de aangedragen dagdelen. Daarbij was het aantal zaken waarin

¹²⁹ Vergelijk de artt. 378a (politierechter) en 395a (kantonrechter) van het Wetboek van Strafvordering.

¹³⁰ Maxfield & Babbie 2008, p. 285; Flick 2009, p. 225.

¹³¹ Flick 2009, p. 224-225.

¹³² Flick 2009, p. 224; Maxfield & Babbie 2008, p. 287.

¹³³ En in twee gevallen Beekes, zie bijlage 3.

verzet was ingesteld per zitting doorslaggevend. Uiteindelijk is met uitzondering van de rechtbank Midden-Nederland¹³⁴ bij alle rechtbanken een zitting bijgewoond van een kantonrechter en/of een politierechter. Bovendien is ook een specifiek voor het Functioneel Parket (FP) gereserveerde zitting van de economische politierechter te Den Haag bijgewoond.

In totaal zijn 120 zaken verspreid over 13 zittingen geobserveerd, waarvan 64 (bruikbare) kantonzaken en 56 (bruikbare) politierechterzaken (zie bijlage 3). Niet alle zaken die vooraf bruikbaar leken, bleken dat ook daadwerkelijk te zijn. Voorbeelden hiervan zijn zaken waarin het verzet was gedaan tegen een politiestrafbeschikking en zaken waarin na het mislukken van de executie van een OM-strafbeschikking alsnog werd gedagvaard. Van de behandeling van deze zaken werd wel een schriftelijk verslag opgemaakt, maar dat verslag werd alleen gebruikt voor zover daarin observaties van algemene aard voorkwamen. De zaken zelf zijn buiten beschouwing gelaten. Er is gestreefd naar een evenwichtig beeld tussen zittingen van de kantonrechter en zittingen van de politierechter. Uiteindelijk zijn minder kantonzittingen (5) geobserveerd dan politierechterzittingen (7), maar tegelijk meer kantonzaken dan politierechterzaken. Dit heeft te maken met de hoeveelheid zaken die op één zitting wordt ingepland. Dat aantal ligt op kantonzittingen hoger. Bij de politierechter wordt per zaak meer tijd ingepland. Dit verschil is gelegen in de complexiteit van de zaken.

Ter voorbereiding van de observaties is door de onderzoekster de zittingslijst in GPS geraadpleegd. De observaties zijn uitgevoerd aan de hand van een vooraf gestructureerde topiclijst (bijlage 3), waarbij de aandacht hoofdzakelijk uitging naar de motivering van het verzet door de verdachte, de motivering van de eis en de motivering van het mondeling vonnis. Gegevens daarover ontbraken immers in de bestudeerde dossiers. Daarnaast zijn algemene opmerkingen van rechters en officieren van justitie genoteerd wanneer die relevant waren voor het onderzoek. Bij sommige zittingen deed zich na afloop de gelegenheid voor om vragen te stellen over hetgeen was voorgevallen. Voor zover dit voor het onderzoek relevante informatie opleverde, is dit in de uitwerking van de observaties meegenomen. De bevindingen zijn geïnventariseerd, uitgeschreven en thematisch geanalyseerd. De resultaten zijn in de onderzoeksrapportage verwerkt.

Groepsinterview met kantonrechters en politierechters

Zoals eerder werd gesteld, kunnen de overeenkomsten en verschillen tussen de beoordeling van de zaak door het OM en die door de rechter een indicatie opleveren voor de zorgvuldigheid waarmee het OM een gedaan verzet behandelt. Om de resultaten van het dossieronderzoek en de observaties beter te kunnen duiden, is een groepsinterview met kantonrechters en politierechters belegd. Deze onderzoeksmethode kent haar beperkingen. Daarmee wordt niet beoogd absolute waarheden te ontdekken, maar eerder de visie te achterhalen van geselecteerde respondenten op een bepaald fenomeen.¹³⁵ De methode heeft een verkennend karakter. Vanwege dit karakter kan de visie van de respondenten niet naar de volledige populatie worden gegeneraliseerd. Wel kan met een dergelijke methode meer zicht worden gekregen op de complexiteit van een fenomeen in de realiteit.¹³⁶ Als aanvulling op de dossierstudie en de non-participerende observaties kan zij goede diensten bewijzen.

Gelet op de in art. 122 Wet RO aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad toebedeelde taak, die zich beperkt tot toezicht op het OM, kan het doen en laten van rechters geen voorwerp zijn van het onderzoek. Over de wijze waarop zij verzetzaken behandelen, wordt dan ook geen oordeel uitgesproken. Omgekeerd is het echter ook zo, dat het oordeel van rechters over het optreden van het OM niet maatgevend kan zijn voor het antwoord op de onderzoeksvraag. Het groepsinterview richtte zich om die reden niet op de opvattingen en de meningen van de betrokken rechters over de wijze waarop het OM het verzet tegen strafbeschikkingen afhandelt, maar op hun ervaringen met die afhandeling. Het doel was daarbij om het gebrek aan informatie in de dossiers over het oordeel van de rechter te compenseren

¹³⁴ Hier werd helaas geen geschikte zitting gevonden.

¹³⁵ Flick 2009, p. 13-15.

¹³⁶ Flick 2009, p. 30-31.

en om zo de eventuele verschillen in beoordeling tussen OM en rechter beter te kunnen begrijpen. Daarin was de meerwaarde van het groepsinterview voor het onderzoek gelegen. Dat vormt tegelijk de reden waarom er niet voor is gekozen om officieren van justitie en advocaten op vergelijkbare wijze in het onderzoek te betrekken. Daarvan werd, ook gelet op de benodigde onderzoeksinzet, onvoldoende meerwaarde verwacht.

Het voordeel van een groepsinterview is dat er binnen een korte tijdspanne veel informatie kan worden verzameld. Daarbij kan de groepsdynamiek ervoor zorgen dat de respondenten elkaar aanvullen en corrigeren, waardoor al te subjectieve belevingen kunnen worden uitgefilterd.¹³⁷ Die groepsdynamiek is tegelijkertijd tevens het nadeel van het hanteren van deze methode, omdat een grote groep respondenten meer sturing vergt.¹³⁸ Er is getracht dit nadeel op te vangen door het groepsinterview uit te laten voeren door drie onderzoekers.

Voor de selectie van de respondenten zijn de presidenten van alle rechtbanken verzocht namen te noemen van kanton- en politierechters die ervaring hadden met de behandeling van verzetzaken. Hierop is door alle presidenten positief gereageerd. Uit de genoemde namen is door de onderzoekers een keuze gemaakt die hoofdzakelijk geënt was op een evenwichtige verdeling tussen kantonrechters en politierechters.¹³⁹ Ook werden bij voorkeur geen rechters uitgenodigd die als zittingsrechter tijdens de observaties in het onderzoek betrokken waren geraakt.¹⁴⁰ Van iedere rechtbank is één respondent uitgenodigd. Daarbij zijn drie data voorgesteld.¹⁴¹ Het interview is gehouden op de dag waarop de meeste respondenten beschikbaar waren.

Het groepsinterview is op 24 augustus 2016 uitgevoerd door Knigge, Peters en Beekes en duurde 3 uur. Uiteindelijk zijn van de 11 genodigden 7 respondenten bij het groepsinterview aanwezig geweest (bijlage 4). Aan de hand van onder meer casus uit de rechtspraak en voorbeelden uit de observaties zijn 7 vragen en 9 stellingen aan de respondenten voorgelegd.¹⁴² Het interview is getranscribeerd en ter controle voorgelegd aan de respondenten. De resultaten zijn verwerkt in de eindrapportage.

¹³⁷ Flick 2009, p. 195-196.

¹³⁸ Flick 2009, p. 200-201.

¹³⁹ In drie arrondissementen was de keuze overigens beperkt tot één rechter.

¹⁴⁰ Slechts in één arrondissement bleek geen andere ervaren rechter beschikbaar te zijn, zodat een rechter is uitgenodigd die eerder was geobserveerd.

¹⁴¹ Met de vermelding dat, als geen van de voorgestelde data schikte, een vervanger kon worden voorgedragen.

¹⁴² De topiclijst kan worden opgevraagd bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden.

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

In deze paragraaf zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. Hierin staat de dossierstudie centraal. Eerst zal een algemeen beeld geschetst worden van de onderzochte zaken. Daarbij is de vraag aan de orde of verzetzaken op het punt van de aard van de strafbare feiten en de opgelegde sancties verschillen van zaken waarin geen verzet is ingesteld. Vervolgens worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd die betrekking hebben op de drie onderzoeksvragen. Daarbij zal zoveel mogelijk de volgorde van die vragen worden aangehouden. Dat betekent dat eerst de procedurele afhandeling van het verzet aan de orde komt. Aparte aandacht zal daarbij uitgaan naar de doorlooptijden (hoe voortvarend is de afhandeling?) en naar de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet (ziet het OM hier veel door de vingers?). Daarna verschuift de focus naar de inhoudelijke kant van het gedane verzet. Hoe oordelen OM en rechter over de strafzaak waarin verzet is gedaan? In hoeverre verschilt hun oordeel van het oordeel in de strafbeschikking? Het gaat daarbij om de vraag of hieruit conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de zorgvuldigheid waarmee OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. De beantwoording van deze vraag is niet alleen gebaseerd op het dossieronderzoek. Ook de observaties en het groepsinterview zijn daarbij betrokken.

4.2 Algemeen beeld van de onderzochte zaken

In de dossierstudie werd voor alle 500 onderzochte zaken genoteerd op welk(e) delict(en) de OM-strafbeschikking betrekking had en welke sanctie(s) daarbij waren opgelegd. Tevens werd genoteerd of de strafbeschikking was uitgevaardigd tegen een rechtspersoon dan wel tegen een natuurlijk persoon. Om met dat laatste te beginnen: in de 500 bestudeerde dossiers werden 21 rechtspersonen¹⁴³ en 479 natuurlijke personen¹⁴⁴ bestraft. Het aantal rechtspersonen is ook verhoudingsgewijs hoger dan in *Beschikt en Gewogen*, waarin in 12 van de 375 zaken sprake was van een rechtspersoon.¹⁴⁵ Het verschil is echter te klein (4,2% tegen 3,2%) om daaruit de conclusie te kunnen trekken dat rechtspersonen eerder verzet doen dan natuurlijke personen.

In het merendeel van de zaken wordt slechts één feit bestraft. In 21 zaken is dit anders. Hier werd straf opgelegd voor twee feiten.¹⁴⁶ Dit aantal is ook verhoudingsgewijs hoger dan in *Beschikt en Gewogen*, waarin in 9 van de 375 zaken sprake was van twee feiten. Ook hier lijkt het verschil (4,2% tegen 2,4%) te klein om daaruit conclusies te trekken.

Hieronder volgt een overzicht van de strafbare feiten waarvoor een OM-strafbeschikking is opgelegd per zaakstroom. Het totale aantal is in de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom hoger dan 125. Dit wordt verklaard door de bestraffing van meer feiten in één OM-strafbeschikking.

¹⁴³ Waarvan: 1 CJIB-zaakstroom; 2 CVOM-zaakstroom; 1 ZSM-zaakstroom en 17 arrondissementale zaakstroom.

¹⁴⁴ Waarvan: 123 CJIB-zaakstroom; 124 CVOM-zaakstroom; 124 ZSM-zaakstroom en 108 arrondissementale zaakstroom.

¹⁴⁵ *Beschikt en Gewogen*, p. 29.

¹⁴⁶ In de ZSM-zaakstroom in 9 gevallen en in de arrondissementale zaakstroom in 12 gevallen.

Zaakstroom	Strafbaar feit	Aantal keer bestraft	% totaal
ZSM	310 Sr	27 ¹⁴⁷	20,15%
	266 jo 267 Sr	23	17,16%
	300 Sr	19	14,18%
	285 Sr	9	6,72%
	180 Sr	8	5,97%
	26 WWM;	5	3,73%
	138 Sr	4	2,99%
	3C Opiumwet	4 ¹⁴⁸	2,99%
	266 Sr	4	2,99%
	2C Opiumwet	3	2,24%
	417bis Sr	3	2,24%
	8 WWV	3	2,24%
	13 WWM	2	1,49%
	184 Sr	2	1,49%
	321 Sr	2	1,49%
	3B Opiumwet	2	1,49%
	416 Sr	2	1,49%
	overig ¹⁴⁹	12	8,96%
	Totaal	134	100%
Arrondisse- mentaal	300 Sr	14	10,22%
	5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen	8	5,84%
	7 WWV	8	5,84%
	285 Sr	8	5,84%
	2 lid 1 Leerplichtwet	5	3,65%
	2:394 BW	5	3,65%
	350 Sr	5	3,65%
	5 WWV	5	3,65%
	13 Flora-en faunawet	4	2,92%
	310 Sr	4	2,92%
	417bis Sr	4	2,92%
	13 (jo 55) WWM	4	2,92%
	180 Sr	4	2,92%
	138 Sr	3	2,19%
	37 Gezondheids-en welzijnswet dieren	3	2,19%
	13 Wet bodembescherming	2	1,46%
	18 RVV	2	1,46%
	2.5 Wet wegvervoer goederen	2	1,46%
	26 (jo 55) WWM	2	1,46%
	266 jo 267 Sr	2	1,46%
	416 Sr	2	1,46%
	424 Sr	2	1,46%
	6.28 lid 2 Binnenvaartpolitiereglement	2	1,46%
	overig ¹⁵⁰	37	27,01%
	Totaal	137	100%

Zaakstroom	Strafbaar feit	Aantal keer bestraft	% totaal
CVOM	107.1 WWW1994	19	15,20%
	5 WWW1994	18	14,40%
	'lading niet goed verzekeren op een auto'	13	10,40%
	'samensholing, onnodig opdringen of wanordelijkheden'	11	8,80%
	8 WWW1994	10	8,00%
	overschrijden maximale snelheid	9	7,20%
	'overschrijding maximale constructiesnelheid bromfiets'	6	4,80%
	'op publiek toegankelijke plaats vechten'	6	4,80%
	9.8 WWW1994	5	4,00%
	30, vierde lid, WAM	3	2,40%
	310 Sr	2	1,60%
	'aanwezig hebben van mes'	2	1,60%
	wildplassen	2	1,60%
	'geluidshinder veroorzaken'	2	1,60%
	'straatafval achterlaten'	2	1,60%
	72 personenvervoer 2000	2	1,60%
	overig ¹⁵¹	13	10,40%
Totaal		125	100%
CJIB	D517: art. 447e Sr, niet nakomen ID-verplichting	32	25,60%
	A917A of A903B: art. 30 lid 4 WAM, rijden zonder verzekering	17	13,60%
	D510: art. 426 Sr, dronken de orde verstoren	16	12,80%
	K055: art. 107 lid 1 WWW, rijden zonder rijbewijs	14	11,20%
	overtreden van maximale snelheid	11	8,00%
	E100A: art. 70 WP, geen geldig vervoersbewijs in OV	8	6,40%
	GA300B/D/A/GA305A/GA302G: art. 8 WWW, rijden (of fietsen) onder invloed	7	5,60%
	F116: APV, inbrekerswerktuig	4	3,20%
	D505: art. 424 Sr, baldadigheid	3	2,40%
	S005C/E/F: art. 19 RV, te dicht op voorganger	3	2,40%
	N086G: art. 5.6.76 RV, overschrijden maximale constructiesnelheid bromfiets	2	1,60%
	P111E/P121E: RV, maximale lengte samenstel voertuigen	2	1,60%
	overig ¹⁵²	6	5,60%
	Totaal		125

Tabel 4.1: typen strafbare feiten per zaakstroom

¹⁴⁷ Waarvan 7 maal i.c.m. 311 Sr, waarvan 1 maal i.c.m. 45 Sr.

¹⁴⁸ Waarvan 1 maal i.c.m. 47 Sr.

¹⁴⁹ Dit betreffen alle typen feiten waarvan slechts eenmalig bestraffing middels een OM-strafbeschikking werd vastgesteld.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

Voor de gehele breedte van de steekproef geldt dat er geen OM-strafbeschikking is opgelegd voor strafbare feiten waarvoor dit wettelijk niet toelaatbaar is. Die bevinding stemt overeen met *Beschikt en Gewogen*.¹⁵³ Voorts wordt vastgesteld dat het CJIB in lijn met de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (2013A015) slechts dan automatisch OM-strafbeschikkingen oplegt wanneer het een OM-feit met vast boetebedrag betreft. In de CVOM-zaakstroom zijn zowel OM-feiten met als zonder een vast boetebedrag aangetroffen. Dat komt doordat het CJIB ook feiten met een vast boetebedrag aan de CVOM doorstuurt wanneer er in de zaak een bijzonderheid, zoals recidive, speelt. Daarnaast zijn in de CVOM-zaakstroom 'p-feiten' aangetroffen, dat wil zeggen feiten waarvoor volgens het Feitenboekje een politiestrafbeschikking kan worden opgelegd. De verklaring is hier dat politiestrafbeschikkingen die niet kunnen worden geëxecuteerd, aan de CVOM worden voorgelegd. De CVOM kan dan een OM-strafbeschikking opleggen.

Voorts is zichtbaar dat de diversiteit in zaken tussen de zaakstromen verschilt. In de ZSM-zaakstroom betreft het uitsluitend misdrijven, waarbij het Wetboek van Strafrecht domineert (met meer dan 75%). In de andere zaakstromen worden zowel misdrijven als overtredingen bestraft. In de arrondissementale zaakstroom is de diversiteit daarbij het grootst, al bedraagt het aandeel van het Wetboek van Strafrecht hier nog altijd meer dan 35%. Dat de diversiteit in de CVOM- en de CJIB-zaakstroom betrekkelijk gering is, behoeft geen verbazing te wekken. De CVOM en het CJIB leggen immers alleen strafbeschikkingen op in feitgecodeerde zaken.

De vraag kan worden gesteld of er een verband bestaat tussen het type delict en de frequentie van het gedane verzet. Een vergelijking met *Beschikt en Gewogen* is hier niet mogelijk, aangezien in het vorige onderzoek niet op het type delict is 'gescoord'. Wel kunnen de bevindingen van het onderhavige onderzoek gelegd worden naast de algemene cijfers waarover het OM beschikt. De volgende tabellen geven een overzicht van de strafbare feiten waarvoor in de jaren 2010-2015 een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd voor misdrijven en overtredingen. De cijfers zijn verkregen via een query in Phoenix.¹⁵⁴ Een onderscheid naar zaakstromen wordt daarbij niet gemaakt.

Wet	2010	2011	2012	2013	2014	2015	totaal	% totaal
Wetboek van Strafrecht	110	7.720	15.940	20.020	18.320	13.830	75.940	39,5%
Wegenverkeerswet 1994	9.290	9.760	14.180	16.220	15.440	13.130	78.020	40,6%
Opiumwet	10	620	1.270	2.240	2.550	2.140	8.830	4,6%
Wet Wapens en Munitie	10	650	1.130	1.410	1.580	1.380	6.160	3,2%
Wet Milieubeheer	0	310	730	920	560	340	2.860	1,5%
Burgerlijk Wetboek 1 en 2	0	70	340	1.530	1.040	1.050	4.030	7,8%
Regeling wegvervoer goederen	0	320	530	300	630	350	2.130	5,7%
Flora en Fauna Wet	0	30	310	730	480	410	1.960	1,0%
Wet vervoer gevaarlijke stoffen	0	120	300	440	520	390	1.770	0,9%

¹⁵³ Beschikt en Gewogen, p. 29.

¹⁵⁴ Hiervoor gelden dezelfde kanttekeningen als voor de andere cijfers verkregen via Phoenix. De cijfers over CJIB OM-strafbeschikkingen werden tevens op een later moment verkregen dan de cijfers van de andere zaakstromen.

<i>Wet</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>totaal</i>	<i>% totaal</i>
Wet wegvervoer goederen	0	0	10	30	150	60	250	0,1%
Vuurwerkbesluit	0	50	210	420	270	340	1.290	0,7%
Overige	10	640	2.050	2.200	2.250	1.750	8.900	4,6%
Totaal	9.430	20.290	37.000	46.460	43.790	35.170	192.140	100%

Tabel 4.2: het aantal en soort misdrijven waarvoor OM-strafbeschikkingen werden opgelegd (2010-2015) (afgerond op tientallen)

<i>Wet</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>totaal</i>	<i>% totaal</i>
Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990	280	6.530	9.520	9.060	11.100	14.960	51.450	17,3%
Algemeen plaatselijke verordening(en)	410	7.230	5.740	5.610	7.920	10.460	37.370	12,6%
Wegenverkeerswet 1994	330	4.930	6.390	6.200	10.650	8.830	37.330	12,6%
Wetboek van Strafrecht	160	5.010	3.380	3.720	7.360	15.560	35.190	11,8%
Wet personenvervoer 2000	0	0	60	8.790	19.540	15.950	44.340	14,9%
Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen	30	3.190	4.460	8.340	6.260	15.170	37.450	12,6%
Regeling voertuigen	40	740	1.570	2.180	2.440	2.710	9.680	3,3%
Leerplichtwet	10	600	1.240	1.480	1.330	1.240	5.900	2,0%
Wet op de identificatieplicht (art. 447e Sr)	220	1.340	590	2.940	3.640	0	8.730	2,9%
Wet Wapens en Munitie	10	300	390	330	380	460	1.870	0,6%
Binnenvaartpolitie-reglement	10	260	270	300	430	230	1.500	0,5%
Overige	490	10.270	6.190	3.760	4.250	1.540	26.500	8,9%
Totaal	1.990	40.400	39.800	52.710	75.300	87.110	297.310	100%

Tabel 4.3: het aantal en soort overtredingen waarvoor OM-strafbeschikkingen werden opgelegd (2010-2015) (afgerond op tientallen)

De meeste OM-strafbeschikkingen worden opgelegd voor overtredingen. De verkeers-overtredingen nemen daarbij met 17,3% de grootste plaats in, gevolgd door overtredingen van APV's (12,6%) en van het Wetboek van Strafrecht (11,8%). Desalniettemin is de diversiteit in feiten bij de overtredingen groter dan bij de misdrijven. Bij de misdrijven nemen de Wegenverkeerswet en het Wetboek van Strafrecht samen met 80,1% het leeuwendeel van de feiten voor hun rekening. De meest voorkomende feiten zijn, zo blijkt uit andere gegevens uit Phoenix, daarbij respectievelijk diefstal (310 Sr), belediging (266 Sr), mishandeling (300 Sr) en rijden onder invloed (8 WVV1994).

Vooropgesteld moet worden dat een betrouwbare vergelijking van deze cijfers met de onderzoeksbevindingen in tabel 4.1 niet mogelijk is. Nog afgezien van de vraagtekens die kunnen worden geplaatst bij de uit Phoenix afkomstige gegevens, geldt dat de opzet van de disproportionele gestratificeerde steekproef waarvoor is gekozen, maakt dat het niet verantwoord is om generaliserende uitspraken te doen over de totale populatie (zie §3.2.2). Op grond van de gepresenteerde cijfers kan dan ook niet worden geconcludeerd dat bepaalde strafbare feiten in de zaken waarin verzet is gedaan, oververtegenwoordigd zijn. Dat neemt niet weg dat het aantal zaken in de CJIB-zaakstroom waarin verzet wordt gedaan tegen een strafbeschikking opgelegd wegens de niet-naleving van de identificatieplicht opvallend groot is (25,6% in tabel 4.1 tegen 2,9% in tabel 4.3)). Dit laatste is wellicht grond om daarnaar in ander verband nader onderzoek te doen.

Van de sancties waarin art. 257a, leden 2 en 3, Sv voorziet, konden in de onderzoeksperiode (juli 2013 t/m juni 2014) vanwege de gefaseerde invoering van de OM-strafbeschikking maar een beperkt aantal worden opgelegd. Aan meerderjarigen en rechtspersonen konden geen andere sancties worden opgelegd dan geldboete, ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen (OBM), onttrekking aan het verkeer en afstand van inbeslaggenomen voorwerpen. Wel was in het kader van een landelijke pilot de mogelijkheid gecreëerd een taakstraf aan meerderjarigen op te leggen.¹⁵⁵

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de bij OM-strafbeschikking opgelegde sancties voor misdrijven en overtredingen in de jaren 2013-2015. De door het CJIB automatisch uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen zijn niet in deze cijfers verdisconteerd.

<i>Misdrijven</i>	<i>Geldboete</i>	<i>%</i>	<i>Werkstraf</i>	<i>%</i>	<i>OBM</i>	<i>%</i>	<i>overige¹⁵⁶</i>	<i>%</i>	<i>Totaal</i>
2013	41.750	94,0%	1.990	4,5%	600	1,4%	70	0,2%	44.410
2014	38.900	94,1%	1.830	4,4%	550	1,3%	560	0,1%	41.840
2015	30.890	93,3%	1.420	4,3%	500	1,5%	290	0,9%	33.100
totaal	111.540	93,9%	5.240	4,4%	1.650	1,4%	920	0,7%	119.350
<i>Over-tredingen</i>	<i>Geldboete</i>	<i>%</i>	<i>Werkstraf</i>	<i>%</i>	<i>OBM</i>	<i>%</i>	<i>overige¹⁵⁷</i>	<i>%</i>	<i>Totaal</i>
2013	38.120	99,4%	30	0,1%	190	0,5%	10	0,0%	38.350
2014	52.320	99,7%	50	0,1%	120	0,2%	10	0,0%	52.500
2015	59.490	98,9%	50	0,1%	610	1,0%	0	0,0%	60.150
totaal	149.930	99,3%	130	0,1%	920	0,6%	20	0,0%	151.000

Tabel 4.4: opgelegde sancties bij misdrijven en overtredingen (2013-2015) (afgerond op tientallen)

¹⁵⁵ Aanwijzing OM-afdoening, 2013A008 en de Aanwijzing OM-strafbeschikking, 2013A0017.

¹⁵⁶ Inclusief onbekend.

¹⁵⁷ Inclusief onbekend.

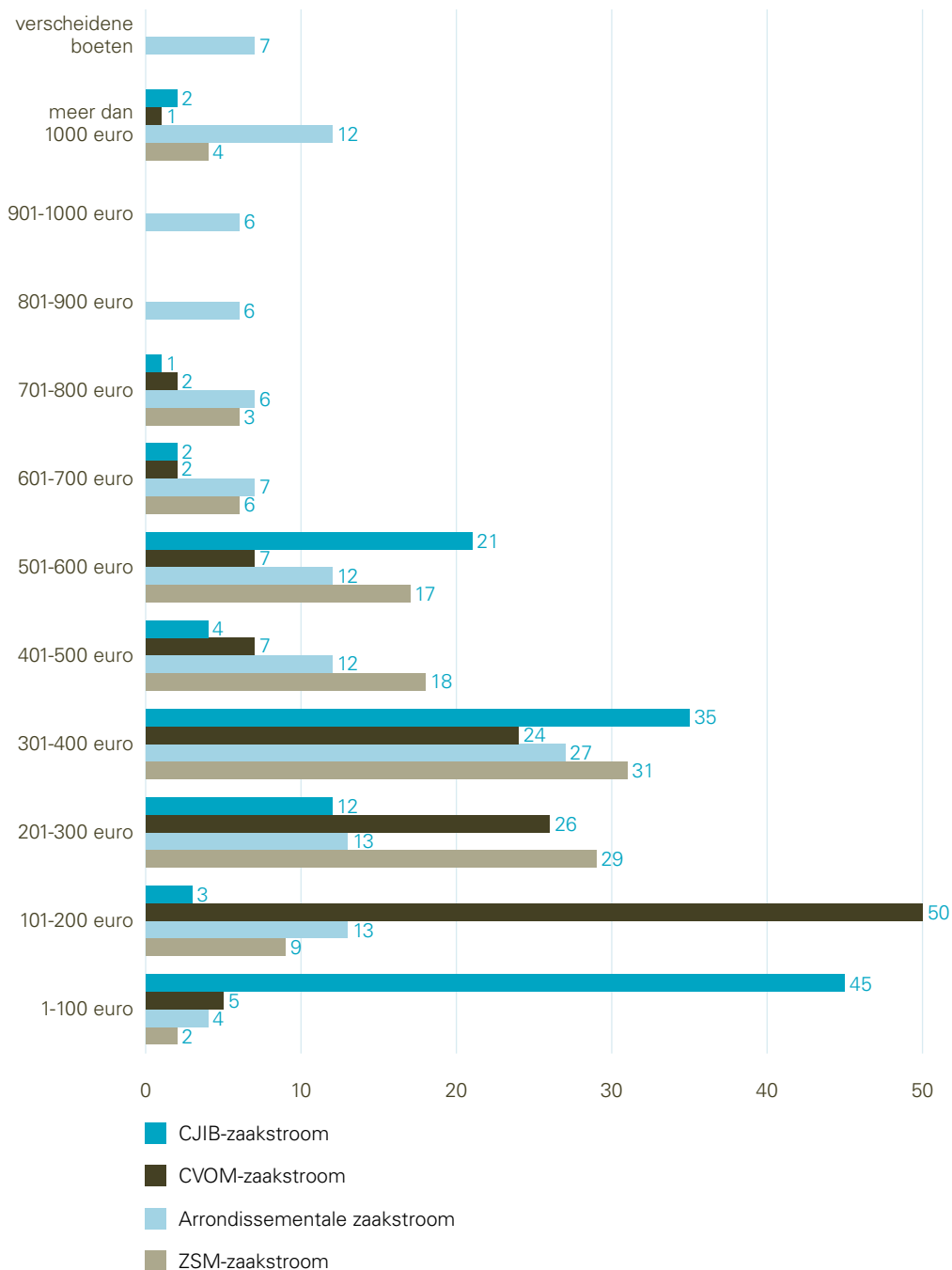
Duidelijk is dat de geldboete prevaleert. Het aantal geldboeten voor misdrijven ligt rond de 94% en voor overtredingen zelfs tussen de 99% en 100%. De onderzochte zaken leveren een vergelijkbaar beeld op. In totaal wordt 489 keer (enkel) een of meer geldboetes opgelegd, oftewel in 97,8% van de gevallen.¹⁵⁸ In 7 gevallen (1,4%) wordt een taakstraf opgelegd¹⁵⁹ en in 4 gevallen (0,8%) een combinatie van sanctiemodaliteiten. In 3 gevallen (0,6%) betreft dit de combinatie van een geldboete met een OBM. Deze bevindingen verschillen niet wezenlijk van die uit *Beschikt en Gewogen*, al kwam de combinatie van een geldboete met een OBM daar in 41 van de 375 gevallen voor en een taakstraf in 21 van de 375 gevallen. De verschillen vinden mogelijk een verklaring in de hoorplicht die ingeval van oplegging van een OBM of taakstraf bestaat (art. 257c lid 1 Sv). Doordat de verdachte vooraf wordt gehoord, is de kans dat hij het met de opgelegde sanctie niet eens is, kleiner. Voor in het bijzonder taakstraffen geldt dat van de oplegging daarvan pleegt te worden afgezien als de verdachte te kennen geeft daaraan niet te willen meewerken.

In de onderzochte zaken ligt de hoogte van de opgelegde geldboetes niet voor alle zaakstromen gelijk. In de CJIB-zaakstroom en de CVOM-zaakstroom liggen de boetes in het algemeen lager dan in de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom. Voor zover boetes van meer dan € 1000,- worden aangetroffen, is dat vooral in de arrondissementale zaakstroom. De figuur 4.1 geeft een preciezer beeld van de verdeling van de boetes over de verschillende zaakstromen.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Waarvan: 125 CJIB-zaakstroom; 122 CVOM-zaakstroom; 117 ZSM-zaakstroom en 125 arrondissementale zaakstroom.

¹⁵⁹ Enkel in de ZSM-zaakstroom (6 keer) en de CVOM-zaakstroom (1 keer).

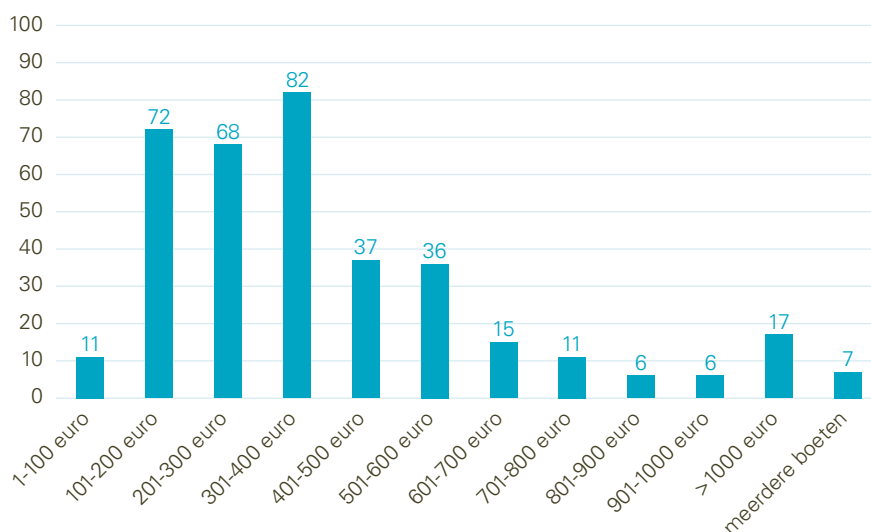
¹⁶⁰ Zoals uit §4.3.1 moge blijken, valt uit de OM-straftbeslissing niet altijd op te maken of het om één of meer boetes gaat. In gevallen waarin uit het executietraject blijkt dat het in feite om één boete gaat, is rangschikking onder 'meerdere boeten' achterwege gebleven.



Figuur 4.1: verdeling van de opgelegde boeten in de 4 zaakstromen (N=500)

De hoogste boete betrof € 5000,- en werd in de arrondissementale zaakstroom opgelegd aan een rechtspersoon voor overtreding van art. 5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Overtreding van datzelfde artikel leidde in dezelfde zaakstroom tevens tot de hoogste geldboete opgelegd aan een natuurlijke persoon: € 2000,-. De laagste boetes die in de onderzochte zaken werden aangetroffen, bedroegen € 70,- en werden opgelegd aan natuurlijke personen.

In *Beschikt en Gewogen*, waarin OM-strafbeschikkingen werden onderzocht ongeacht of daartegen verzet was gedaan, bedroeg de laagste boete € 3,- en de hoogste € 5.500,-. In 95% van de zaken werd een geldboete opgelegd die lager was dan € 800,-. Slechts in vijf zaken werd een geldboete van meer dan € 2000,- opgelegd.¹⁶¹ In *Beschikt en Gewogen* werd niet gedifferentieerd naar zaakstroom en waren de door het CJIB opgelegde strafbeschikkingen niet verdisconteerd. Om een vergelijking mogelijk te maken, wordt in figuur 4.2 de verdeling van de geldboetes weergegeven over het totaal van de onderzochte verzetzaken, waarbij de CJIB-zaakstroom is uitgezonderd.



Figuur 4.2: totaalverdeling opgelegde boeten, m.u.v. de CJIB-zaakstroom (N=375¹⁶²)

Groot zijn de verschillen niet. In de verzetzaken is in (afgerond) 92% van de gevallen sprake van een boete lager dan € 800,-. In 4 zaken werd een boete van meer dan € 2000,- opgelegd. Het grootste verschil zit bij de lage boetes (van 1-100 euro). In *Beschikt en Gewogen* was dat aantal drie keer zo groot. Op grond van deze gegevens kan niet geconcludeerd worden dat de hoogte van de boete een belangrijke factor vormt bij de keuze om al dan niet in verzet te gaan. Hooguit kan gezegd worden dat bij betrekkelijk lage boetes sneller van het doen van verzet lijkt te worden afgezien.

Bij wijze van samenvatting kan gesteld worden dat de zaken uit de steekproef in het algemeen geen afwijkend beeld te zien geven wat de aard van de strafbare feiten en de zwaarte van de opgelegde sanctie betreft. Op sommige punten is dat anders, maar daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat de aard van het feit of de zwaarte van de sanctie een belangrijke factor is bij het doen van verzet.

¹⁶¹ *Beschikt en Gewogen*, p. 28.

¹⁶² Bij cumulatie van alle boeten wordt niet op 375 uitgekomen. Dit komt omdat er – naast geldboeten – tevens in enkele zaken andere straffen zijn opgelegd, zoals werkstraffen.

4.3 De verzetprocedure

4.3.1 De informatie in de OM-strafbeschikking

Voor het aanwenden van rechtsmiddelen geldt in het algemeen dat de desbetreffende procespartij op de hoogte dient te zijn, niet alleen van de uitspraak, maar ook van de inhoud daarvan. Daarnaast geldt dat de procespartij moet weten bij welke instantie hij het rechtsmiddel moet aanwenden, welke formaliteiten daarbij in acht moeten worden genomen en binnen welke termijn het rechtsmiddel moet worden aangewend. De verdachte die overweegt verzet te doen tegen een hem opgelegde OM-strafbeschikking zal de benodigde informatie uit die strafbeschikking moeten kunnen halen.

Zoals uit het vorige onderzoek is gebleken, bevat de OM-strafbeschikking doorgaans een uiterst summiere feitsopgave en slechts zelden een correcte kwalificatie van het strafbare feit.¹⁶³ Of deze gebrekkige informatie verdachten die geen verzet hebben gedaan, op het verkeerde been heeft gezet, kan op grond van het onderhavige onderzoek niet worden vastgesteld. Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat de verdachten die wel verzet deden, als gevolg van de summiere informatieverstrekking niet begrepen waarover het ging. Op het punt van de vermelding van de opgelegde straffen is wel van een bron van misverstand gebleken. Het gaat om gevallen waarin de strafbeschikking betrekking heeft op meer dan één feit, in welk geval, voor zover het om overtredingen gaat, voor elk feit afzonderlijk straf moet worden opgelegd (art. 62 Sr). Bij samenloop van twee misdrijven moet één straf worden opgelegd (art. 57 Sr). De strafbeschikking vermeldt in alle gevallen, dus ook als het om twee misdrijven gaat, naast de desbetreffende twee feiten ook telkens voor elk feit een daarvoor opgelegde boete. In gevallen waarin voor beide feiten eenzelfde bedrag wordt opgelegd, is niet duidelijk tot welke totaalstraf dit leidt. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren:

In een zaak in de arrondissementale zaakstroom wordt met betrekking tot twee misdrijven (art. 350 Sr en art. 138 Sr) het volgende vermeld: *Feit 1: € 520,-; feit 2: € 520,-*. Het lijkt erop dat – gezien art. 57 Sr: ten onrechte – twee boetes van € 520,- zijn opgelegd. Uit de aangeboden termijnbetaling blijkt echter dat het totaalbedrag voor deze OM-strafbeschikking uitkomt op € 520,-. In een andere zaak in dezelfde zaakstroom worden voor een misdrijf (art. 180 Sr) en een (APV-)overtreding de volgende straffen opgelegd: *Feit 1: € 350,-; feit 2: € 350,-*. In deze zaak blijkt uit de verzonden aanmaning dat het totaalbedrag op € 700,- neerkomt. Voor de goed ingevoerde jurist, die de samenloopregeling kent en die weet of sprake is van een misdrijf dan wel een overtreding, valt het eerst bij de executie optredende verschil wel te verklaren. De strafbeschikking zelf maakt echter niet duidelijk wat bedoeld is.

De niet correcte weergave van de straf bij de samenloop van twee misdrijven kan tot in de rechtszaal tot verwarring leiden.¹⁶⁴ Dat bleek uit de observaties. In een zaak met twee medeverdachten telde de OvJ de voor twee misdrijven (smaadschrift en diefstal) opgelegde straffen bij elkaar op.¹⁶⁵ Dit leidde voor de eerste verdachte tot een totaalbedrag van € 1200,- en voor de tweede verdachte tot een totaalbedrag van € 1000,-. Hierop baseerde de OvJ vervolgens zijn eis. De verdachten echter meenden dat het slechts om éénmaal het bedrag ging, dus om € 600,- respectievelijk € 500,-. Zij hadden recht van spreken, want een nadien door de onderzoekers uitgevoerd onderzoek in GPS leerde dat de verdachten waren aangehouden om de laatstgenoemde bedragen te betalen.

¹⁶³ Beschikt en Gewogen, p. 47-49.

¹⁶⁴ Daarbij zij opgemerkt dat in het dossieronderzoek drie gevallen zijn aangetroffen waarin voor misdrijven ten onrechte afzonderlijke straffen werden opgelegd die wél bij elkaar opgeteld werden.

¹⁶⁵ Observatie Pr Overijssel, 31 maart 2016.

Art. 257a lid 6 onder f Sv bepaalt dat de strafbeschikking moet vermelden op welke wijze verzet kan worden ingesteld. Daarnaast bepaalt art. 257e lid 2 Sv dat het verzet dient te worden gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking staat vermeld. Alle OM-strafbeschikkingen in het dossieronderzoek waarvan een afschrift in GPS is terug te vinden, bevatten informatie daarover op de achterzijde. Hieronder volgt de tekst zoals die voorkomt op de door het CJIB verzonden strafbeschikkingen. De tekst van de strafbeschikkingen die in persoon worden uitgereikt en die dus niet door het CJIB worden opgemaakt, verschilt hiervan alleen op het punt van de vraag waar verzet in persoon kan worden gedaan. Zie daarover aanstonds.

"Niet eens met de strafbeschikking

Bent u het niet eens met de strafbeschikking, dan kunt u dit kenbaar maken door verzet in te stellen bij de officier van justitie. De officier van justitie moet uw verzet twee weken na kennisneming van de strafbeschikking hebben ontvangen. Wanneer u verzet instelt, zal de officier van justitie uw zaak aan de rechter voorleggen. In dat geval kan de officier van justitie ter terechtzitting zwaarder eisen. 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 op twee manieren verzet instellen:

- *bij voorkeur schriftelijk, dit kan door u of uw advocaat per brief aan [vermelding van een instantie en/of een postadres¹⁶⁶]*
- *in persoon, dit kan aan de balie bij het dichtstbijzijnde parket. De adressen kunt u vinden via www.cjib.nl/om. In persoon verzet instellen kan alleen door uzelf, uw advocaat of door een persoon die u daarvoor schriftelijk heeft gemachtigd.*

U dient bij het instellen van verzet een kopie van de strafbeschikking te verstrekken of een nauwkeurige aanduiding van de strafbeschikking waartegen het verzet zich richt, op te geven. Vermeld in ieder geval uw naam, het parketnummer, de dagtekening van de strafbeschikking alsmede de instantie die de strafbeschikking heeft opgelegd. U ontvangt bericht van de officier van justitie over de behandeling van het verzet. Als u geen verzet instelt, wordt de strafbeschikking vanaf veertien dagen na de uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking tenuitvoergelegd en betekent dit dat – net als bij een vonnis van de rechter – dat het vast komt te staan dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de strafba(a)r(e) feit(en) zoals vermeld in deze strafbeschikking."

Uit deze informatie kan de verdachte opmaken waar en hoe hij verzet moet doen. Weliswaar zou men zich kunnen afvragen aan de hand van welk criterium de verdachte moet uitmaken welk parket het dichtstbijzijnde is¹⁶⁷, maar een groot punt is dit niet, aangezien een verzet dat bij een "ander parket" is gedaan, doorgeleid wordt naar het parket dat het verzet behandelt. Wat vermoedelijk bedoeld wordt, is dat de verdachte bij elk parket verzet kan doen. Ook het feit dat de verdachte het internet op moet om de adressen van de parketten te achterhalen, maakt niet dat de verstrekte informatie als onvolledig moet worden beschouwd. Mede doordat het adres waar schriftelijk verzet kan worden gedaan, wel wordt vermeld, komt de toegang tot de rechter niet werkelijk in het gedrang.

Men kan zich desalniettemin afvragen of de vermelding van het parket waar verzet moet worden gedaan, in overeenstemming is met de wettelijke regeling. Volgens de verstrekte informatie kan niet bij één, maar bij meer parketten verzet worden gedaan (het dichtst-

¹⁶⁶ In de automatisch door het CJIB uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen wordt alleen het adres van de CVOM vermeld, niet dat dit het adres van de CVOM is.

¹⁶⁷ Is het dichtstbijzijnde parket het parket van het arrondissement waarin de verdachte woont of is dat het parket van het arrondissement waarin de verdachte zich op het moment van het doen van verzet bevindt? In dat laatste geval is het parket waar de verdachte verzet doet per definitie het dichtstbijzijnde parket.

bijzjnde parket hoeft niet het parket te zijn waar schriftelijk verzet moet worden gedaan). Het parket waarbij verzet kan worden gedaan, is dan ook niet (altijd) het parket dat de zaak behandelt. De hier bedoelde vraag komt in §4.3.2 aan de orde. Hier van belang is dat een in overeenstemming met de verstrekte informatie gedaan verzet, zo leert het dossieronderzoek, steeds in behandeling wordt genomen.

Zoals gezegd wijkt de verstrekte informatie over het verzet doen in persoon af in gevallen waarin de OM-strafbeschikking in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de (arrondissements)parketten en anderzijds de CVOM. Een door een arrondissementsparket (in doorgaans de ZSM-zaakstroom) opgemaakte en uitgereikte strafbeschikking vermeldt het desbetreffende parket als het parket alwaar zowel schriftelijk als in persoon verzet moet worden gedaan. De mogelijkheid om bij het dichtstbijzijnde parket verzet te doen, wordt hier dus niet geboden. In strijd met de wettelijke regeling is dat niet.

De CVOM maakt zelf de strafbeschikking op in de gevallen waarin de verdachte wordt gehoord en de strafbeschikking vervolgens in persoon wordt uitgereikt. In die gevallen vermeldt de strafbeschikking dat zij is uitgevaardigd door de OvJ van het arrondissementsparket dat als relatief bevoegd moet worden aangemerkt (en waar de verdachte zich tijdens het telehoren bevindt).¹⁶⁸ Omdat dergelijke strafbeschikkingen in het onderhavige dossieronderzoek maar sporadisch voorkwamen, is gekeken naar de 21 zaken uit het vorige onderzoek waarin de CVOM een strafbeschikking had opgemaakt en uitgereikt. Op de achterzijde van die strafbeschikking wordt de CVOM steeds vermeld als de instantie waar schriftelijk verzet moet worden gedaan. Daar echter houdt de uniformiteit op. In 11 gevallen wordt het (relatief bevoegde) parket waar de OvJ die de strafbeschikking uitvaardigde al dan niet als plaatsvervanger werkzaam was, genoemd als het parket waar in persoon verzet moet worden gedaan. Een door de OvJ bij het parket Rotterdam uitgevaardigde strafbeschikking houdt dus in dat bij het parket in Rotterdam verzet in persoon moet worden gedaan. In 2 gevallen wordt de CVOM genoemd als de instantie waar in persoon verzet moet worden gedaan, zulks hoewel die mogelijkheid destijds niet bestond. In 8 gevallen wordt de mogelijkheid om in persoon verzet te doen in het geheel niet vermeld. Het behoeft geen betoog dat de informatieverstrekking in 10 van de 21 gevallen onder de maat was.

Vanuit een oogpunt van toegang tot de rechter verdient ook de informatie die wordt verstrekt over de gevolgen van het niet instellen van verzet de aandacht. Op zich is niet onjuist dat de strafbeschikking veertien dagen na de toezending van het afschrift ervan kan worden tenuitvoergelegd (zie hiervoor, §2.2), maar in combinatie met de mededeling dat "dit" betekent dat "vast komt te staan dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de strafb(a)r(e) feit(en)" is de suggestie dat de strafbeschikking na de genoemde veertien dagen onherroepelijk is bijna onontkoombaar. Dit te meer nu niet vermeld wordt wat de termijn van verzet in het desbetreffende geval is.¹⁶⁹ Op grond van het onderhavige onderzoek kan niet vastgesteld worden of en zo ja, hoe vaak, verdachten bij wie de aanmaningen in de bus vallen, van het doen van verzet afzien omdat zij menen dat het daarvoor te laat is. Wel kan worden vastgesteld dat dit bepaald niet denkbeeldig is.

Aandacht verdient ook dat expliciet wordt vermeld dat de OvJ ter zitting een zwaardere straf kan eisen. Die vermelding vindt steun in de Aanwijzing OM-strafbeschikking, waarin wordt gesteld dat het doen van verzet "niet geheel vrijblijvend" is. *"Als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan in beginsel een hogere sanctie worden gevorderd. Een dergelijke situatie kan voorkomen wanneer de bestrafte in het verzetschrift geen gronden heeft aangegeven en eveneens verstek laat gaan ter terechtzitting, dan wel verschijnt maar geen inhoudelijk verweer voert. In deze gevallen kan een tot maximaal 20% hogere sanctie worden*

¹⁶⁸ Zie Beschikt en Gewogen, p. 51, noot 113.

¹⁶⁹ Zie daarvoor §2.2. In gevallen waarin de afwijkende regeling geldt, zou de in de strafbeschikking verstrekte informatie daarop afgestemd moeten zijn. Dat betekent dat de informatie op de achterzijde niet steeds hetzelfde kan zijn.

gevorderd.”¹⁷⁰ Men kan zich afvragen of de verhoging van de sanctie past bij het karakter van de strafbeschikking en of de gegeven waarschuwing de toegang tot de rechter niet belemmert. Een meer evenwichtige informatieverstrekking zou inhouden dat OvJ noch rechter aan de opgelegde straf is gebonden en dat de straf die de rechter oplegt daarom zowel hoger als lager kan uitvallen. In het kader van dit onderzoek kan echter niet geconcludeerd worden dat de informatieverstrekking in strijd is met het recht. De kwestie is namelijk bij de parlementaire behandeling van de Wet OM-afdoening diverse keren aan de orde geweest. Ondanks kritische vragen hierover bleef de minister bij zijn standpunt dat een werkwijze die de verdachte ontmoedigt om zonder aanleiding de rechter in de zaak te betrekken, aanvaardbaar is.¹⁷¹ Daarover kan uiteraard anders worden gedacht, maar het enkele feit dat het niet om een uitgemaakte zaak gaat, maakt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich op dit punt bij de uitoefening van zijn toezichthoudende taak terughoudend dient op te stellen.

4.3.2 De behandelende instantie

Het verzet moet worden gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking wordt vermeld. In de MvT wordt gesteld dat hiermee “in belangrijke mate” is aangesloten bij art. 449 lid 1 Sv, dat voorschrijft dat hoger beroep en beroep in cassatie moeten worden ingesteld “op de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beslissing is gegeven.”¹⁷² Dat lijkt erop te wijzen dat het parket dat in de strafbeschikking vermeld wordt, het parket dient te zijn dat de strafbeschikking heeft uitgevaardigd¹⁷³ en dat dit alleen niet expliciet in art. 257e lid 2 Sv is vermeld omdat, zoals in de MvT eveneens wordt gesteld, rekening gehouden moest worden met strafbeschikkingen die niet door een OvJ, maar door opsporingsambtenaren en bestuursorganen worden opgelegd. Die wetsuitleg lijkt aan te sluiten bij het karakter van het rechtsmiddel verzet, dat impliceert dat verzet wordt gedaan bij – en wordt behandeld door – de instantie die de beslissing heeft gegeven. De conclusie moet dan zijn dat maar bij één parket verzet kan worden gedaan, zodat de huidige praktijk, waarbij op de achterzijde van de strafbeschikking verschillende parketten worden vermeld waarbij verzet kan worden ingesteld, niet in overeenstemming is met de wettelijke regeling. Art. 257e lid 2 Sv spreekt, zou men kunnen zeggen, niet voor niets van “het parket” en niet van “de parketten”.

Nu is de vraag of de wettelijke regeling niet ook anders kan worden uitgelegd. In de wettekst valt niet te lezen dat het verzet moet worden gedaan bij het parket dat de strafbeschikking uitvaardigde. En het OM is één en ondeelbaar, zodat maar de vraag is of met het karakter van het verzet in strijd is dat de verdachte bij verschillende parketten terecht kan voor het doen van verzet. Aandacht in dit verband verdient de tweede volzin van 257e lid 2 Sv, waarin een regeling wordt getroffen voor het geval het verzet bij “een ander parket” wordt gedaan. Op het eerste gezicht wordt hier bedoeld op een ander parket dan in de strafbeschikking staat vermeld. Op grond daarvan zou men verwachten dat het bij het andere parket gedane verzet moet worden doorgeleid naar het in de strafbeschikking vermelde parket. Dat echter is niet wat het artikellid voorschrijft: het verzet moet worden doorgeleid naar “een OvJ die het verzet bij een bevoegde rechter aanhangig kan maken”. Dat sluit aan bij de tekst van art. 257e lid 9 Sv, dat de bevoegdheid om een strafbeschikking (al dan niet na gedaan verzet) in te trekken of te wijzigen, toekent aan “een OvJ die bevoegd is om een daartegen gedaan verzet ter kennis van de rechtbank of de kantonrechter te brengen”. Waar het zo gezien op aankomt, is dat het verzet wordt behandeld door een bevoegd parket, dat wil zeggen een parket waarbij officieren van justitie werkzaam zijn die gezien de regeling van

¹⁷⁰ In de onderzoeksperiode golden de Aanwijzing OM-afdoening (2013A008), p. 9 en de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), p. 7.

¹⁷¹ Zie Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 28 en 42; Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 7, p. 9-10; Kamerstukken I 2005-2006, 29 849, B, p. 3, C, p. 10, D, p. 4 en E, p. 6. Zie voorts: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink, ‘Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten.’ in: *Praktisch Strafrecht. Liber Amicorum J.M. Reijntjes* 2005, p. 187-188.

¹⁷² Kamerstukken II 2004-2005, 29849, nr. 3, p. 71.

¹⁷³ Of preciezer gezegd: het parket waarbij de OvJ werkzaam is door of namens wie de strafbeschikking is uitgevaardigd.

de relatieve competentie met de vervolging van het desbetreffende feit zijn belast (vgl. art. 9 Sv). Nu zijn dikwijls meer parketten relatief bevoegd, zodat de wet het andere parket waarbij verzet is gedaan, de keuze lijkt te laten bij de vraag naar welk bevoegd parket dat verzet wordt doorgeleid.¹⁷⁴ Het zou vreemd zijn als de vrijheid om het verzet door te geleiden naar een bevoegd parket van eigen keuze, niet zou bestaan als het verzet is gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking staat vermeld. Dit te meer omdat het vermelde parket niet noodzakelijkerwijs een bevoegd parket is. Met “een ander parket” in de tweede volzin van art. 257e lid 2 Sv zou daarom ook of mede bedoeld kunnen zijn een parket dat niet met de behandeling van het verzet is belast.

Als juist is dat het verzet door verschillende parketten kan worden afgehandeld en dat de keuze uit die parketten na het doen van verzet kan worden gemaakt, valt goed te verdedigen dat de wet niet eist dat het parket dat de strafbeschikking heeft uitgevaardigd, in de strafbeschikking wordt vermeld als het (enige) parket waar verzet kan worden gedaan. In die benadering staat de vraag bij welk parket verzet kan of moet worden gedaan, los van de vraag welk parket dat verzet afhandelt. Het gaat er dan bij de eerste volzin van art. 257e lid 2 Sv enkel om dat een ‘loket’ wordt geboden waarbij de verdachte terecht kan voor het doen van verzet. Vanuit een oogpunt van efficiency is het misschien wenselijk dat het verzet wordt gedaan bij het parket dat het verzet afhandelt (dat scheelt doorgeleidingen), maar vanuit een oogpunt van toegang tot de rechter is het alleen maar toe te juichen als de verdachte (ook) bij het dichtstbijzijnde parket terecht kan, zeker als de strafbeschikking niet door een lokaal parket is uitgevaardigd. Nadeel voor de verdachte is hooguit, dat voor hem minder duidelijk is door welke instantie zijn verzet zal worden behandeld. Dat bezwaar kan ondervangen worden door op de achterzijde van de strafbeschikking expliciet te vermelden dat de instantie waarbij schriftelijk verzet moet worden gedaan, de instantie is die het verzet beoordeelt. Bovendien is het bezwaar niet erg groot, aangezien de verdachte in de op de achterzijde van de strafbeschikking verstrekte informatie een ontvangstbevestiging in het vooruitzicht wordt gesteld. Die ontvangstbevestiging wordt verzonden door de instantie die het verzet afhandelt, zodat de verdachte daaruit kan afleiden welke de handelende instantie is.

Het definitieve oordeel over de vraag hoe de wet moet worden uitgelegd, komt niet toe aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Maar het enkele feit dat de uitleg van de wet onzeker is, maakt al dat hier niet geconcludeerd kan worden dat de in de strafbeschikking verstrekte informatie in strijd is met de wettelijke regeling. Daar komt nog dit bij. Doordat de wet voorziet in een doorgeleidingsregeling als bij een ander parket verzet wordt gedaan, maakt het, hoe de wet ook wordt uitgelegd, voor de verdachte praktisch gesproken niet uit waar hij verzet doet. Ook met een bij het verkeerde parket gedaan verzet bereikt hij het gewenste resultaat.¹⁷⁵ Het is dan niet in strijd met de wet de verdachte hiervan op de hoogte te stellen en dat – om het allemaal niet al te ingewikkeld te maken – te doen op de wijze als gebruikelijk is.

De positie van de CVOM verdient bij dit alles aparte aandacht. In de onderzoeksperiode was de CVOM geen parket. Dat de CVOM in de strafbeschikkingen die door de CVOM en het CJIB zijn uitgevaardigd, wordt vermeld als de instantie waarbij schriftelijk verzet moet worden

¹⁷⁴ In de MvT (Kamerstukken II 2004-2005, 29849, nr. 3, p. 71) wordt het volgende voorbeeld gegeven om de stelling te verduidelijken dat de rechter alleen zijn eigen bevoegdheid heeft te beoordelen. “Als het verzet is ingesteld bij het arrondissementsparket in de woonplaats van de verdachte, terwijl duidelijk is dat de strafbeschikking door een OvJ in een ander arrondissement is uitgevaardigd, en het verzet uiteindelijk aanhangig wordt gemaakt bij de rechtbank in een derde arrondissement, omdat bij die rechtbank een vervolging voor een ander strafbaar feit aanhangig is gemaakt, behoeft deze rechtbank slechts haar eigen bevoegdheid op grond van art. 2 Sv vast te stellen.” Dat de in het voorbeeld beschreven gang van zaken in overeenstemming is met de wet wordt hier strikt genomen niet gezegd (alleen dat de rechter daarover niet oordeelt), maar de strekking van het betoog lijkt toch niet te zijn dat het OM rustig zijn gang kan gaan omdat de rechter daar machteloos tegenover staat.

¹⁷⁵ Ook de MvT (Kamerstukken II 2004-2005, 29849, nr. 3, p. 71) getuigt van die pragmatische benadering. Nadat is gesteld dat de voorgestelde formulering van art. 257e lid 2 Sv niet impliceert dat elk parket de gelegenheid dient te bieden om in persoon verzet te doen, wordt het volgende vermeld. “Maar als die gelegenheid wordt geboden, kan bij het desbetreffende parket ook verzet worden gedaan tegen strafbeschikkingen die een ander parket vermelden”.

gedaan, is dan ook niet in overeenstemming met art. 257e lid 2 Sv, dat de vermelding van een parket vereist. Niet in strijd met dat artikellid is de vermelding dat tegen dergelijke beschikkingen in persoon verzet kan worden gedaan bij het dichtstbijzijnde parket. Wel is hier de vraag of de door de interne Werkinstructie Wet OM-afdoening voorgeschreven doorgeleiding van het gedane verzet naar de CVOM (zie §2.3.5) in overeenstemming is met de wet. Volgens art. 257e lid 2 Sv dient het verzet immers doorgeleid worden naar een OvJ die het verzet bij een bevoegde rechter aanhangig kan maken. De vraag is of een dergelijke OvJ bij de CVOM is te vinden. Diezelfde vraag speelt bij een verzet dat schriftelijk bij de CVOM is gedaan.

Zoals in *Beschikt en Gewogen* is uiteengezet, was de CVOM in de onderzoeksperiode niet alleen geen parket, maar – wettelijk gezien – zelfs geen onderdeel van het OM.¹⁷⁶ Ook als aangenomen wordt dat de officieren van justitie die bij deze juridisch gezien buiten het OM staande organisatie waren gedetacheerd, hun bevoegdheid tot vervolging die zij aan de aanstelling bij een bepaald parket ontleen, niet als gevolg van deze detachering tijdelijk hebben verloren, geldt dat die vervolgingsbevoegdheid gekoppeld is aan het parket waarbij zij werkzaam zijn, en dus aan de regeling van de relatieve competentie (art. 9 Sv). Misschien staat de wet toe dat het verzet niet naar dat (bevoegde) parket wordt geleid, maar naar de plaats waar de desbetreffende OvJ zich pleegt op te houden, bijvoorbeeld in geval van veelvuldig thuiswerken naar zijn privéadres of naar de CVOM als hij daar is gedetacheerd. Maar wat de wet in elk geval niet toestaat, is dat de huisgenoten van de thuiswerkende OvJ worden gemandateerd om het gedane verzet af te handelen en evenmin dat aan de medewerkers van de CVOM een dergelijk mandaat wordt verleend. Volgens art. 126 Wet RO kunnen de bevoegdheden van een OvJ namelijk alleen worden gemandateerd aan medewerkers van het parket waarbij die OvJ werkzaam is.¹⁷⁷

De conclusie kan zijn dat de afhandeling van gedane verzetten door (medewerkers van) de CVOM in de onderzoeksperiode op een wankel wettelijke basis beruiste. De wettelijke regeling brengt ook voor door de CVOM en het CJIB uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen mee dat het verzet daartegen moet worden behandeld door een parket bij een rechtbank die van de zaak kennisneemt. Die conclusie behoeft niet te verbazen gelet op het feit dat de CVOM in de onderzoeksperiode een deugdelijke wettelijke grondslag ontbeerde. Door de inwerkingtreding van de Wet van 19 juni 2014, Stb. 225 heeft de CVOM inmiddels de status van parket gekregen, maar de bevoegdheidsproblematiek is daarmee, zoals in *Beschikt en Gewogen* werd opgemerkt, niet van de baan nu art. 9 Sv ongewijzigd is gebleven.¹⁷⁸

Volledigheidshalve zij vermeld dat bij het CJIB werkzame onbezoldigde OM-medewerkers mandaat is verleend om in een beperkt aantal gevallen een door het CJIB automatisch verzonden OM-strafbeschikking in te trekken en de desbetreffende zaak te seponeren.¹⁷⁹ Dit betreft hoofdzakelijk op kenteken geconstateerde feiten waarbij, nadat de strafbeschikking aan de kentekenhouder is verzonden, blijkt wie de werkelijke bestuurder is geweest.¹⁸⁰ Het kan zijn dat intussen door de kentekenhouder verzet is gedaan. Ook dan kan de OM-medewerker bij het CJIB de strafbeschikking intrekken. Het verzet wordt dan dus niet behandeld door de CVOM, maar de facto door het CJIB.

¹⁷⁶ *Beschikt en Gewogen*, p. 49 e.v.

¹⁷⁷ Zie uitvoeriger hierover *Beschikt en Gewogen*, p. 50-51, alwaar ook ingegaan wordt op de vraag hoe het feit dat een OvJ op grond van art. 136 lid 5 Wet RO van rechtswege plaatsvervanger is bij de andere parketten, zich verhoudt tot art. 126 Wet RO.

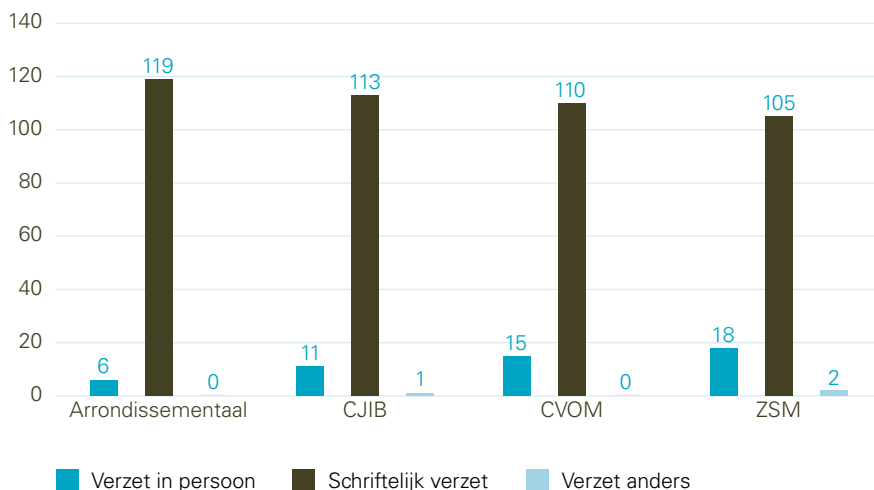
¹⁷⁸ *Beschikt en Gewogen*, p. 51-52 en *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*.

¹⁷⁹ Mandaatbesluit OM-afdoening door medewerkers OM bij het CJIB van 1 februari 2008; Mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB van 26 april 2013 en Mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB 2014 van 31 december 2013. Bij deze mandaatbesluiten behoort een Werkinstructie. Voor de onderzoeksperiode gold de werkinstructie van 1 maart 2013, getekend door de Landelijke strafbeschikkingsofficier van justitie op 6 november 2013 en volgens die werkinstructie (met terugwerkende kracht?) in werking getreden op 1 maart 2012.

¹⁸⁰ Zie nader *Beschikt en Gewogen*, p. 52-53.

4.3.3 Het instellen van verzet

Art. 257e lid 3 Sv bepaalt dat zowel schriftelijk als in persoon verzet kan worden ingesteld. Figuur 4.3 geeft een overzicht van de wijzen waarop het verzet werd gedaan in de dossierstudie.

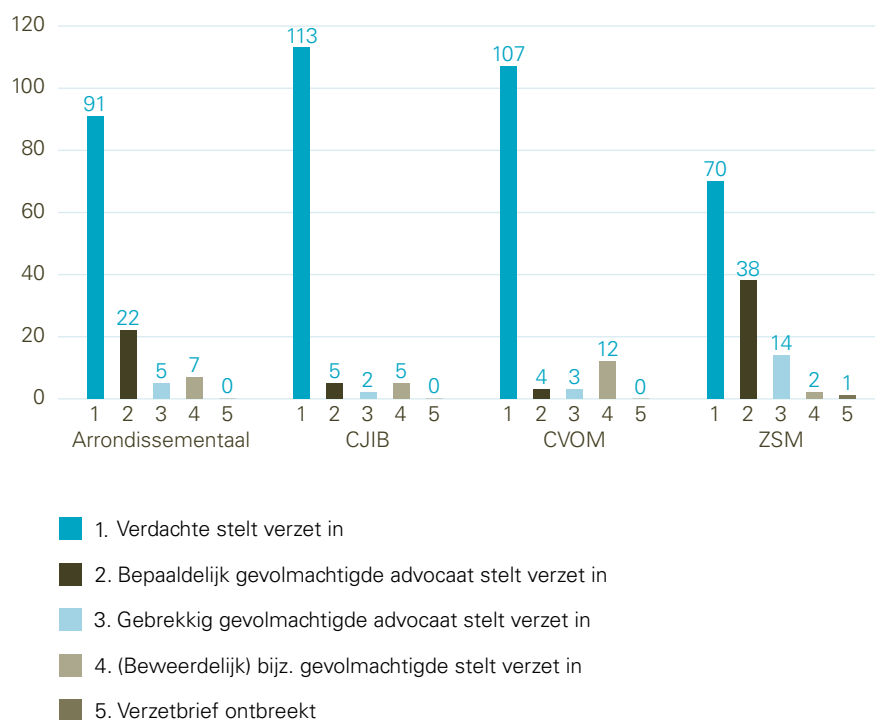


Figuur 4.3: de wijzen waarop verzet wordt ingesteld in de vier zaakstromen

Het verzet wordt in de bestudeerde dossiers veelal schriftelijk ingesteld. Dit strookt met de verwachtingen van de wetgever bij de inrichting van de Wet OM-afdoening en de daarmee samenhangende organisatorische voorzieningen bij de parketten.¹⁸¹ In een betrekkelijk klein aantal van de bestudeerde gevallen wordt het verzet in persoon ingesteld. In 1 geval in de CJIB zaakstroom wordt geregistreerd dat het verzet zowel in persoon als per brief werd ingesteld. Dit is ook zo in 1 geval in de ZSM-zaakstroom. Bovendien was in diezelfde zaakstroom in 1 geval onzeker hoe verzet was gedaan, omdat de in de akte vermelde verzetbrief in het dossier ontbrak.

Het verzet kan zowel schriftelijk als in persoon worden gedaan door de verdachte en door een advocaat die verklaart gemachtigd te zijn. Verzet in persoon kan daarnaast ook worden gedaan door iemand met een schriftelijke volmacht. Figuur 4.4 geeft op basis van de informatie uit het dossieronderzoek een overzicht van de personen die het verzet instelden.

¹⁸¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 72.



Figuur 4.4: degene die verzet instelt per zaakstroom

Uit figuur 4.4 blijkt dat de verdachte in het merendeel van de gevallen zelf verzet instelt.¹⁸² Daarnaast blijkt dat in de arrondissementale zaakstroom en de ZSM-zaakstroom in een aanzienlijk aantal gevallen verzet wordt ingesteld door een daartoe bepaaldelijk gevolmachtigde advocaat. De gevallen waarin de volmachtverklaring van de advocaat ontbrak of gebreken vertoonde, zijn apart vermeld. Zie daarover aanstonds §4.3.4, waar zal blijken dat in een aantal gevallen ook twijfelachtig is of aan het vereiste van een schriftelijke volmacht was voldaan.

Voor het geval het verzet schriftelijk wordt ingesteld, bepaalt art. 257e lid 3 Sv dat op de brief onverwijld dag en uur van ontvangst wordt aangetekend. Het belang van die aantekening houdt verband met de vraag of tijdig verzet is gedaan. Zoals de toelichting op de Wet OM-aandoening aangeeft “geldt de dag waarop de brief bij een parket binnenkomst als de dag waarop het verzet is ingesteld.”¹⁸³ Dat hoeft niet het parket te zijn dat het verzet uiteindelijk behandelt. Als het verzet bij een ander parket wordt gedaan, dient dat parket dan ook dag en uur van ontvangst op de brief aan te tekenen.

Aan deze wettelijke eis wordt in de praktijk voldaan door het plaatsen van een datumstempel op de brief. Dat brengt mee dat in *geen enkel geval* in de gehele dossierstudie het uur van ontvangst op de brief wordt aangetekend. In zoverre wordt de wet dus niet nageleefd. Daarbij zij aangetekend dat de zin van het voorschrift om ook het uur van ontvangst aan te tekenen niet duidelijk is, zeker nu doorgaans enkel kan worden vastgesteld op welk moment de desbetreffende postbus is gelegegd.¹⁸⁴

¹⁸² Indien een curator of een wettelijk vertegenwoordiger van een (aantoonbaar) geestelijk gehandicapte verzet instelt is dit gemeten als ware het verzet ingesteld door de verdachte.

¹⁸³ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 71.

¹⁸⁴ Navraag door de onderzoekers heeft geleerd dat de postbus in de regel elke dag wordt gelegegd. Interview CVOM, Utrecht, 7 juli 2016. Antwoordbrief parket Amsterdam 7 december 2016 en parket Limburg 19 januari 2017.

Ernstiger is dan ook dat het datumstempel in de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom in een aanzienlijk aantal gevallen ontbreekt, te weten in 9 (7,2%) (ZSM) en 11 (8,8%) (arrondissementaal) van de bestudeerde gevallen. In de CVOM-zaakstroom ontbreekt deze aantekening slechts in 1 (0,8%) geval. In de CJIB-zaakstroom wordt het ontbreken van de datumstempel in geen enkel geval geconstateerd.¹⁸⁵

Voorts wordt geconstateerd dat in sommige gevallen meer dan één stempel op de brief staat (ZSM 1 geval; arrondissementaal 5 gevallen; CVOM 7 gevallen; CJIB 12 gevallen). Het gaat hier om gevallen waarin een elders gedaan verzet is doorgeleid naar de instantie die dat verzet behandelt. Daarbij kunnen twee situaties worden onderscheiden. Het kan zijn dat de verzetbrief rechtstreeks wordt doorgezonden naar de behandelende instantie. Het kan ook zijn dat die brief door tussenkomst van het CJIB naar die instantie wordt gezonden.¹⁸⁶ In dat laatste geval treft men op de brief drie stempels aan. Dit is niet in strijd met de wettelijke regeling, mits maar voor ogen wordt gehouden dat het eerst geplaatste stempel de ontvangstdatum weergeeft. Die datum dient dan ook in de akte te worden genoteerd (zie aanstonds).

Art. 257e lid 3 Sv schrijft ook voor dat de verzetbrief bij de processtukken dient te worden gevoegd. Geconstateerd wordt dat dit voorschrift in vrijwel alle gevallen is nageleefd. Slechts in 1 geval in de ZSM-zaakstroom lijkt de brief in het ongereede te zijn geraakt.

Van het doen van verzet dient een akte te worden opgemaakt, die bij de processtukken moet worden gevoegd (art. 257e lid 6 Sv). Op dit vereiste zal in §4.3.4 apart worden ingegaan. Daarnaast schrijft art. 257 lid 6 Sv voor dat van ieder verzet aantekening moet worden gedaan in een daartoe bestemd register. Zie daarover §4.3.5.

De op de achterzijde van de OM-strafbeschikking verstrekte informatie stelt de verdachte een bericht van de OvJ in het vooruitzicht over de afhandeling van het verzet (zie §4.3.1). In de praktijk wordt steeds, dus ook als de verdachte in persoon verzet heeft gedaan, een ontvangstbevestiging verstuurd. Dit is een standaardbrief waarin bericht wordt dat verzet is ingesteld, waarbij doorgaans de datum wordt genoemd die in de akte staat vermeld. De brief belooft dat het verzet zo spoedig mogelijk zal worden beoordeeld en dat de executie van de in de OM-strafbeschikking opgelegde sancties en maatregelen – tot nader bericht – wordt geschorst of opgeschort.¹⁸⁷ In geen van de bestudeerde dossiers ontbrak deze ontvangstbevestiging.

4.3.4 Het opmaken van de akte

Art. 257e lid 6 Sv schrijft voor dat van ieder verzet, dus ongeacht of het verzet schriftelijk dan wel in persoon is gedaan, een akte dient te worden opgemaakt. Dat opmaken dient te geschieden “door het openbaar ministerie”. In de praktijk wordt de akte opgemaakt door een administratief medewerker.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Dit is inclusief de gevallen waarin de brief bij het CJIB is binnengekomen en door het CJIB een datumstempel op de brief is geplaatst. Hoewel het CJIB geen parket is, valt te verdedigen dat de dag van binnenkomst bij het CJIB heeft te gelden als de dag waarop verzet is gedaan.

¹⁸⁶ Dat is de werkwijze die in de MvT wordt beschreven (Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 71).

¹⁸⁷ In zoverre komt de praktijk niet overeen met de werkinstructies van het OM. Daar staat dat zodra de zaak is herbeoordeeld een ontvangstbevestiging wordt verstuurd met daarin de mededeling dat de executie al dan niet wordt opgeschort of geschorst. In de praktijk wordt echter dadelijk een ontvangstbevestiging wordt verzonden. De herbeoordeling, waarbij ook de ontvankelijkheid van het verzet wordt beoordeeld, vindt pas op een later moment plaats.

¹⁸⁸ Zie: de Werkinstructie Wet OM-afdoening (strafbeschikking), versie september 2013; januari 2014 en maart 2015. Deze laatste versie is geraadpleegd om wijzigingen mee te nemen. Daarnaast is geraadpleegd: de “Werkinstructie 1e lijn “verwerken verzet” (intern document).

Dat is, naar mag worden aangenomen, niet in strijd met de wet.¹⁸⁹ De akte zal moeten inhouden tegen welke strafbeschikking het verzet zich richt, waar (bij welk parket) en wanneer (op welke datum) verzet is gedaan, op welke wijze dat is geschied (schriftelijk of in persoon) en door wie (door de verdachte zelf of door een ander namens hem). Inherent aan het opmaken van een akte is voorts dat die akte wordt ondertekend door degene die haar opmaakt. De tweede en derde volzin van art. 257e lid 6 Sv bepalen daarbij dat, als het verzet in persoon is gedaan, de akte mede wordt ondertekend door degene die het verzet instelde. Indien deze buiten machte is te tekenen, worden de redenen hiervan in de akte vermeld. De vierde volzin van het artikellid bepaalt dat, indien een schriftelijk gemachtigde verzet instelt, de vereiste bijzondere volmacht aan de akte wordt gehecht. De laatste volzin schrijft voor dat de akte bij de processtukken wordt gevoegd.

In de dossierstudie werd in iedere zaak een akte aangetroffen van het gedane verzet. Geconstateerd kan dus worden dat de akte steeds wordt opgemaakt en dat de wet dus in zoverre wordt nageleefd. Daarmee is echter niet gezegd dat de akte in alle gevallen aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Gebreken kunnen zich voordoen op het punt van de ondertekening. Mogelijk is ook dat de schriftelijke volmacht niet aan de akte is gehecht. Ten slotte is mogelijk dat de akte inhoudelijk niet correct is doordat essentiële gegevens ontbreken of doordat de akte niet overeenstemt met de werkelijke gang van zaken. Dat laatste kan doorgaans niet worden geconstateerd als in persoon verzet wordt gedaan. Als schriftelijk verzet is gedaan, is dat anders. De akte kan dan vergeleken worden met de brief en de daarop geplaatste datumstempel.

Onderzocht is of de opgemaakte akten gebreken vertonen. Daarbij zij opgemerkt dat in sommige gevallen getwist kan worden over de vraag of de akte gebreken vertoont. Zo vermeldt de akte doorgaans niet de naam en de precieze functie van de persoon die haar opmaakte en ondertekende. Het is echter de vraag of die vermelding door de wet wordt geëist.¹⁹⁰ Vanwege die onzekerheid is het ‘anoniem’ opmaken van de akte in het onderzoek niet als een fout aangemerkt. Een andere vraag is welk parket in de akte moet worden vermeld als het parket waarbij schriftelijk verzet is gedaan in gevallen waarin een bij het verkeerde parket binnengekomen brief is doorgeleid naar het juiste parket. In de praktijk pleegt dan enkel te worden vermeld dat de brief bij dat laatste parket (waar de akte wordt opgemaakt) is binnengekomen. Hoewel kan worden betoogd dat het verzet is gedaan bij het parket waar de brief het eerst binnenkwam, is het ontbreken van de vermelding daarvan niet als een (zelfstandig) gebrek aangemerkt. De daarmee doorgaans samenhangende vermelding van de datum van binnenkomst bij het tweede parket als de verzetdatum is wel fout gerekend.

Aandacht verdient ook het volgende. In alle gevallen waarin verzet in persoon wordt ingesteld (zie figuur 4.4), dus ook als dat verzet wordt gedaan bij het parket dat het verzet behandelt, worden twee akten opgemaakt. De eerste akte (de ‘akte verzet in persoon’) is een doorgaans handgeschreven akte, die wordt opgemaakt op het moment waarop de persoon in kwestie zich bij het parket meldt. Deze akte is doorgaans, zoals de wet eist, mede ondertekend door die persoon. De tweede akte (de ‘akte instellen verzet verdachte’), die overeenkomt met de akte die wordt opgemaakt als schriftelijk verzet wordt gedaan, wordt op een later moment opgemaakt. Die tweede akte, die door de wet niet wordt geëist, kan daardoor

¹⁸⁹ Volgens de MvT impliceert de gekozen formulering (“door het openbaar ministerie”) dat “de akte – met toepassing van art. 126 Wet RO – namens de officier van justitie kan worden ondertekend” (Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3 p. 72). Volgens art. 125 Wet RO worden de “taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie” uitgeoefend door de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in art. 1, onderdeel b, onder 6e en 7e Wet RO. De parketmedewerker behoort niet tot die rechterlijke ambtenaren. Het gaat zo gezien om een taak die door (onder anderen) de OvJ moet worden uitgeoefend. Hoewel art. 126 Wet RO niet spreekt van taken van het OM – maar enkel van “bevoegdheden” van bepaalde OM-functionarissen (onder wie de OvJ) –, valt te verdedigen dat de in dit artikel vervatte mandaatregeling van (overeenkomstige) toepassing is. In elk geval geldt dat de wetgever daarvan is uitgegaan.

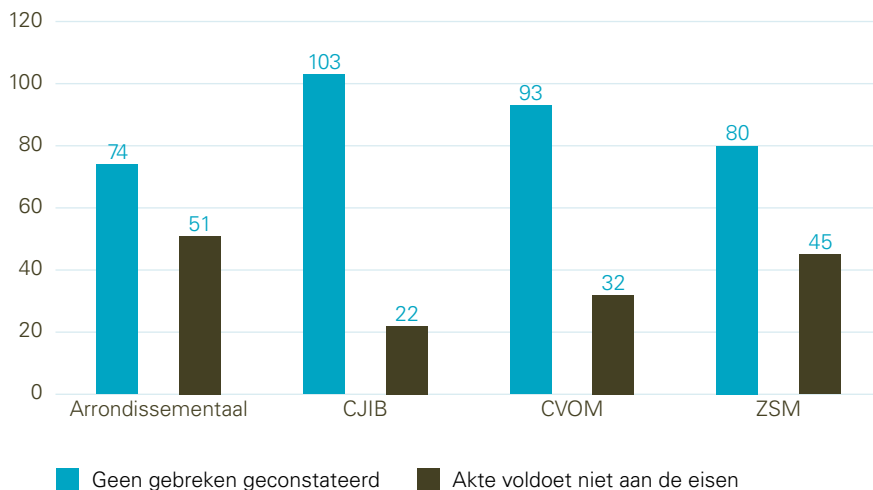
¹⁹⁰ Daarbij zij opgemerkt dat ook bij het opmaken van de door art. 451 Sv vereiste opmaken van de akte door de griffie niet gebruikelijk is dat de naam van de griffie medewerker wordt vermeld die als ‘de griffier’ de akte ondertekent.

niet aan de eis van medeondertekening voldoen en is reeds daarom gebrekkig te noemen.

De eerste akte voldoet in de meeste gevallen aan de vormvereisten. In een enkel geval ontbreekt de handtekening van de comparant, zonder dat de redenen voor het ontbreken van deze handtekening zijn vermeld (art. 257e lid 6 Sv). De tweede akte vertoont dikwijls nog andere gebreken dan het daaraan inherente gebrek van de ontbrekende medeondertekening. Vaak wordt ten onrechte vermeld dat het gaat om een schriftelijk verzet. Daarnaast wordt vaak een andere, latere, verzetsdatum genoteerd. Dit blijkt vrijwel steeds de datum te zijn waarop het verzet in GPS wordt geregistreerd en de akte wordt opgemaakt.

In het onderzoek is de overbodige tweede akte niet buiten beschouwing gelaten. Dit omdat het enkele bestaan van die akte kan maken dat daarop in de praktijk wordt afgegaan. De tweede akte is daarbij alleen dan als gebrekkig aangemerkt als daarin andere fouten voorkwamen dan de daaraan inherente fout van het ontbreken van medeondertekening.

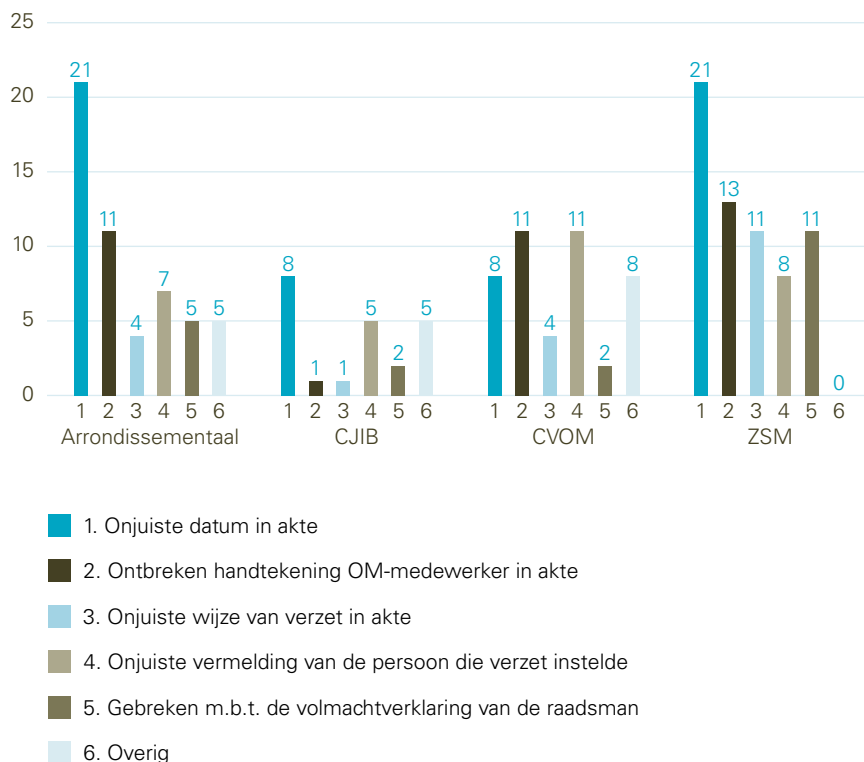
Figuur 4.5 geeft een overzicht van de zaken uit het dossieronderzoek waarin gebreken zijn geconstateerd in de opgemaakte akte (of in voorkomende gevallen: akten). In deze figuur staan naast de zaken waarin de akte niet aan de eisen voldoet, de zaken waarin geen gebreken zijn geconstateerd. Onder die laatste categorie vallen ook de zaken waarin niet gecontroleerd kon worden of de akte correct is opgemaakt. Als bijvoorbeeld het verzet in persoon is gedaan, kan niet nagegaan worden of de juiste datum is vermeld. Hetzelfde geldt in de gevallen waarin het datumstempel op de verzetbrief ontbreekt.



Figuur 4.5: dossiers met onjuist opgemaakte akte per zaakstroom

De figuur laat zien dat in een groot aantal van de bestudeerde gevallen sprake is van een gebrekkige akte, te weten in 40,8% (arrondissementaal), 36% (ZSM), 25,6% (CVOM) en 17,6% (CJIB). Daarbij kan worden geconstateerd dat zich in de beide laatst genoemde zaakstromen minder vaak gebreken voordoen. In dit verband verdient opmerking dat het schriftelijke verzet tegen door het CJIB uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen bij de CVOM als behandelende instantie moet worden gedaan en dat de akte dientengevolge ook in die zaakstroom door de CVOM wordt opgemaakt. De CVOM hanteert daarbij één uniforme werkwijze. Dat werpt kennelijk zijn vruchten af. Desalniettemin is het foutpercentage ook in deze zaakstromen te hoog.

Figuur 4.6 geeft een beeld van de meest voorkomende verzuimen.¹⁹¹ Hierbij zij opgemerkt dat één akte meer gebreken kan vertonen.



Figuur 4.6: gebreken in akten per zaakstroom

Figuur 4.6 laat zien dat het vaakst voorkomende gebrek in de akte het onjuist noteren is van de datum waarop verzet is gedaan (rubriek 1). Deze fout doet zich bepaald niet alleen voor in de besproken gevallen waarin het verzet eerst bij een ander parket is binnengekomen. Geregeld komt voor dat de datum waarop de akte wordt opgemaakt vermeld wordt als de datum waarop verzet is gedaan. Een andere veel voorkomende fout is het ontbreken van de handtekening van degene die de akte opmaakt (rubriek 2). Opmerkelijk genoeg komt deze fout in de CJIB-zaakstroom weinig voor. Het verschil met de CVOM-zaakstroom laat zich gelet op de gehanteerde uniforme werkwijze moeilijk verklaren. Daarnaast wordt geconstateerd dat niet in alle gevallen de wijze waarop verzet is gedaan, juist wordt vermeld (rubriek 3). Die fout doet zich zoals reeds werd uiteengezet onder meer voor in de tweede akte die na verzet in persoon pleegt te worden opgemaakt. Er wordt dan ten onrechte vermeld dat het verzet schriftelijk is gedaan. Tevens wordt geconstateerd dat de persoon die het verzet instelde in de akte niet zelden onjuist wordt vermeld (rubriek 4). Wanneer de verdachte zelf verzet instelt, wordt dit steeds juist weergegeven. Wanneer een (al dan niet) bepaaldelijk gevolmachtigde advocaat of een derde verzet instelt, wordt geregeld vermeld dat het verzet door de verdachte is gedaan. Een andere categorie fouten heeft betrekking op de verklaring van

¹⁹¹ Andere gebreken kwamen slechts een enkele maal voor, zoals het niet juist vermelden van de naam van de verdachte (CJIB-zaakstroom) en het vermelden dat dat een bijzondere schriftelijke volmacht aan de akte is gehecht in gevallen waarin een dergelijke volmacht niet met de verzetbrief was meegezonden.

de advocaat dat hij bepaaldelijk is gevolmachtigd. Als die verklaring ontbreekt in de brief waarmee de advocaat verzet instelt, vermeldt de akte toch dat het verzet is gedaan door een bepaaldelijk gevolmachtigde advocaat (rubriek 5).

Wanneer iemand die geen advocaat is namens de verdachte verzet instelt, gaat er vaak wat mis. In een dergelijk geval kan alleen in persoon verzet worden gedaan, waarbij een bijzondere schriftelijke volmacht dient te worden overgelegd. Het komt echter voor dat een derde schriftelijk verzet doet, meestal zonder dat een bijzondere schriftelijke volmacht is bijgevoegd. In de ZSM-zaakstroom gebeurt dit in 2 gevallen, in de arrondissementale zaakstroom in 6 gevallen¹⁹², in de CVOM-zaakstroom in 10 gevallen en in de CJIB-zaakstroom in 4 gevallen. Van een dergelijk onjuist gedaan verzet moet ook een akte worden opgemaakt. Als dat waarheidsgetrouw geschiedt, is van een fout in de akte geen sprake. Doorgaans echter wordt de met de wet strijdige wijze van verzet doen in de akte verhuld doordat daarin wordt vermeld dat het verzet door de verdachte is gedaan.¹⁹³ Dit gebeurt bijvoorbeeld in gevallen waarin iemand die niet de bestuurder van de rechtspersoon is (vgl. art. 528 Sv), bijvoorbeeld een accountant of een werknemer, namens die rechtspersoon verzet instelt. De akte vermeldt dan de rechtspersoon als degene die verzet instelde.¹⁹⁴ Hetzelfde gebeurt in gevallen waarin ouders namens hun kind verzet instellen. Ook dan vermeldt de akte dat de verdachte verzet heeft ingesteld.¹⁹⁵ Soms wordt een andere werkwijze gehanteerd. De akte vermeldt dan dat de desbetreffende derde tot het instellen van verzet “*gevolmachtigd [is] blijkens de aan deze akte gehechte brief welke dient te worden beschouwd als een bijzondere volmacht.*” Aan de akte is dan enkel de verzetbrief gehecht.¹⁹⁶ De akte is dan niet correct opgemaakt omdat een bijzondere schriftelijke volmacht wordt gefingeerd die er in feite niet is.

De vraag is of het parket de persoon die op een onjuiste verzet instelt, daarop moet wijzen. Als een advocaat schriftelijk verzet doet zonder daarbij te verklaren dat hij bepaaldelijk gevolmachtigd is, lijkt hier geen verantwoordelijkheid voor het parket te liggen.¹⁹⁷ Ook als een derde (niet-advocaat) ten onrechte schriftelijk verzet doet, is, nu deze fout niet kan worden toegeschreven aan gebrekkige voorlichting van de zijde van het OM, mogelijk geen sprake van een plicht de betrokkene op de fout te wijzen.¹⁹⁸ In een enkel geval wordt de betrokkene wel op de fout gewezen. Dat gebeurde in de CVOM-zaakstroom in een geval waarin een werkgever namens de verdachte schriftelijk verzet instelde. De verdachte deed daarop alsnog zelf schriftelijk verzet. Van dat tweede, op de juiste wijze ingestelde verzet, werd een akte opgemaakt, van het eerste, onjuist gedane verzet niet. Dat laatste is strikt genomen niet juist, maar is in dit onderzoek niet fout gerekend.

4.3.5 Het register van art. 257e lid 7 Sv

Art. 257e lid 7 Sv schrijft voor dat van ieder verzet aantekening wordt gedaan in een daartoe bestemd register dat door belanghebbenden kan worden ingezien. Uit het onderzoek blijkt dat van een specifiek ‘verzetregister’ dat door belanghebbenden zelf kan worden geraadpleegd, geen sprake is. Volgens het interne *Handboek OM-strafbeschikkingen* en de interne *Werkinstructie Wet OM-afdoening* geeft de registratie van het verzet in GPS invulling aan het

¹⁹² In één geval ontbreekt de volmacht niet.

¹⁹³ ZSM: 2 gevallen; arrondissementaal: 3 gevallen; CVOM 8 gevallen; CJIB: 4 gevallen.

¹⁹⁴ In gevallen waarin de vertegenwoordiger van de rechtspersoon verzet deed, is deze wijze van vermelden niet fout gerekend, hoewel het beter is als de (naam en functie van de) vertegenwoordiger in de akte wordt opgenomen.

¹⁹⁵ Als de door de ouders geschreven brief mede door de verdachte is ondertekend, is deze werkwijze niet fout gerekend. Men kan dan verdedigen dat door de verdachte zelf schriftelijk verzet is gedaan.

¹⁹⁶ Arrondissementaal: 2 gevallen.

¹⁹⁷ Zie onder meer HR 22 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ7810. Als de fout te wijten is aan gebrekkige voorlichting is dit mogelijk anders. Vgl. HR24 mei 20011, ECLI:NL:HR:2011:BP4479. Deze arresten hebben betrekking op het schriftelijk instellen van hoger beroep en cassatie.

¹⁹⁸ Anders is het als de betrokkene met een gebrekkige schriftelijke volmacht in persoon verzet komt doen. Vgl. HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG5562.

vereiste van art. 257e lid 7 Sv (destijds lid 6).¹⁹⁹ Medewerkers van de CVOM bevestigden dat met registratie in GPS wordt volstaan.²⁰⁰ In GPS wordt digitaal bijgehouden of tegen de desbetreffende strafbeschikking verzet is ingesteld. De gescande akte van het verzet maakt daarbij deel uit van dit digitaal dossier. Op verzoek van een belanghebbende is vervolgens uit GPS een afschrift van deze akte te verkrijgen. Overigens komt een dergelijk verzoek in de praktijk zelden of nooit voor.²⁰¹

De vraag is of met de gevolgde werkwijze inderdaad aan het voorschrift van art. 257e lid 7 Sv wordt voldaan. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat dit voorschrift is “geïnspireerd” door art. 451 lid 5 Sv, dat met betrekking tot het aanwenden van de daar bedoelde rechtsmiddelen een identieke bepaling bevat.²⁰² De achtergrond van deze bepaling is dat de van het instellen van het rechtsmiddel opgemaakte akte (en hetzelfde geldt voor de brief waarbij dat rechtsmiddel kan zijn aangewend) met het procesdossier worden opgestuurd naar het gerecht dat over het rechtsmiddel moet oordelen. Op de griffie blijft aldus geen bewijs achter dat een rechtsmiddel is aangewend. Het register moet daarin voorzien. Daarbij moet bij de “belanghebbenden” die het register kunnen inzien, vooral gedacht worden aan de wederpartij van degene die het rechtsmiddel aanwendde.²⁰³ Vertaald naar het doen van verzet zou dit betekenen dat het door art. 257e lid 7 Sv voorgeschreven register in de eerste plaats het belang van het OM dient en pas in de tweede plaats dat van de verdachte (die een bewijs van ontvangst krijgt) en het eventuele slachtoffer.²⁰⁴

Het GPS is bepaald geen systeem waarin de verdachte en eventuele andere belanghebbenden vrijelijk kunnen grasduinen. Aan de eis dat de belanghebbende het register zelf kan inzien, lijkt aldus niet te zijn voldaan. Nu is de vraag of het artikellid letterlijk gelezen moet worden. Daarbij zij opgemerkt dat van een openbaar register geen sprake is; het inzage-recht komt alleen aan de belanghebbende toe. Ook als wel een specifiek ‘verzet-register’ zou bestaan, betekent een recht van inzage in het (gehele) register dat de belanghebbende kan kennis nemen van gegevens waarop zijn belang geen betrekking heeft. Dat staat op gespannen voet met de bescherming van de privacy van degenen op wie de gegevens betrekking hebben. De ratio van de registerverplichting brengt voorts een dergelijk ongelimiteerd inzage-recht ook niet mee. Voldoende is dat de belanghebbende te allen tijde duidelijkheid kan worden verschaft over de vraag of tegen de desbetreffende strafbeschikking verzet is gedaan. Dat doel wordt ook bereikt als de parketmedewerker het GPS raadpleegt en de belanghebbende een afschrift van de akte van verzet verstrekt als blijkt dat verzet is gedaan. Opgemerkt zij daarbij dat de gehanteerde werkwijze niet verschilt van de wijze waarop de griffies van de rechtbanken invulling geven aan art. 451 lid 5 Sv.²⁰⁵

Er zijn al met al goede gronden waarop een functionele uitleg van art. 457e lid 7 Sv kan worden gebaseerd. Of die uitleg de juiste is, is een vraag die het kader van dit onderzoek te buiten gaat. Maar de conclusie dat het OM dit artikellid niet naleeft, kan in elk geval niet getrokken worden.

¹⁹⁹ Handboek OM-strafbeschikkingen, 5 april 2012, p. 94 en Werkinstructie Wet OM-afdoening (strafbeschikking), versie maart 2015, p. 13.

²⁰⁰ Interview CVOM, Utrecht, 7 juli 2016.

²⁰¹ Interview CVOM, Utrecht, 7 juli 2016. De bevroegde arrondissementsparketten Amsterdam en Limburg bevestigen dit.

²⁰² Zie Blok-Besier II, p. 476 en H.K. Elzinga & J de Hullu, in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., aantekening 6 op art. 451 Sv.

²⁰³ Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 73.

²⁰⁴ Daar zou tegen ingebracht kunnen worden dat de tweede volzin van wat thans art. 257e lid 7 Sv is in de MvT als een aanscherping van de verplichting tot het bijhouden van een register wordt gepresenteerd (Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 73). Daaruit zou afgeleid kunnen worden dat wél in de eerste plaats aan de verdachte is gedacht.

²⁰⁵ Zie de (interne) Handleiding ZM, module Administratie ZM van mei 2014.

4.3.6 De herbeoordeling van de zaak

De OvJ kan in het gedane verzet aanleiding vinden om de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. Die intrekking of wijziging vergt een daaraan voorafgaande herbeoordeling van de zaak. Daarmee is niet gezegd dat ook aan een oproeping voor de zitting een herbeoordeling dient vooraf te gaan. De wet zwijgt over de vraag of dat nodig is. In de Aanwijzing OM-strafbeschikking²⁰⁶ wordt een herbeoordeling voor alle gevallen voorgeschreven en wel als volgt:

“Herbeoordeling van de zaak

Naar aanleiding van het verzet vindt een herbeoordeling van de zaak plaats. Op basis van de herbeoordeling kan de strafbeschikking worden ingetrokken of gewijzigd of kan besloten worden de bestrafte op te roepen voor de terechtzitting:

- *bij intrekking is altijd sprake van sepot en wordt een sepotbrief verstuurd;*
- *bij wijziging moet de zaak aan de rechter worden voorgelegd, tenzij de bestrafte aan de gewijzigde strafbeschikking voldoet, waarmee hij afstand van verzet doet of zijn verzet intrekt;*
- *bij oproeping voor de terechtzitting treedt de normale rechterlijke procedure in werking.”*

In eerdere versies van de Aanwijzing was opgenomen dat de herbeoordeling gedaan diende te worden door een hiërarchisch hoger geplaatste dan degene die de OM-strafbeschikking had uitgevaardigd.²⁰⁷ De interne werkinstructies zijn op dit punt evenwel ongewijzigd gebleven.²⁰⁸ Volgens die instructies dient een parketsecretaris de herbeoordeling te verrichten van een strafbeschikking die uitgevaardigd is door een AJM-er en een OvJ de strafbeschikking die uitgevaardigd is door een parketsecretaris. Of en zo ja in hoeverre aan deze instructies de hand wordt gehouden, is niet onderzocht. Tot de naleving van interne werkinstructies strekt het toezicht van de procureur-generaal zich niet uit. Daarbij zij opgemerkt dat het enkele feit dat een gelijke in rang de herbeoordeling verricht, nog niet wil zeggen dat die herbeoordeling onzorgvuldig is geweest.²⁰⁹

De interne instructies²¹⁰, die in beginsel gelden voor alle OM-onderdelen, maken onderscheid tussen de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet en de inhoudelijke beoordeling ervan. De instructies geven daarbij aan welke verdere afhandeling geboden is. Het herbeoordelingsproces vergt het doorlopen van een aantal stappen in GPS. Dat systeem dwingt ertoe dat de volgorde uit de werkinstructies (eerst de ontvankelijkheid van het verzet, dan het inhoudelijk oordeel) wordt aangehouden. Desondanks wordt bij de CVOM een iets andere werkwijze gevolgd. Aan de beoordeling van de ontvankelijkheid gaat namelijk nog een stap vooraf. Eerst wordt het door de politie opgemaakte proces-verbaal inhoudelijk bekeken, om vast te stellen of het dossier een voldoende basis biedt om een eventuele vervolging door te zetten. Een respondent van de CVOM verwoordt dit als volgt:

²⁰⁶ Zie de Aanwijzing OM-afdoening (2013A008), p. 9 (geldend van 1-5-2013 t/m 31-10-2013) en de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), p. 6 (geldend van 1-11-2013 t/m 31-3-2015).

²⁰⁷ Dit werd voor het laatst vermeld in de Aanwijzing OM-afdoening (2010A001, p. 10-11), die gold tot 1 maart 2011.

²⁰⁸ Zie in het bijzonder de Werkinstructie Wet OM-afdoening (strafbeschikking), versie september 2013; januari 2014 en maart 2015. Deze laatste versie is geraadpleegd om na te gaan of zich na de onderzoeksperiode wijzigingen hebben voorgedaan.

²⁰⁹ Uit bij de CVOM ingewonnen informatie blijkt dat de herbeoordeling daar geschiedt door een andere functionaris met meer ervaring. Om een hoger geplaatste functionaris gaat het daarbij doorgaans niet.

²¹⁰ Naast de al genoemde Werkinstructie Wet OM-afdoening is de “Werkinstructie 1e lijn “verwerken verzet” (intern document) geraadpleegd. Bovendien is berichtgeving van het Expertisecentrum Strafbeschikking bij de CVOM alsmede beleidsberichten in het Juridisch Kennissysteem (JKS) van het OM ingezien.

“We houden de volgorde van het systeem [GPS] aan. [...] Eerst wordt het pv bekeken, dan ga je de ontvankelijkheid bekijken, dan bekijk je het verzet inhoudelijk en daarna neem je je afdoeningsbeslissing. Er wordt ook naar de inhoud van het pv gekeken, zelfs op het moment dat je tot een beoogde niet-ontvankelijkheidsbeslissing [van het verzet] zou komen. Als blijkt dat het pv mankementen vertoont die maken dat je niet met die zaak naar zitting wilt, dat je die toch in je beoordeling mee kunt nemen. Die volgorde is [dus] net iets anders dan dat je het zou verwachten.”²¹¹

De wet laat voor deze afwijkende werkwijze ruimte. Ook een strafbeschikking die onherroepelijk is, kan immers door de OvJ worden ingetrokken (zie §2.2). Daarbij moet bedacht worden dat de CVOM ook het verzet afhandelt dat wordt gedaan tegen de door het CJIB automatisch (zonder inhoudelijke beoordeling) uitgevaardigde strafbeschikkingen.

Met betrekking tot de interne verantwoording van de genomen beslissing lijkt geen uniforme praktijk te bestaan. In GPS is een “voorbewerkingsformulier” opgenomen, waarin de beoordeling kan worden gemotiveerd, maar uit het dossieronderzoek blijkt dat dit formulier lang niet altijd wordt ingevuld.²¹² Op dit punt lijken ook regionale verschillen te bestaan. Zo wordt in het arrondissementsparket Oost-Brabant een adviesformulier gehanteerd waarin een parketmedewerker een gemotiveerd advies geeft dat vervolgens wordt bekeken door een OvJ, die daarmee wel of niet akkoord gaat. Volgens het parket is deze werkwijze geïntroduceerd om *“te borgen dat er objectief naar het verzet is gekeken (door degene die accordeert) en dat dit ter terechtzitting ook duidelijk is.”*²¹³

Een graadmeter voor de zorgvuldigheid waarmee de herbeoordeling plaatsvindt, zou de tijd kunnen zijn die daarin wordt gestoken. Het dossieronderzoek kan daarin uiteraard geen inzicht verschaffen. Bij de CVOM worden targets gehanteerd, die geen dwingende norm inhouden, maar wel worden betrokken bij de beoordeling van het functioneren van de desbetreffende medewerker. Van een CVOM-medewerker wordt verwacht dat hij gemiddeld 2,3 verzetzaken per uur afhandelt. Dat betekent dat gemiddeld meer tijd wordt besteed aan de herbeoordeling dan aan de initiële beoordeling. Voor die beoordeling worden, afhankelijk van het type zaak, verschillende targets gehanteerd, waarvan het gemiddelde uitkomt op een kleine 4 zaken per uur.²¹⁴ De bevroegde arrondissementsparketten hanteren dergelijke targets niet.

De conclusie kan zijn dat het OM zich houdt aan de Aanwijzing OM-strafbeschikking, die in alle gevallen een herbeoordeling van het verzet voorschrijft. Op basis van de gegevens die beschikbaar zijn over de wijze waarop het herbeoordelingsproces is ingericht, kunnen maar in beperkte mate uitspraken worden gedaan over de zorgvuldigheid waarmee de herbeoordeling geschiedt. Waar het hier om gaat, is dat niet gebleken is dat bij de herbeoordeling onvoldoende zorgvuldigheid wordt betracht.

4.3.7 De bevoegdheid van de beoordelaar

Op grond van art. 126 Wet RO kan de beoordeling van het gedane verzet geschieden door parketmedewerkers. In GPS is vaak wel de naam vermeld van de persoon die de afhandelingsbeslissing heeft genomen, maar niet welke functie deze persoon bekleedt. Aan de hand van GPS kan dus niet – althans niet door de onderzoekers – gecontroleerd worden of de desbetreffende persoon bevoegd was om de beslissing te nemen. Ook de schriftelijke neerslag van de beslissing biedt hier geen houvast. De oproeping voor de zitting, de kennisgeving van niet verdere vervolging en de gewijzigde strafbeschikking vermelden doorgaans

²¹¹ Interview CVOM Utrecht, 7 juli 2016.

²¹² Vaak was in het formulier als enige vermelding “nabewerken” opgenomen.

²¹³ Bericht ZOOM (OM-intranet) arrondissementsparket Oost-Brabant van 15 september 2015.

²¹⁴ Voor een zaak die betrekking heeft op een APV-feit geldt bijvoorbeeld een norm van 3 zaken per uur, voor snelheidszaken en zaken m.b.t. rijden zonder rijbewijs een norm van 6 zaken per uur.

enkel dat het stuk afkomstig is van “de” OvJ. Het onderzoek heeft overigens geen aanwijzingen opgeleverd dat de afdoeningsbeslissing is genomen door andere functionarissen dan OvJ’s, parketsecretarissen en AJM-ers.

Daarmee is nog niet gezegd dat de beoordeling in alle gevallen door bevoegde personen is geschied. Art. 126 Wet RO maakt het mogelijk dat de bevoegdheden van de OvJ worden gemandateerd aan parketsecretarissen en AJM-ers. Voorwaarde daarbij is dat deze functionarissen bij het desbetreffende parket werkzaam moeten zijn. Deze constructie brengt mee dat een parketsecretaris of een AJM-er alleen zaken van het eigen parket mag afhandelen, dat wil zeggen zaken die tot de relatieve competentie behoren van de bij het parket aangestelde OvJ’s. In de onderzoeksperiode was de CVOM geen parket. Bovendien was aan de bij de CVOM gedetacheerde officieren van justitie niet de relatieve bevoegdheid toegekend om feitgecodeerde zaken af te handelen. In *Beschikt en Gewogen* is uiteengezet dat en waarom de mandaatconstructie die in het leven was geroepen om in dit probleem te voorzien, niet door de beugel kon en dat de medewerkers van de CVOM daarom de bevoegdheid misten om strafbeschikkingen uit te vaardigen.²¹⁵ In de onderzoeksperiode vond de herbeoordeling na gedaan verzet door medewerkers van de CVOM op basis van dezelfde mandaatconstructie plaats. De conclusie moet daarom zijn dat ook die herbeoordeling is verricht door personen die daartoe niet bevoegd waren.

Wat voor de afhandeling van feitgecodeerde zaken door medewerkers van de CVOM geldt, geldt eveneens voor de afhandeling van zaken door het team van medewerkers van de CVOM dat als het Virtueel Parket door het leven gaat. Deze medewerkers behandelen strafzaken van parketten waarbij zij niet werkzaam zijn (zie §2.3.6). Dat is regelrecht in strijd met art. 126 Wet RO. De destijds gehanteerde mandaatconstructie verhelpt dat niet. Het maakt daarbij geen verschil of de desbetreffende CVOM-medewerker aangesteld is bij de CVOM of aan de CVOM is uitgeleend door een arrondissementsparket. De uitleenconstructie maakt dat de medewerker niet langer werkzaam is bij het uitlenende parket. Derhalve heeft hij zelfs niet meer de bevoegdheid om zaken van het eigen parket af te handelen.

Doordat zoals gezegd in GPS alleen de naam van de beoordelaar wordt vermeld (en niet de functie en de plaats van aanstelling), kan door de onderzoekers niet worden nagegaan welke zaken in de arrondissementale zaakstroom door het Virtueel Parket zijn afgehandeld. De conclusie moet desalniettemin zijn dat een deel van die zaken is beoordeeld door functionarissen die daartoe niet bevoegd waren.²¹⁶

Verdedigd kan worden dat het ontbreken van een toereikende bevoegdheid minder zwaar weegt in de gevallen waarin de afdoeningsbeslissing inhoudt dat de verdachte moet worden opgeroepen voor de terechtzitting. Art. 257f lid 1 Sv schrijft die oproeping immers dwingend voor in de gevallen waarin de strafbeschikking niet wordt ingetrokken. In aanmerking genomen echter dat de Aanwijzing OM-strafbeschikking een herbeoordeling in alle gevallen voorschrijft, impliceert de oproeping dat onbevoegdlijk beslist is om de strafbeschikking niet in te trekken of te wijzigen.

4.3.8 Het procesdossier

Tot de processtukken behoren volgens art. 149a lid 2 Sv “*alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn.*” Hoewel dit criterium zich geheel richt op de beoordeling door de rechter, moet aangenomen worden dat de OvJ, die op grond van art. 149a lid 1 Sv verantwoordelijk is voor de samenstelling van het dossier, er zorg voor dient te dragen dat de functionaris die in zijn naam een strafbeschikking oplegt of na gedaan verzet de zaak opnieuw beoordeelt, beschikt over de relevante processtukken. Zonder die stukken is een zorgvuldige beoordeling niet goed mogelijk. Tot de

²¹⁵ *Beschikt en Gewogen*, p. 49 e.v.

²¹⁶ De hier getrokken conclusies beperken zich tot de afhandeling van zaken in de onderzoeksperiode. Zie voor de vraag of het gebrek aan bevoegdheid inmiddels is verholpen, het rapport Wordt vervolgd: *Beschikt en Gewogen*.

stukken die relevant zijn voor de herbeoordeling van de zaak behoren de verzetbrief en de akte van verzet. De leden 3 en 6 van art. 257e Sv verplichten tot voeging van deze stukken in het dossier. Tot die stukken behoren voorts het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar waarop de oplegging van de strafbeschikking is gebaseerd en (een afschrift van) die strafbeschikking. In het dossieronderzoek is nagegaan of de herbeoordeling plaatsvond op basis van een compleet dossier.

Vermeld werd reeds dat de akte van verzet zich in alle gevallen bij de stukken bevond (§4.3.4). Uit de dossierstudie blijkt voorts dat de verzetbrief vrijwel steeds deel uitmaakt van het procesdossier. Slechts in 1 geval in de ZSM-zaakstroom ontbreekt de verzetbrief. In een ander geval in diezelfde zaakstroom blijkt de verzetbrief niet goed in het digitaal dossier te zijn gescand, waardoor de brief onvolledig is.

Wat de processen-verbaal betreft, in *Beschikt en Gewogen* werd reeds vastgesteld dat in de ZSM-zaakstroom in een groot aantal gevallen op basis van een incompleet dossier strafbeschikkingen werden opgelegd.²¹⁷ Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat dit euvel consequenties had voor de afhandeling van het verzet. In 5 gevallen in de ZSM-zaakstroom bleven de processen-verbaal waarop de strafbeschikking was gebaseerd, volledig ontbreken. In 2 andere gevallen in diezelfde zaakstroom duurde het zeer lang voordat het dossier compleet was en achtte de beoordelaar de redelijke termijn overschreden. In al deze 7 gevallen werd de strafbeschikking ingetrokken en de zaak geseponeerd. Tegelijk kan geconstateerd worden dat in geen geval werd beslist om de verdachte voor de zitting op te roepen of de strafbeschikking te wijzigen op basis van een incompleet dossier.

In *Beschikt en Gewogen* werd ook reeds geconstateerd dat in veel gevallen in GPS (een afschrift van) de strafbeschikking ontbreekt.²¹⁸ De verklaring daarvoor lijkt te zijn dat praktisch gesproken alleen in de gevallen waarin de strafbeschikking in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt, een strafbeschikking wordt opgemaakt. Een afschrift van die strafbeschikking wordt dan in het dossier gevoegd. In de andere gevallen verstuurt het CJIB op basis van door het desbetreffende parket verstrekte gegevens een bericht aan de verdachte dat voor een afschrift van de strafbeschikking moet doorgaan.²¹⁹ Dat bericht wordt daarbij niet in GPS opgenomen. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat het doen van verzet er niet in alle gevallen toe leidt dat het dossier met de strafbeschikking wordt gecompliceerd. In de arrondissementale zaakstroom ontbrak in 55 gevallen (44%) een (afschrift van) de OM-strafbeschikking in het dossier. In de CVOM-zaakstroom ontbrak de OM-strafbeschikking in 28 gevallen (22,4%) en in de CJIB-zaakstroom in 41 gevallen (32,8%). In tegenstelling tot de andere zaakstromen ontbrak in de ZSM-zaakstroom in slechts 3 gevallen de OM-strafbeschikking. Dit verschil kan worden verklaard doordat de strafbeschikking in de ZSM-zaakstroom vaker in persoon wordt uitgereikt.

De hier gepresenteerde cijfers hebben betrekking op alle zaken uit het dossieronderzoek, dus ook de zaken waarin nog geen herbeoordeling heeft plaatsgevonden. Maar ook in de dossiers van de zaken waarin wel een herbeoordeling heeft plaatsgevonden, blijkt de strafbeschikking in een groot aantal gevallen te ontbreken.²²⁰ Daarbij zij wel opgemerkt dat in sommige gevallen van de strafbeschikking kon worden kennisgenomen doordat zij door de verdachte in afschrift bij de verzetbrief was gevoegd. In andere gevallen kon uit het zaaks-overzicht van het CJIB afgeleid worden wat de strafbeschikking moet hebben ingehouden. Er deed zich geen geval voor waarin uit GPS in het geheel niet viel af te leiden wat de inhoud van de strafbeschikking is geweest.

²¹⁷ *Beschikt en Gewogen*, p. 31-32. Vergelijk hierna, §4.6.4.

²¹⁸ *Beschikt en Gewogen*, p. 27.

²¹⁹ Van een afschrift van een originele strafbeschikking is op de keper beschouwd geen sprake. Wat het CJIB verstuurt is in feite een kennisgeving dat een strafbeschikking is uitgevaardigd. Die digitaal vastgelegde kennisgeving kan onbeperkt worden uitgeprint. Zie *Beschikt en Gewogen*, p. 47.

²²⁰ In de zaken waarin al wel een herbeoordeling heeft plaatsgevonden, zijn de percentages ongeveer gelijk of zelfs hoger. In de CVOM zaakstroom ontbreekt in maar liefst bijna 42% van de reeds herbeoordeelde zaken een afschrift van de strafbeschikking.

De vraag naar de compleetheid van het dossier speelt niet alleen op het moment van de herbeoordeling. Uiteraard dient ook de rechter te beschikken over alle relevante stukken. Het ontbreken van de strafbeschikking leidde in de rechtspraak al eens tot een tussenvonnis waarin de rechter het OM opdracht gaf de strafbeschikking te achterhalen.²²¹

4.3.9 Reactie op bezwaren

In een groot aantal gevallen motiveert de verdachte in zijn brief waarom hij verzet instelt (zie daarover §4.6.2). In de ontvangstbevestiging die hem direct na het doen van het verzet wordt gestuurd (zie §4.3.3), wordt niet op die bezwaren ingegaan. Maar ook later krijgt de verdachte doorgaans geen schriftelijke reactie op de bezwaren die hij aanvoerde. Als na de beoordeling van de zaak wordt besloten tot oproeping, wordt de verdachte dat in een kleine minderheid van de gevallen voorafgaand aan de oproeping meegedeeld. In de CVOM- en CJIB-zaakstroom komt dit geen enkele maal voor. In de ZSM-zaakstroom gebeurt dit 16 keer en in de arrondissementale zaakstroom 25 keer. In dergelijke gevallen wordt meestal een standaardformulering gebezigd die inhoudt dat het verzet geen aanleiding vormt tot heroverweging van de strafbeschikking en dat de zaak derhalve aan de rechter zal worden voorgelegd. In de ZSM-zaakstroom wordt daaraan toegevoegd dat de verzetbrief bij de processtukken wordt gevoegd. Slechts in enkele gevallen wordt inhoudelijk op de argumenten van de verdachte ingegaan.

In één geval in de arrondissementale zaakstroom leidt deze inhoudelijke uiteenzetting tot de intrekking van het verzet. In dit geval reageert de verdachte expliciet op de argumentatie van het OM. In een ander geval in de arrondissementale zaakstroom blijkt niet of de intrekking van het verzet het gevolg is van de uitgebreide inhoudelijke reactie die het OM gaf.

In zijn algemeenheid kan niet gezegd worden dat het OM gehouden is op de door de verdachte naar voren gebrachte bezwaren te reageren. In dit verband is van belang dat de wet niet tot een herbeoordeling dwingt. Als de OvJ bij de behandeling op de terechtzitting ingaat op het standpunt van de verdachte, is dat dan ook in de regel vroeg genoeg. Slechts in uitzonderingsgevallen kunnen de beginselen van een goede procesorde meebrengen dat voorafgaande aan die zitting wordt gereageerd. In het onderzoek is niet gebleken van dergelijke uitzonderingsgevallen waarin een reactie ten onrechte is uitgebleven.

4.3.10 Schorsing en opschorting van de executie

Art. 257g lid 1 Sv bepaalt dat de tenuitvoerlegging “eerst” kan geschieden veertien dagen na (1) de uitreiking van de strafbeschikking in persoon of (2) de toezending ervan aan de verdachte. In het eerste geval is de verzettermijn verstreken, zodat het logisch is dat dan met de tenuitvoerlegging kan worden begonnen. Dat is anders in het tweede geval. Hier is de strafbeschikking nog niet onherroepelijk, omdat de enkele toezending ervan geen omstandigheid oplevert die maakt dat de verdachte daarmee bekend is (zie §2.2).

Van de vraag of de strafbeschikking onherroepelijk is, moet dus worden onderscheiden de vraag of zij ten uitvoer kan worden gelegd. Ook niet onherroepelijke strafbeschikkingen zijn voor tenuitvoerlegging vatbaar. Dat is minder schokkend dan op het eerste gezicht lijkt. Art. 257g lid 2 Sv bepaalt namelijk dat de tenuitvoerlegging wordt geschorst of opgeschort als verzet is ingesteld. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor het geval waarin naar het oordeel van het OM “vaststaat” dat het verzet te laat is ingesteld. De MvT spreekt van een “streng criterium”.²²² De uitzondering geldt alleen voor gevallen waarin het verzet in de ogen van het OM evident na afloop van de verzettermijn is gedaan.

Dat de niet-onherroepelijke strafbeschikking voor ten uitvoerlegging vatbaar is zolang geen verzet is gedaan, betekent dat aanmaningen kunnen worden verstuurd om te betalen (art. 24b lid 1 Sr). Als de verdachte niet betaalt, kan verhaal worden genomen op zijn goederen

²²¹ Zie het tussenvonnis van de rechtbank Utrecht van 31 oktober 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU3961.

²²² Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 38.

(zie de artt. 572 e.v. Sv). Zelfs kan de verdachte worden gegijzeld (art. 578b Sv). Maar zover hoeft het niet te komen. De (dreigende) executie kan voor de verdachte reden zijn om verzet in te stellen. Die executie wordt dan als gezegd geschorst of opgeschort. Een complicerende factor bij dit alles is, dat de wettelijke verhogingen waarin art. 24b Sr voorziet in geval van niet betalen, alleen van toepassing zijn als de strafbeschikking onherroepelijk is. Dat is in art. 24b Sr met zoveel woorden bepaald.

Uit het onderzoek blijkt dat de wettelijke regeling in het algemeen goed wordt nageleefd. Van een gedaan verzet wordt het CJIB automatisch in kennis gesteld, waarna de tenuitvoerlegging automatisch stopt. In de ontvangstbevestiging die na een gedaan verzet aan de verdachte wordt gezonden, wordt meegedeeld dat de executie wordt opgeschort of geschorst, behoudens nader bericht. Dat eventuele nadere bericht komt pas als bij de herbeoordeling wordt vastgesteld dat het verzet evident te laat is ingesteld. Vanaf de registratie van het verzet tot aan de herbeoordeling ligt de executie dus stil. Daarna kan het zijn dat de executie wordt hervat omdat het OM van oordeel is dat vaststaat dat het verzet tardief is.²²³ Uit de dossierstudie blijkt dat dit niet vaak voorkomt. In de ZSM-zaakstroom gebeurt dit in 11 gevallen, in de arrondissementale zaakstroom in 3 gevallen, in de CVOM-zaakstroom in 1 geval en in de CJIB-zaakstroom in 3 gevallen.

Het enkele feit dat het verzet als tardief moet worden aangemerkt, rechtvaardigt niet dat met de tenuitvoerlegging wordt voortgegaan. Daarvoor is immers een daartoe strekkend oordeel van het OM vereist. Dat geldt ook voor de uitzonderingsgevallen ten aanzien waarvan de tweede volzin van het eerste lid van art. 257e Sv bepaalt dat het verzet tot uiterlijk zes weken na de toezending van de strafbeschikking kan worden gedaan. Desondanks blijkt uit de dossierstudie dat in een aantal gevallen aanmaningen waren verstuurd zonder dat uit iets bleek dat het OM had geoordeeld dat vaststaat dat het verzet te laat is ingesteld.²²⁴ Dat deed zich voor in 1 geval in de ZSM-zaakstroom, in 1 geval in arrondissementale zaakstroom, in 5 gevallen in de CVOM-zaakstroom en in 8 gevallen in de CJIB-zaakstroom. Enkele van deze gevallen zijn aan het CJIB voorgelegd. Dat leverde als antwoord op dat deze fouten werden veroorzaakt door een automatiseringsprobleem tussen het CJIB en het OM.²²⁵ Dit probleem zou inmiddels tot het verleden moeten behoren.

In de gevallen waarin de executie wordt hervat nadat het OM heeft geoordeeld dat vaststaat dat het verzet tardief is, doen zich twee problemen voor. De eerste is dat – in strijd met wat de werkinstructies van het OM inhouden²²⁶ – aan de verdachte geen bericht wordt gestuurd dat de executie wordt hervat. In de CJIB-zaakstroom wordt dat in 2 gevallen geconstateerd en in de CVOM-zaakstroom in 1 geval. Dit leidt tot verontwaardigde verdachten die na de onaangekondigde aanmaningen verwoed beginnen te corresponderen. Het tweede probleem is dat er bij het versturen van aanmaningen ook verhogingen blijken te worden toegepast. Dat werd in totaal in 20 gevallen geconstateerd. Het gaat daarbij deels om gevallen waarin de executie is hervat zonder dat het OM heeft geoordeeld dat het verzet te laat is gedaan, deels om gevallen waarin aan de hervatting van de executie wel een beslissing van het OM ten grondslag ligt.

²²³ Zie voor de vraag of dit oordeel in alle gevallen voor juist kan worden gehouden, hierna, §4.5.

²²⁴ Het gaat om gevallen waarin het verzet in GPS als ontvankelijk staat beoordeeld (het vinkje ontvankelijk staat ‘aan’) en waarin niet blijkt van een aan de verdachte verstuurd brief dat de executie wordt hervat. In een aantal van deze gevallen is het verzet onmiskenbaar tijdig gedaan, maar er zijn ook gevallen bij waarin het verzet evident te laat is gedaan. Tussen deze gevallen is geen onderscheid gemaakt, omdat voor alle gevallen lijkt te gelden dat de hervatting van de executie niet aan een beslissing van het OM kan worden toegeschreven.

²²⁵ De gevallen die aan het CJIB zijn voorgelegd betroffen zaken waarin het verzet tijdig was gedaan. Of hetzelfde automatiseringsprobleem debet is aan de hervatting van de executie in de gevallen waarin het verzet wel tardief is gedaan, is niet helemaal duidelijk.

²²⁶ Zie de “Werkinstructie Wet OM-afdoening” (intern document; in de onderzoeksperiode golden twee versies, die van september 2013 en daarna die van januari 2014).

Volgens het CJIB klopt het dat verhogingen worden toegepast in gevallen waarin het OM de strafbeschikking “onherroepelijk” heeft geoordeeld. Er lijkt dus in zoverre sprake te zijn van een praktijk die berust op een bepaalde uitleg van de wet. De vraag is of die uitleg juist is. Daarover het volgende. Het in art. 257g lid 2 Sv bedoelde oordeel van het OM is niet dat de strafbeschikking onherroepelijk is, maar dat het verzet te laat is gedaan. Dat is niet hetzelfde, aangezien de termijnoverschrijding verschoonbaar kan zijn, hetgeen mogelijk pas blijkt als de verdachte bij de behandeling van het verzet door de rechter wordt gehoord. Bovendien is het oordeel van het OM slechts een voorlopig oordeel. Dat blijkt uit de tweede volzin van art. 257g lid 2 Sv, die inhoudt dat de rechter, als de executie op basis van het oordeel van het OM is hervat, kan bepalen dat de executie (opnieuw) wordt geschorst of opgeschort. Dat valt niet goed te begrijpen als ervan uitgegaan moet worden dat met het oordeel van het OM rechtens vaststaat dat de strafbeschikking onherroepelijk is. Het oordeel over de ontvankelijkheid van het verzet is, zo onderstreept de laatste volzin van art. 257g lid 2 Sv, uiteindelijk aan de rechter.

De term “onherroepelijk” in art. 24b lid 1 Sr moet in overeenstemming hiermee worden uitgelegd. Daarbij zij erop gewezen dat het artikellid de rechterlijke veroordeling en de strafbeschikking over dezelfde kam scheert (“in het geval de rechterlijke veroordeling of strafbeschikking onherroepelijk is”). Volgens de hoofdregel van art. 557 lid 1 Sv mag een veroordeling niet ten uitvoer worden gelegd, zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat en, als het rechtsmiddel is aangewend, daarop is beslist. Het is vaste jurisprudentie dat ook in gevallen waarin het rechtsmiddel te laat is ingesteld, met de tenuitvoerlegging moet worden gewacht totdat daarop onherroepelijk is beslist.²²⁷ De veroordeling kan dan dus niet (langer) als onherroepelijk worden aangemerkt. Het oordeel van de rechter moet worden afgewacht. Hetzelfde heeft dan te gelden voor de strafbeschikking. Daarbij verdient opmerking dat 257g lid 2, laatste volzin, Sv inhoudt dat de schorsing of opschorting “een einde neemt” als de rechter (in eerste aanleg) het verzet niet-ontvankelijk verklaart. Onherroepelijk is die niet-ontvankelijkverklaring daarmee niet. Er staat immers nog hoger beroep open. Het is daarom zeer de vraag of verhogingen mogen worden opgelegd als de verdachte gebruikmaakt van zijn recht op hoger beroep. Dat aan de schorsing of opschorting van de executie een einde is gekomen, wil niet zeggen dat de strafbeschikking in de zin van art. 24b lid 1 Sr onherroepelijk is.²²⁸

De conclusie kan moeilijk een andere zijn dan dat het aan het OM toe te rekenen handelen van het CJIB in deze gevallen in strijd met de wet is. Erkend kan worden dat de wetsgeschiedenis op dit punt onduidelijk is, maar de wettelijke regeling zelf biedt die duidelijkheid wel. Het is bovendien de vraag of het OM zich, nu het om het verhogen van de boete gaat, zich op de onduidelijkheid van de wet kan beroepen. Het enkele feit dat uiterst twijfelachtig is of een toereikende grondslag in de wet voorhanden is, had voor het OM redenen moeten zijn om die verhogingen achterwege te laten zolang de vereiste duidelijkheid niet was verkregen. De situatie dat het recht zo onzeker is dat de procureur-generaal zich in het kader van zijn toezichthoudende taak van een oordeel dient te onthouden, doet zich dus niet voor.

4.3.11 De afhandeling van het verzet na intrekking en vrijwillige betaling

Art. 257e lid 8 Sv biedt de mogelijkheid om het verzet in te trekken tot de aanvang van de behandeling van het verzet ter terechtzitting. De intrekking van het verzet brengt daarbij afstand mee van de bevoegdheid om dit rechtsmiddel opnieuw aan te wenden. Het artikellid verklaart de leden 2 tot en met 6 van art. 257e Sv van overeenkomstige toepassing op de

²²⁷ HR 10 december 1974, NJ 1975, 180.

²²⁸ Men kan zich afvragen wat rechtens is in het uitzonderlijke geval dat de verdachte pas (te laat) verzet instelt op een moment waarop al verhogingen zijn opgelegd. Vervallen dan die (rechtmatig) opgelegde verhogingen? Mag na de hervatting van de executie doorgestaan worden met de verhogingen, of geldt ook hier dat de onherroepelijke beslissing van de rechter moet worden afgewacht? Dit rapport is niet de plaats waarop op die lastige rechtsvragen een antwoord kan worden gegeven. Het gaat hier om een praktijk die zich voordoet in gevallen waarin op het moment waarop verzet wordt gedaan nog geen verhogingen zijn opgelegd en waarin de rechter in eerste aanleg nog geen uitspraak heeft gedaan.

intrekking van het verzet. Dit betekent dat voor die intrekking dezelfde (vorm)vereisten gelden als voor het doen van verzet (zie daarvoor §4.3.3).

Uit de dossierstudie blijkt dat het verzet zelden wordt ingetrokken. De onderstaande tabel geeft een overzicht, waarbij onderscheid is gemaakt al naar gelang het verzet is ingetrokken voordat of nadat de verdachte voor de zitting werd opgeroepen.

Zaakstroom (N=125)	Intrekken verzet voor oproeping	Intrekken verzet na oproeping	Totaal	% zaakstroom (N=125)
ZSM	3	3	6	4,8%
Arrondissementaal	4	1	5	4%
CVOM	1	-	1	0,8%
CJIB	1	1	2	1,6%

Tabel 4.5: aantallen ingetrokken verzetten per zaakstroom

In de meeste gevallen wordt het verzet schriftelijk ingetrokken. In 1 geval wordt het verzet in persoon door de raadsman van verdachte ingetrokken. In 2 gevallen wordt het verzet ingetrokken op een wijze die de wet niet toelaat, namelijk per e-mail (zonder ondertekening). In één geval gebeurt dit, zo blijkt uit de e-mailwisseling, op aanraden van het OM. De akte vermeldt in deze gevallen dat het verzet schriftelijk is ingetrokken.

Met de akte die van de intrekking moet worden opgemaakt, gaat ook in andere gevallen vaak wat mis. In 1 geval ontbreekt een akte van intrekking in het dossier. In andere gevallen vertoont de akte gebreken, zoals het onjuist vermelden van de verzetdatum, het ten onrechte vermelden dat de advocaat verklaarde bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd en het niet ondertekenen van de akte. Slechts in 2 gevallen wordt de akte correct opgemaakt.

Parketmedewerkers blijken, wellicht mede doordat de intrekking van het verzet weinig voorkomt, niet altijd goed op de hoogte te zijn van de wettelijke regeling. In één geval blijft de brief waarbij het verzet wordt ingetrokken een half jaar liggen voordat daarvan een akte wordt opgemaakt. In een ander geval krijgt de verdachte telefonisch te horen dat het verzet niet meer valt in te trekken, omdat de zaak al op de rol staat. De verdachte laat zich daardoor niet uit het veld slaan en trekt het verzet schriftelijk in, hetgeen wordt geaccepteerd. In nog weer een ander geval, dat niet verdisconteerd is in tabel 4.5, slaagt verdachte niet in zijn poging het verzet in te trekken:

Verdachte stelt op 4 maart 2014 (tijdig) verzet in tegen een OM-strafbeschikking van € 350,- voor overtreding van art. 417bis Sr (schuldheiling). Nadat de zaak opnieuw is beoordeeld, wordt de verdachte op 13 mei 2014 opgeroepen voor de terechtzitting van de politierechter van 22 juli 2014. Op 6 juni 2014 ontvangt het parket een brief van de verdachte waarin hij schrijft dat hij zijn verzet wenst in te trekken. Hierop volgt een brief van het OM dat de intrekking van het verzet bij het CJIB dient te geschieden omdat deze instantie verantwoordelijk is voor de executie. Zodra het OM van het CJIB een bewijs van betaling heeft ontvangen, zal oproeping worden ingetrokken. Kennelijk heeft de verdachte het er vervolgens bij laten zitten. De zaak wordt bij verstek door de politierechter behandeld, die dezelfde straf oplegt als het OM in de strafbeschikking.

Aangezien het bij de intrekking van het verzet maar om kleine aantallen gaat, moet voorzichtigheid worden betracht bij het trekken van conclusies. Het aantal gevallen waarin de intrekking van het verzet niet adequaat wordt afgehandeld, is echter verhoudingsgewijs groot, zodat de vraag gewettigd is of het louter om incidenten gaat.

De wettelijke regeling is onduidelijk over de vraag of het verzet door vrijwillige betaling kan worden 'ingetrokken'. Volgens art. 257e lid 1 Sv doet de verdachte die vrijwillig betaalt afstand van zijn recht om verzet in te stellen. Daarmee is nog niets gezegd over de vraag wat rechtens is als vrijwillig betaald wordt nadat verzet is gedaan. De laatste volzin van art. 257e lid 9 Sv bepaalt dat het verzet geacht wordt te zijn gericht tegen de gewijzigde strafbeschikking, tenzij daaraan door vrijwillige betaling is voldaan. Verdedigd zou kunnen worden dat het verzet in een dergelijk geval nergens meer tegen is gericht en daarom (door de rechter) niet-ontvankelijk moet worden verklaard wegens gebrek aan belang. Die oplossing is echter weinig praktisch. Verdedigbaar is dan ook dat de vrijwillige betaling wat de rechtsgevolgen ervan betreft, gelijk wordt gesteld met een intrekking van het verzet. De zaak hoeft dan niet bij de rechter te worden aangebracht.

In de dossierstudie doet zich 1 geval voor (in de arrondissementale zaakstroom) waarin de verdachte nadat hij verzet instelde tot betaling overging. In dit geval werd een akte opgemaakt inhoudende dat het verzet schriftelijk was ingetrokken. Die handelwijze is onjuist. Ook als wordt aangenomen dat een verzet na vrijwillige betaling mag worden afgehandeld als ware het ingetrokken, brengt dat niet mee dat een akte mag worden opgemaakt die in strijd met de waarheid is.

Uit het interview met de CVOM blijkt dat betaling van de OM-strafbeschikking na gedaan verzet met enige regelmaat voorkomt. De respondenten beschrijven verschillende categorieën. De categorie die het eerste wordt genoemd, betreft verdachten die lijken te denken dat betalen vereist is: *"Je hebt mensen die onmiddellijk betalen en dat bij het verzet ook aangeven, je hebt mensen die na een paar weken een briefje sturen met 'ik heb al betaald, maar ik dacht dat dat de bedoeling was, net zoals bij mulderfeiten."* De respondenten hebben de indruk dat deze laatste type gevallen zich tegenwoordig minder vaak voordoet doordat verdachten beter bekend zijn met het verschil tussen de strafbeschikking en de WAHV. Een andere categorie die wordt genoemd, betreft *"mensen die na een jaar denken ik wil van de zaak af zijn, dus ik betaal maar."* Daarnaast wordt ook nog de categorie gevallen genoemd waarin de kentekenhouder of vervoerder betaalt, terwijl de eigenlijke bestuurder verzet heeft ingesteld. De CVOM stelt dat altijd wordt onderzocht of de verdachte die de boete betaalt, dat doet met de bedoeling om zijn verzet in te trekken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat dit niet het geval is en dat de betaling daarom niet als 'vrijwillig' kan worden aangemerkt.²²⁹

4.4 De doorlooptijden

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of het OM een gedaan verzet voldoende voortvarend afhandelt. Een vraag daarbij is welke maatstaf dient te worden aangelegd. In de Wet OM-afdoening wordt de afhandeling niet aan bepaalde termijnen gebonden. Wel geldt op basis van het jurisprudentierecht met betrekking tot de redelijke termijn van art. 6 EVRM, dat de behandeling in eerste aanleg binnen twee jaar moet zijn afgerond. Daarnaast kan verdedigd worden dat ook ongeschreven rechtsbeginselen meebrengen dat een gedaan verzet niet te lang mag blijven liggen. Ook het maatschappelijke belang van een adequate rechtshandhaving kan ten slotte maken dat een gebrek aan voortvarendheid onbehoorlijk moet worden genoemd.

²²⁹ Interview CVOM, Utrecht, 7 juli 2016. Bij de bevroegde arrondissementsparketten wordt, als de verdachte betaalt nadat hij verzet instelde, de zaak op zitting gebracht waarna de niet-ontvankelijkheid van het OM wordt gevorderd.

In het navolgende zal eerst worden weergegeven wat uit het dossieronderzoek blijkt met betrekking tot de snelheid van afhandeling in de praktijk. De resultaten van het dossieronderzoek zullen daarbij op bepaalde punten aangevuld worden met de bevindingen uit de observaties en het groepsinterview. Vervolgens zal ingegaan worden op de vraag of de feitelijk gerealiseerde doorlooptijden acceptabel zijn.

4.4.2 De doorlooptijden in de praktijk

Hieronder wordt eerst weergegeven wat in eerste aanleg de totale duur van de procedure is geweest. Als beginpunt is daarbij de datum van de strafbeschikking genomen. Opmerking daarbij verdient dat, zoals al uit het eerdere onderzoek bleek, in de praktijk lang niet altijd sprake is van een strafbeschikking die, zoals art. 257a lid 6 Sv voorschrijft, de datum vermeldt waarop zij is uitgevaardigd. In de meeste gevallen wordt, nadat de beslissing genomen is, door het CJIB een als strafbeschikking aangemerkte kennisgeving verstuurd, die enkele dagen 'vooruit' is gedagtekend.²³⁰ Die werkwijze wordt ook gevolgd ingeval van een wijziging van de strafbeschikking of van een kennisgeving sepot.²³¹ In de dossierstudie is die 'vooruit' geschoven datum aangehouden. In gevallen waarin de (kennisgeving van) de strafbeschikking in het dossier ontbrak, is de datum genomen die vermeld wordt in het CJIB-zaakoverzicht.

Het eindpunt van de procedure is afhankelijk van de afdoeningsbeslissing die het OM neemt en de opstelling van de verdachte. Als de verdachte zijn verzet intrekt, komt daarmee een einde aan het proces. Hetzelfde geldt voor de intrekking van de strafbeschikking. Anders is het bij een wijziging van de strafbeschikking. De verdachte dient ook dan opgeroepen te worden voor de zitting, tenzij de verdachte zijn verzet intrekt of vrijwillig betaalt (zie §2.2). In alle gevallen waarin de verdachte wordt opgeroepen voor de zitting, geldt dat het proces in eerste aanleg eindigt op het moment waarop de rechter uitspraak doet.²³² In een aantal zaken bleek dat de afdoeningsbeslissing nog op zich liet wachten op het moment waarop de dossierstudie werd afgesloten. Dat was op 31 mei 2016, bijna twee jaar na het einde van de onderzoeksperiode. In deze gevallen is de datum waarop de dossierstudie werd afgesloten als fictieve einddatum genomen.

De volgende tabel²³³ geeft per zaakstroom een overzicht van de doorlooptijden in eerste aanleg, waarbij een onderverdeling is gemaakt in periodes van telkens een half jaar langer.

Periode	ZSM	Arrondissementaal	CVOM	CJIB
1 dag - ½ jaar	19 (15,2%)	40 (32,0%)	3 (2,4%)	6 (4,8%)
½ jaar - 1 jaar	33 (26,4%)	32 (25,6%)	3 (2,4%)	17 (13,6%)
1 jaar - 1½ jaar	34 (27,2%)	31 (24,8%)	2 (1,6%)	35 (28,0%)
1 ½ jaar - 2 jaar	24 (19,2%)	6 (4,8%)	22 (17,6%)	21 (16,8%)
2 jaar - 2½ jaar	12 (9,6%)	12 (9,6%)	87 (69,6%)	38 (30,4%)
> 2½ jaar	3 (2,4%)	4 (3,2%)	8 (6,4%)	8 (6,4%)
Totaal	124 (100%)	124 (100%)	124 (100%)	124 (100%)

Tabel 4.6: periode tussen de datum van de OM-strafbeschikking en het einde van de eerste procesfase

²³⁰ Beschikt en Gewogen, p. 47.

²³¹ Dat is opmerkelijk omdat het motief hier niet gelegen kan zijn in het tegemoetkomen van de verdachte door een later beginpunt van de verzettermijn te creëren.

²³² Dit lijkt uitzondering in gevallen waarin het OM de strafbeschikking na de oproeping alsnog intrekt.

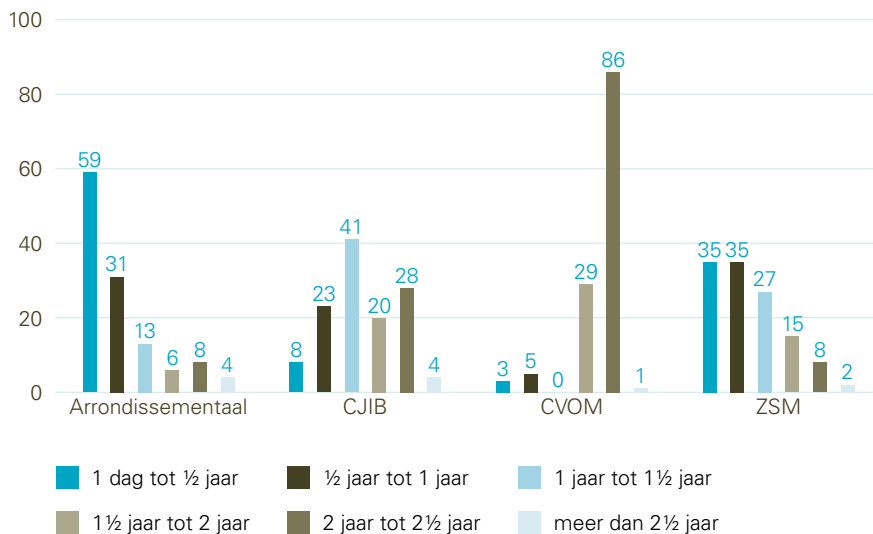
²³³ In deze en de volgende tabellen en figuren wordt de volgende indeling voor de doorlooptijden gebruikt, tenzij anders aangegeven: 1 dag-½ jaar is gelijk aan 1 dag-182 dagen; ½ jaar-1 jaar is gelijk aan 183-365 dagen; 1 jaar-1½ jaar is gelijk aan 366-547 dagen; 1½ jaar-2 jaar is gelijk aan 548-730 dagen; 2-2½ jaar is gelijk aan 730-912 dagen en > 2½ jaar is gelijk aan > 912 dagen.

De tabel maakt zichtbaar dat er grote verschillen zijn tussen de zaakstromen. In de CVOM zaakstroom wordt in maar liefst 76% van de bestudeerde gevallen meer dan twee jaar gedaan over het proces in eerste aanleg. In de CJIB zaakstroom betreft dit 36,8% van de gevallen. In de andere zaakstromen ligt dit percentage rond de 12%. Korte doorlooptijden zijn vooral in de arrondissementale zaakstroom te noteren. Hier is de procedure in iets meer dan 30% van de gevallen binnen een half jaar afgerond. In de CVOM-zaakstroom en de CJIB zaakstroom ligt dit percentage onder de 5%.

Het voorgaande geeft een globaal beeld van de duur van de verzetprocedure. Om het beeld scherper te krijgen, is ook onderzocht hoeveel tijd er verloopt tussen de datum waarop verzet wordt gedaan en datum waarop de eerste afdoeningsbeslissing van het OM voor de verdachte kenbaar is. Als datum is daarbij genomen de datum waarop de oproeping of de beslissing blijktens de dagtekening ervan voor betekening is uitgegaan of anderszins aan de verdachte is verzonden.²³⁴ In enkele gevallen wordt later nog een tweede beslissing genomen. De strafbeschikking wordt bijvoorbeeld na de oproeping van de verdachte voor de zitting alsnog ingetrokken. Die tweede beslissing blijft hier buiten beschouwing.

In de gevallen waarin nog geen (eerste) afdoeningsbeslissing was genomen op het moment waarop de dossierstudie werd afgesloten, is weer de datum van die afsluiting als fictieve einddatum genomen. In een aantal gevallen werd het verzet door de verdachte ingetrokken voordat het OM een afdoeningsbeslissing had genomen. Dat deed zich voor in 3 gevallen in de ZSM-zaakstroom, in 4 gevallen in de arrondissementale zaakstroom, in 1 geval in de CVOM-zaakstroom en ook in 1 geval in de CJIB-zaakstroom. Deze gevallen zijn buiten beschouwing gelaten. Dat betekent dat respectievelijk 122 (ZSM), 121 (arrondissementaal), en tweemaal 124 (CVOM en CJIB) dossiers zijn beoordeeld op de periode tussen het verzet en de eerste beslissing van het OM.

De volgende figuur brengt per zaakstroom in absolute aantallen in beeld hoeveel tijd er gemoeid is met het nemen van een afdoeningsbeslissing na een gedaan verzet. Er is weer per zaakstroom een onderverdeling gemaakt in periodes van telkens een half jaar langer.



Figuur 4.7: periode tussen verzet en afdoeningsbeslissing in de vier zaakstromen

²³⁴ Zoals in §4.3.9 is uiteengezet, wordt in een minderheid van de gevallen voorafgaand aan de oproeping een brief aan de verdachte verzonden waarin de oproeping wordt aangekondigd. Daarmee is hier geen rekening gehouden.

Ook uit deze figuur blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de zaakstromen. In de arrondissementale zaakstroom en ZSM-zaakstroom wordt in de meeste gevallen binnen één jaar een afdoeningsbeslissing genomen. In de arrondissementale zaakstroom wordt zelfs in bijna de helft van de gevallen binnen een half jaar beslist. De CJIB- en CVOM-zaakstromen geven een heel ander beeld te zien. In deze zaakstromen wordt in de meeste dossiers pas ná het eerste jaar een afdoeningsbeslissing genomen op het verzet. Daarbij blijkt dat in de CVOM-zaakstroom in 87 gevallen, ofwel 69,6% van de 125 bestudeerde zaken en in 31 gevallen in de CJIB-zaakstroom, oftewel 24,8% van de 125 bestudeerde zaken pas na 2 jaar of meer een afdoeningsbeslissing wordt genomen. Dat ligt in de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale zaakstroom (respectievelijk 10 zaken (8,0%) en 12 zaken (9,6%)) stukken lager.

Om de verschillen in de zaakstromen nog op andere wijze inzichtelijk te maken, is per zaakstroom de gemiddelde periode berekend tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing en zijn de minimale en de maximale duur genoteerd.

Zaakstroom	Periode tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing (gemiddeld)	Min	Max
ZSM	359 dagen	2 dagen	1020 dagen
Arrondissementaal	272 dagen	3 dagen	1048 dagen
CVOM	720 dagen	25 dagen	922 dagen
CJIB	522 dagen	18 dagen	1034 dagen

Tabel 4.7: de gemiddelde periode tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing, met de minimale en de maximale tijdsduur

Ook uit deze cijfers blijkt dat, hoewel het nemen en effectueren van een afdoeningsbeslissing in alle zaakstromen gemiddeld veel tijd vergt, de CVOM- en de CJIB-zaakstroom er in negatieve zin uitspringen.

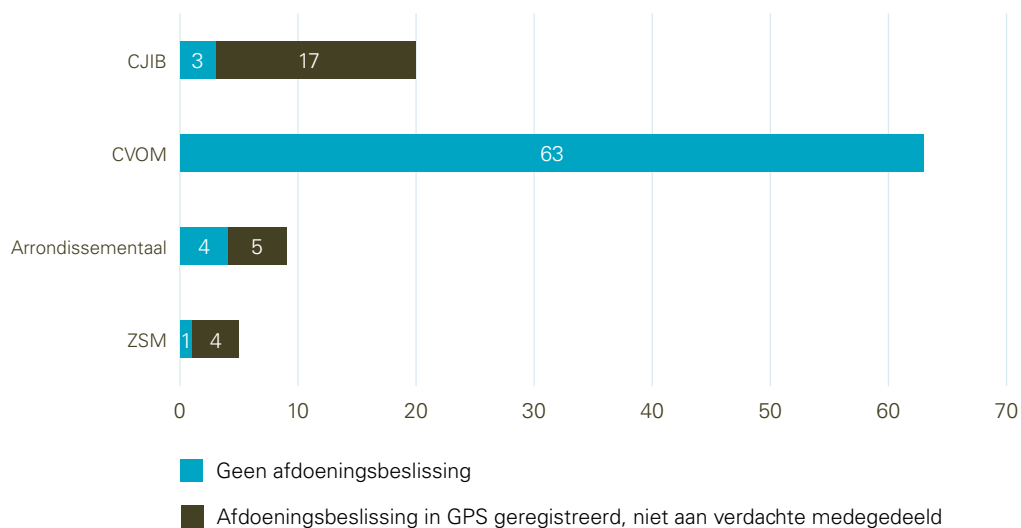
Voor een nadere analyse van de gepresenteerde cijfers zijn twee punten van belang. Het eerste punt is dat zoals gezegd uitgegaan is van een afdoeningsbeslissing die voor de verdachte kenbaar is doordat de neerslag ervan aan de verdachte is toegezonden. Uit de dossierstudie blijkt dat tussen het moment waarop de afdoeningsbeslissing wordt genomen en het moment waarop die beslissing aan de verdachte wordt bekendgemaakt, veel tijd kan verlopen. Dat doet zich in het bijzonder voor als tot oproeping van de verdachte wordt besloten. Dat komt doordat er in dat geval, zoals nog zal worden uiteengezet, vaak reden is om met de daadwerkelijke oproeping te wachten. Het voorgaande betekent dat uit de hiervoor gepresenteerde cijfers niet direct valt af te leiden hoe snel de herbeoordeling na een gedaan verzet plaatsvindt.

Het tweede punt is dat de doorlooptijden niet alleen verschillen per zaakstroom, maar ook per type afdoeningsbeslissing uiteenlopen.²³⁵ Voor een deel ligt dit al in het eerste punt besloten. Indien tot oproeping wordt besloten, wordt de doorlooptijd mede bepaald door het feit dat de daadwerkelijke oproeping dikwijls op een later tijdstip plaatsvindt. Op grond daarvan zou men verwachten dat de doorlooptijden bij dit type afdoeningsbeslissing het langste zijn. Toch is dat niet het geval.

Zeer lange doorlooptijden laten zich in de eerste plaats noteren in de gevallen waarin nog geen afdoeningsbeslissing is genomen en waarin als fictieve einddatum de sluiting van het dossieronderzoek is aangehouden. Figuur 4.8 laat per zaakstroom zien hoe vaak dit voorkomt.

²³⁵ Omdat het aantal gevallen waarin de strafbeschikking wordt gewijzigd (5) te klein is voor het trekken van conclusies, is deze afdoeningsbeslissing buiten beschouwing gelaten.

Daarbij is onderscheid gemaakt tussen 1) het geval waarin nog geen afdoeningsbeslissing is genomen en 2) het geval waarin de verdachte nog niet in kennis is gesteld van de genomen beslissing.



Figuur 4.8: dossiers in de dossierstudie waarin nog geen kenbare afdoeningsbeslissing is genomen

Uit deze figuur blijkt dat in respectievelijk 4% (5 zaken, ZSM), 7,2% (9 zaken, arrondissementaal), 16% (20 zaken, CJIB) en 50,4% (63 zaken, CVOM) van de 125 bestudeerde gevallen nog geen (kenbare) afdoeningsbeslissing is genomen. In de CVOM-zaakstroom valt niet alleen het hoge aantal op, maar ook het geheel ontbreken van gevallen waarin al wel een afdoeningsbeslissing is genomen. Dat de doorlooptijden hier lang zijn, volgt reeds uit het feit dat de fictieve einddatum bijna twee jaar na de onderzoeksperiode ligt. Nadere analyse wijst dan ook uit dat de fictieve doorlooptijd in verreweg de meeste gevallen tussen de 2 en 2½ jaar ligt. Slechts in 4 gevallen (in de CVOM-zaakstroom) is de doorlooptijd nog net geen twee jaar.

Lange doorlooptijden doen zich ook voor in de gevallen waarin de strafbeschikking door het OM wordt ingetrokken. De volgende tabel geeft daarvan een beeld.²³⁶

Periode	ZSM	Arrondissementaal	CVOM	CJIB
1 dag - ½ jaar	9 (34,6%)	12 (85,7%)	2 (3,7%)	4 (7,7%)
½ jaar - 1 jaar	4 (15,4%)	-	-	12 (23,1%)
1 jaar - 1½ jaar	1 (3,8%)	-	-	22 (42,3%)
1½ jaar - 2 jaar	10 (38,5%)	-	24 (44,4%)	9 (17,3%)
2 jaar - 2½ jaar	2 (7,7%)	2 (14,3%)	28 (51,9%)	5 (9,6%)
> 2½ jaar	-	-	-	-
Totaal	26 (100%)	14 (100%)	54 (100%)	52 (100%)

Tabel 4.8: periode tussen verzet en intrekken van het verzet per zaakstroom

²³⁶ Er zij voor alle duidelijkheid op gewezen dat de periodes in deze tabel niet geheel samenvallen met de periodes in tabel 4.6. Het beginpunt verschilt namelijk. In deze tabel wordt gerekend vanaf het moment waarop verzet wordt gedaan, in tabel 4.6 vanaf het moment waarop de OM-strafbeschikking wordt opgelegd.

De tabel laat in de eerste plaats zien dat het aantal gevallen waarin de strafbeschikking wordt ingetrokken per zaakstroom verschilt. In de CJIB-zaakstroom en de CVOM-zaakstroom zijn respectievelijk 52 en 54 strafbeschikkingen ingetrokken, oftewel meer dan 40% van de 125 bestudeerde gevallen. In de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale zaakstroom ligt het aantal intrekkingen met respectievelijk 26 en 14 gevallen beduidend lager. De tabel laat voorts zien dat zich ook grote verschillen in doorlooptijden voordoen. In de arrondissementale zaakstroom, die het kleinste aantal intrekking telt, wordt de strafbeschikking in de meeste gevallen binnen een half jaar ingetrokken. In de 2 gevallen waarvoor dat niet geldt, is de doorlooptijd met meer dan twee jaar juist extreem lang. In de CVOM-zaakstroom, waarin het hoogste aantal intrekkingen valt te noteren, wordt de strafbeschikking in slechts 2 gevallen binnen een half jaar ingetrokken. In 96,3% van de gevallen duurt het meer dan anderhalf jaar voordat de strafbeschikking wordt ingetrokken, in iets meer dan 50% van de gevallen zelfs meer dan twee jaar.²³⁷

De verklaring voor deze uitkomsten is gelegen in de gehanteerde sepotgronden. Zoals in §4.6 nog nader zal worden uiteengezet, vormt de lange tijd die sinds het instellen van het verzet is verstreken, dikwijls een reden om de strafbeschikking in te trekken. Die intrekking is dan dus het resultaat van het gebrek aan voortvarendheid dat bij de afhandeling van het verzet is betracht. Omgekeerd betekent dit dat in bijna alle gevallen waarin de intrekking na meer dan anderhalf jaar plaatsvindt, dit is vanwege het tijdsverloop. De conclusie kan dan moeilijk een andere zijn dan dat het gebrek aan voortvarendheid in het bijzonder in de CVOM-zaakstroom dramatische vormen aanneemt. Als men het hoge aantal intrekkingen (54) optelt bij het hoge aantal gevallen waarin nog geen herbeoordeling heeft plaatsgehad (63), dan blijven nog maar 8 van de 125 bestudeerde gevallen over. Daarvan moet dan nog het ene geval worden afgetrokken waarin de verdachte zijn verzet introk voordat de herbeoordeling plaatsvond. Het resultaat is dat de verdachte in slechts 7 gevallen voor de zitting is opgeroepen.

De volgende tabel geeft een beeld van de doorlooptijden in de gevallen waarin de verdachte is opgeroepen voor de zitting. Er is per zaakstroom berekend hoeveel tijd verstrijkt tussen het verzet en de dagtekening van de eerste oproeping.

<i>Periode</i>	<i>ZSM</i>	<i>Arrondissementaal</i>	<i>CVOM</i>	<i>CJIB</i>
1 dag - ½ jaar	26 (28,6%)	43 (46,2%)	1 (14,3%)	3 (6,3%)
½ jaar - 1 jaar	31 (34%)	31 (33,3%)	5 (71,4%)	11 (22,9%)
1 jaar - 1½ jaar	26 (28,6%)	14 (15,1%)	-	17 (35,4%)
1½ jaar - 2 jaar	5 (5,5%)	4 (4,3%)	1 (14,3%)	10 (20,8%)
2 jaar - 2½ jaar	3 (3,3%)	1 (1,1%)	-	7 (14,6%)
Totaal	91 (100%)	93 (100%)	7 (100%)	48 (100%)

Tabel 4.9: periode tussen verzet en de oproeping per zaakstroom

Uit de tabel blijkt dat er grote verschillen zijn per zaakstroom in het aantal gevallen waarin oproeping plaatsvindt. Dat behoeft na de gevonden verschillen in het aantal gevallen waarin nog geen beslissing is genomen en het aantal gevallen waarin de strafbeschikking wordt ingetrokken, niet te verbazen. Ook de doorlooptijden geven verschillen te zien. In de arrondissementale zaakstroom gaat de oproeping in 46,2% van de gevallen binnen een half jaar de deur uit, in de andere zaakstromen ligt dat percentage veel lager. Het aantal oproepingen

²³⁷ Zie voor gelijksoortige bevindingen een recent rapport van de Nationale Ombudsman. Rapport van de Nationale Ombudsman, dd. 31 januari 2017, 2017/010, p. 7.

in de CVOM-zaakstroom is te klein om uitspraken te doen over de doorlooptijden bij deze vorm van afdoening. Hooguit kan gezegd worden dat de cijfers lijken te bevestigen dat oude zaken consequent worden geseponeerd. Opvallend is dat alle andere zaakstromen dossiers bevatten waarin nog wordt opgeroepen nadat twee jaar of meer is verstreken.

De verschillen kunnen ook in gemiddelden worden weergegeven. Dat gebeurt in de volgende tabel.

<i>Zaakstroom</i>	<i>Periode tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing (gemiddeld)</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
ZSM (91 zaken)	402 dagen	2 dagen	802 dagen
Arrondisementaal (93 zaken)	266 dagen	9 dagen	760 dagen
CVOM (7 zaken)	288 dagen	25 dagen	728 dagen
CJIB (48 zaken)	488 dagen	119 dagen	958 dagen

Tabel 4.10: de gemiddelde periode tussen het verzet en de oproeping met de minimale en de maximale tijdsduur

In de ZSM-zaakstroom en de CJIB-zaakstroom duurt het gemiddeld meer dan een jaar na het verzet alvorens de oproeping uitgaat. In de arrondissementale zaakstroom ligt het gemiddelde lager, maar nog altijd ruim boven het halve jaar. Over de CVOM-zaakstroom kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan.

Zoals gezegd is het moment waarop de oproeping de deur uitgaat niet maatgevend voor het moment waarop de herbeoordeling plaatsvindt. Om daarvan een beter beeld te krijgen is op grond van de in GPS beschikbare gegevens geïnventariseerd hoe lang het na de beslissing duurt totdat daadwerkelijk wordt opgeroepen. Tabel 4.11 geeft daarvan het volgende overzicht.

<i>Zaakstroom</i>	<i>Periode tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing (gemiddeld)</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
ZSM (91 zaken)	180 dagen	0 dagen	582 dagen
Arrondisementaal (93 zaken)	159 dagen	0 dagen	650 dagen
CVOM (7 zaken)	274 dagen	17 dagen	717 dagen
CJIB (48 zaken)	210 dagen	1 dag	817 dagen

Tabel 4.11: de gemiddelde periode tussen het de herbeoordeling en de werkelijk uitgegane oproeping

Uit dit overzicht blijkt dat het in alle zaakstromen lang kan duren voordat de beslissing tot oproeping wordt geëffectueerd. In de arrondissementale zaakstroom is de gemiddelde duur het kortst, maar nog altijd meer dan vijf maanden. In de CJIB-zaakstroom is die duur zeven maanden, en in de CVOM-zaakstroom nog veel langer, maar het kleine aantal van 7 zaken maakt weer dat deze uitkomst weinig zegt. Een onderlinge vergelijking van de tabellen 4.10 en 4.11 leert dat het OM in de arrondissementale zaakstroom relatief het snelste is met de

herbeoordeling.²³⁸ Die vindt hier na gemiddeld 107 dagen plaats. In de CJIB-zaakstroom laat de herbeoordeling met gemiddeld 278 dagen het langst op zich wachten.

Men kan zich afvragen waarom na de herbeoordeling zo lang wordt gewacht met het doen uitgaan van de oproeping. Een mogelijke reden zou kunnen zijn dat door de rechtbanken te weinig zittingscapaciteit wordt vrijgemaakt voor het behandelen van verzetzaken. Door CVOM-medewerkers werd dit in een interview in elk geval uitdrukkelijk als verklaring aangedragen.²³⁹ Er worden door de rechtbanken in de regel geen speciale zittingen gehouden voor verzetzaken, hetgeen ook tijdens de observaties in het kader van onderhavig onderzoek werd vastgesteld.²⁴⁰ Of het gebrek aan voor de behandeling van verzetzaken beschikbaar gestelde zittingscapaciteit de CVOM meer parten speelt dan de arrondissementsparketten, die kortere lijnen hebben met de 'eigen' rechtbank, is niet onderzocht. Onderzocht is evenmin waarom de rechtbanken in de onderzoeksperiode zo weinig tijd voor verzetzaken inruimden. Een deel van het probleem zou gelegen zijn in het feit dat verzetzaken door het hoge opkomstpercentage relatief meer zittingscapaciteit vergen. Niet uitgesloten is evenwel dat ook de wijze waarop de rechtbanken worden gefinancierd, een rol speelt. Andere zaken leveren meer op.

Het gebrek aan zittingscapaciteit is niet de enige oorzaak van de lange doorlooptijden bij in het bijzonder de CVOM. In het al genoemde interview wezen de medewerkers van de CVOM erop dat de CVOM in de onderzoeksperiode, en overigens ook nu nog, kampte met een hoge werklast en daardoor met een te beperkte verwerkingscapaciteit. De hoge werklast had daarbij, in combinatie met het gebrek aan zittingscapaciteit, tot gevolg dat de herbeoordeling van verzetzaken dikwijls geen prioriteit kreeg. Waarom nog meer zaken herbeoordelen, als er al een stuwmeer aan beoordeelde zaken lag waarin nog geen oproeping kon plaatsvinden?

4.4.3 Beoordeling

De Hoge Raad hanteert bij de vraag of de redelijke termijn is overschreden als uitgangspunt dat de behandeling in eerste aanleg binnen twee jaar moet zijn afgerond. Er is geen reden om in gevallen waarin verzet is gedaan tegen een strafbeschikking van dat uitgangspunt af te wijken. Het argument dat in die gevallen sprake is van een behandeling in twee instanties (uitvaardiging strafbeschikking door het OM gevolgd door beoordeling van de zaak door de rechter) gaat niet op. De procedure die leidt tot de uitvaardiging van een strafbeschikking door het OM kan, als het om de redelijke termijn gaat, niet gelijkgesteld worden aan een berechting door de strafrechter. Daar komt bij dat de uitvaardiging van een strafbeschikking zich in beginsel dient te beperken tot zaken die ook vanuit een oogpunt van bewijsvoering als eenvoudig zijn aan te merken. Gelet op die eenvoud wordt de lat bepaald niet te hoog gelegd als een termijn van twee jaar wordt aangehouden.

Zoals wij zagen (tabel 4.6) duurt het proces, gerekend vanaf de uitvaardiging van de strafbeschikking, in de CVOM-zaakstroom in 76% van de zaken meer dan twee jaar. In de CJIB-zaakstroom geldt dat voor ruim een derde van de zaken, terwijl in de beide andere zaakstromen 1 op de 10 zaken niet binnen een redelijke termijn is opgelost. Daarbij moet dan nog bedacht worden dat in een aantal zaken de redelijke termijn alleen daarom niet wordt geschonden omdat de strafbeschikking na anderhalf tot twee jaar is ingetrokken. In de CVOM-zaakstroom geldt dat voor 22 zaken, in de CVOM-zaakstroom voor 24 zaken en in de ZSM-zaakstroom voor 10 zaken. Bedacht moet voorts worden dat in veel gevallen het beginpunt van de redelijke termijn eerder zal liggen dan het moment waarop de strafbeschikking

²³⁸ De cijfers indiceren voor de CVOM-zaakstroom een uiterst korte herbeoordelingstermijn van gemiddeld 14 dagen, maar dat bevestigt slechts dat het hier om uitzonderlijke gevallen gaat, die niet maatgevend zijn voor het geheel. Uit het voorgaande bleek dat het in deze zaakstroom in het algemeen juist heel lang duurt voordat een herbeoordeling plaatsvindt.

²³⁹ Interview 7 juli 2016, CVOM, Utrecht.

²⁴⁰ Het is mogelijk dat hierin inmiddels enige verandering is opgetreden. Dit is niet nader uitgezocht.

wordt uitgevaardigd. In zaken waarin niet op kenteken is bekeurd, zal de verdachte immers doorgaans zijn verhoord en zal hij daaruit hebben kunnen opmaken dat een strafvervolgning op handen is.

Van het OM mag worden verwacht dat het de verzetprocedure zodanig organiseert dat een overschrijding van de redelijke termijn niet meer dan een zeldzaam incident is. Als er rekening mee wordt gehouden dat de oproeping mede met het oog op de betekening ervan ruim voor de zitting dient uit te gaan en dat betekeningproblemen en andere redenen kunnen maken dat de behandeling van de zaak moet worden aangehouden, lijkt oproeping binnen een jaar nadat verzet is gedaan in het algemeen voldoende voortvarend om schending van de redelijke termijn te voorkomen.

Nu is de vraag of de redelijke termijn hier het enige normerende gezichtspunt vormt. Lang voordat het EVRM en het IVBPR het licht zagen, schreef het Wetboek van Strafvordering al voor dat opsporingsambtenaren 'ten spoedigste' proces-verbaal dienden op te maken en dit 'onverwijld' moesten doen toekomen aan de OvJ, die dan 'zoo spoedig mogelijk' tot vervolging diende over te gaan als daarvoor reden was. Deze voorschriften kunnen worden gezien als de uitdrukking van een ongeschreven rechtsbeginsel dat inhoudt dat strafzaken met bekwame spoed dienen te worden afgehandeld. In dit verband kan ook gewezen worden op het bestuursrecht, waaraan in de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening veelvuldig is gerefereerd.²⁴¹ De herbeoordeling die in de Aanwijzing OM-strafbeschikking wordt voorgeschreven, vertoont gelijkenis met de figuur van het administratief bezwaar. Hier geldt in beginsel een beslistermijn van zes weken (art. 7:10 Awb). De herbeoordeling kan ook worden vergeleken met het beroep op de OvJ dat openstaat indien op grond van de WAHV een administratieve sanctie is opgelegd. Hier geldt een beslistermijn van zestien weken (art. 7 lid 1 WAHV jo. art. 7:24 lid 1 Awb). Ook van deze termijnen zou kunnen worden gezegd dat zij uitdrukking geven aan een ongeschreven rechtsbeginsel. Als dat juist is, valt er moeilijk een goede reden te bedenken waarom het bij de herbeoordeling na een gedaan verzet zoveel langer zou mogen duren dan zestien weken.

Dat de afdoeningsbeslissing in de huidige praktijk slechts in een minderheid van de zaken binnen zestien weken afkomt, zal na de weergave van de bevindingen in de vorige paragraaf niet verbazen. De volgende tabel brengt dat in beeld. De zaken waarin de verdachte zijn verzet introk, zijn weer buiten beschouwing gelaten. De percentages zijn wel berekend op basis van het totaal van 125 zaken.

<i>Zaakstroom</i>	<i>Zaken met een afdoeningsbeslissing binnen 16 weken</i>	<i>% zaakstroom (N=125)</i>	<i>Zaken met een afdoeningsbeslissing na 16 weken</i>	<i>% zaakstroom (N=125)</i>	<i>Totaal</i>
ZSM	16	12,8%	106	84,8%	122
Arrondissementaal	42	33,6%	79	63,2%	121
CVOM	3	2,4%	121	96,8%	124
CJIB	0	0 %	124	99,2%	124

Tabel 4.12: totaal en percentage zaken binnen 16 weken afgedaan en na 16 weken afgedaan per zaakstroom

²⁴¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29849, nr. 3, p. 1-3; 5; 20; 31-33; 43; 57; 66 en 73.

De resultaten spreken voor zich. De enige zaakstroom waarin met enige regelmaat binnen zestien weken wordt beslist, is de arrondissementale zaakstroom.

Men kan zich afvragen waarom de wetgever geen termijn heeft geformuleerd waarbinnen een gedaan verzet door het OM moet zijn afgehandeld. De verklaring lijkt te zijn dat de wetgever het doen van verzet niet heeft gezien als een variant op het administratief bezwaar of beroep. De herbeoordeling berust niet op de wet, maar op een aanwijzing van het OM. Art. 257f lid 1 Sv schrijft eenvoudig voor dat de OvJ het verzet ter kennis brengt van de rechtbank. Die verplichting vervalt alleen als de OvJ de strafbeschikking intrekt. Daaruit valt af te leiden dat de OvJ in het gedane verzet aanleiding mag vinden om de strafbeschikking in te trekken (of te wijzigen), en dat er daarom ook gelegenheid moet zijn om te bezien of het verzet daartoe aanleiding geeft, maar een rechtvaardiging om de voldoening aan de plicht van art. 257f lid 1 Sv voor zich uit te schuiven, levert dat niet op.

Een termijn van zestien weken waarbinnen de zaak moet zijn geappointeerd en de verdachte opgeroepen, biedt, mede gelet op de in beginsel eenvoudige aard van de zaken, ruimschoots gelegenheid om te bezien of er aanleiding is om de strafbeschikking te wijzigen of in te trekken. Dat veronderstelt dan wel dat die wijziging of intrekking een uitzondering op de regel vormt. Die veronderstelling is alleen realistisch als het OM op de juistheid van de initiële beslissing om een strafbeschikking uit te vaardigen, kan vertrouwen. Misschien wringt juist daar de schoen.

Nog twee opmerkingen tot slot. De eerste is dat een praktijk die ertoe leidt dat, zoals in de CVOM-zaakstroom het geval is, strafzaken massaal moeten worden geseponeerd vanwege het tijdsverloop, ook bezien vanuit de verplichting die op het OM rust om de wet te handhaven, als onbehoorlijk moet worden aangemerkt. De tweede opmerking heeft betrekking op de vraag of de trage afhandeling geheel aan het OM kan worden toegerekend. Volgens de CVOM moet die traagheid immers mede worden toegeschreven aan de rechtbanken, die onvoldoende zittingscapaciteit zouden vrijmaken om een voortvarende afhandeling mogelijk te maken. Erkend kan worden dat het OM de realisering van de vereiste voortvarende afhandeling van zaken niet geheel in eigen hand heeft en dat die realisering mede afhangt van de medewerking van de rechtbanken. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de vertraging geheel aan deze externe factor kan worden toegeschreven.

4.5 De beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet

Zoals in §4.3.10 is uiteengezet, is het oordeel over de vraag of het gedane verzet ontvankelijk is uiteindelijk aan de rechter. Art. 257f lid 4 Sv noemt drie gronden waarop het verzet door de rechter niet-ontvankelijk wordt verklaard, namelijk indien het verzet niet tijdig is gedaan, indien het onbevoegdlijk is gedaan en indien niet aan de vormvereisten van art. 257e lid 5 Sv is voldaan. Vooruitlopend op de beslissing van de rechter kan het OM oordelen dat *“vaststaat dat het verzet na het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn is gedaan”*, op welke grond de executie van de strafbeschikking kan worden hervat (art. 257g lid 2 Sv). Zoals uit de tekst van de bepaling blijkt, geldt deze voorziening alleen voor een te laat gedaan verzet. Een onbevoegdlijk of niet op de juiste wijze gedaan verzet kan dus niet leiden tot hervatting van de executie. Daarvoor is een goede grond aanwezig. Verdedigbaar is namelijk dat gebreken in de bevoegdheid en fouten in de vorm alleen dan tot de niet-ontvankelijkheid van het verzet leiden als de verdachte niet ter terechtzitting verschijnt. Als hij wel verschijnt en verklaart dat hij achter het gedane verzet staat, kunnen deze gebreken voor gedekt worden gehouden. Dat althans is de lijn die de Hoge Raad met betrekking tot het instellen van hoger beroep aanhoudt.²⁴²

²⁴² Zie HR 20 maart 2012, ECLI:NL:HR:BV6999. Vgl. met betrekking tot het cassatieberoep HR 19 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3924.

In deze paragraaf staat centraal de vraag hoe het OM de ontvankelijkheid van het verzet beoordeelt in het kader van de toepassing van art. 257g lid 2 Sv. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de vraag hoe de OvJ zich op de terechtzitting opstelt als het gaat om de vraag of het gedane verzet ontvankelijk is. Met de eerst genoemde vraag zal worden begonnen.

Volgens de beide versies van de "*Werkinstructie Wet OM-afdoening*" die in de onderzoeksperiode golden²⁴³ en de "*Werkinstructie 1e lijn 'verwerken verzet'*"²⁴⁴ ligt de focus bij de beoordeling van de ontvankelijkheid op de vraag of het verzet tijdig is gedaan. In de eerst genoemde werkinstructie wordt een niet-ontvankelijk verzet in feite gelijkgesteld aan een verzet waarover "geen twijfel" bestaat dat het "te laat" is ingesteld. Deze vernauwing van de ontvankelijkheidsvraag tot de tijdigheid van het gedane verzet valt goed te begrijpen. Hetzelfde geldt voor de beperking tot evidente gevallen.²⁴⁵ Uit de werkinstructies blijkt namelijk dat, in gevallen waarin de parketmedewerker het verzet niet-ontvankelijk "verklaart", het verzet niet inhoudelijk wordt beoordeeld en de executie ervan wordt hervat. In feite gaat het dus enkel om de vraag of art. 257g lid 2 Sv toepassing kan vinden. Het nadeel van de gehanteerde werkwijze is dat andere redenen om het verzet niet-ontvankelijk te achten (die van belang kunnen zijn bij de behandeling van de zaak op de terechtzitting), gemakkelijk buiten beeld blijven.

De vraag is of het OM in de gevallen waarin toepassing wordt gegeven aan art. 257g lid 2 Sv daartoe op goede gronden is overgegaan. Om die vraag te beantwoorden is in de dossierstudie door de onderzoekers beoordeeld in welke gevallen het verzet evident tardief is ingesteld en is dat eigen oordeel vervolgens vergeleken met dat van het OM.

De wettelijke regeling van de termijn waarbinnen verzet moet worden gedaan, is besproken in §2.2. Zoals op grond van die regeling kon worden verwacht, deed zich in de dossierstudie maar in drie categorieën van gevallen voor dat het verzet evident tardief kan worden genoemd. Dat zijn in de eerste plaats de gevallen waarin vastgesteld kan worden (op grond van de daarvan opgemaakte akte of anderszins) dat de strafbeschikking aan de verdachte in persoon is uitgereikt. In de tweede plaats zijn dat de gevallen waarin geldt wat het OM "de zogenaamde GBA-fictie" is gaan noemen.²⁴⁶ Gedoeld wordt op de gevallen waarin het verzet op grond van de tweede volzin van art. 257e lid 1 Sv binnen zes weken na dagtekening van de toegezonden strafbeschikking moet worden gedaan. In de derde plaats is dat de kleine categorie van gevallen waarin de verdachte in zijn verzetsbrief vermeldt op welk tijdstip hij bekend is geraakt met de strafbeschikking.²⁴⁷

Het voorgaande betekent dat in verreweg de grootste categorie gevallen – waarin de strafbeschikking is verzonden zonder dat de GBA-fictie van toepassing is – niet kon worden geoordeeld dat vaststaat dat het verzet te laat is gedaan. Daarbij zij opgemerkt dat de meeste verdachten binnen veertien dagen na de dagtekening van de strafbeschikking verzet instellen. In de ZSM-zaakstroom gebeurt dit in 85 gevallen, in de arrondissementale zaakstroom in 88 gevallen, in de CVOM-zaakstroom in 82 gevallen en in de CJIB-zaakstroom in 79 gevallen.²⁴⁸ Het aantal gevallen waarin het verzet niet binnen veertien dagen wordt gedaan, maar toch ontvankelijk moet worden geacht omdat er geen (eerdere) omstandigheid is waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking aan de verdachte bekend is, is beduidend lager. In de

²⁴³ Intern document, versies september 2013 en januari 2014.

²⁴⁴ Intern document.

²⁴⁵ In Bijlage 2 van de Werkinstructie Wet OM-afdoening zal het OM in gevallen waarin de strafbeschikking niet in persoon is uitgereikt en waarin de zes weken-termijn van art. 257e lid 1, tweede volzin, Sv niet geldt, "ruimhartig" moeten omgaan met de ontvankelijkheid en slechts "in evidente gevallen" kunnen beslissen dat het verzet niet-ontvankelijk is.

²⁴⁶ Zie de Aanwijzing OM-afdoening (2013A008), p. 8 en haar opvolgster de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), p. 5. Erg accuraat is de benaming niet. Toezending van de strafbeschikking aan het GBA-adres (thans BRP-adres) is immers niet voorgeschreven.

²⁴⁷ In één geval voert de verdachte daarbij aan dat hij in de veronderstelling verkeerde dat hij geen verzet hoefde in te stellen omdat bij de oplegging van de strafbeschikking de "redelijke termijn" was overschreden. Nu hierin een beroep op de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding kan worden gelezen, hebben de onderzoekers dit niet aangemerkt als een geval waarin 'vaststaat' dat het verzet niet-ontvankelijk is.

²⁴⁸ Dit is inclusief de gevallen waarin de strafbeschikking in persoon is uitgereikt en eveneens inclusief de gevallen waarin het verzet binnen 14 dagen bij het CJIB (dat niet een parket is waarbij het verzet kan worden gedaan) is binnengekomen.

ZSM-zaakstroom is dit aantal 23, in de arrondissementale zaakstroom 28, in de CVOM-zaakstroom 35 en in de CJIB-zaakstroom 44.²⁴⁹

Dan nu de gevallen waarin het verzet wel te laat is ingesteld. In de ZSM-zaakstroom wordt in 14 en in de CJIB-zaakstroom in 13 bestudeerde dossiers geoordeeld dat vaststaat dat het verzet tardief is gedaan. In de beide andere zaakstromen ligt dat aantal lager, namelijk 1 geval in de arrondissementale zaakstroom en 2 gevallen in de CVOM-zaakstroom. Het verschil met de ZSM-zaakstroom wordt verklaard doordat de strafbeschikking in die zaakstroom vaker in persoon wordt uitgereikt, zodat duidelijk is wanneer de verzettermijn van veertien dagen begon te lopen. Het verschil met de CJIB-zaakstroom vindt zijn verklaring in het feit dat in die zaakstroom de GBA-fictie in 11 gevallen van toepassing was, zodat het verzet binnen zes weken na de toezending van de strafbeschikking had moeten worden gedaan. In de andere zaakstromen was die GBA-fictie in geen geval van toepassing.²⁵⁰

Het oordeel van de onderzoekers is als gezegd vergeleken met de beoordeling door het OM.²⁵¹ Tabel 4.13 geeft daarvan een overzicht.

Zaakstroom	Tardief volgens de onderzoekers	Tardief volgens het OM	Verzet volgens OM n-o vanwege andere reden
ZSM	14	11	-
Arrondissementaal	1	2	1
CVOM	2	1	-
CJIB	13 Waarvan: - 2 bekend met OMSB - 11 GBA-fictie	3 Waarvan: - 2 bekend met OMSB - 1 GBA fictie	-
Totaal	30 gevallen	17 gevallen	1 geval

Tabel 4.13: niet-ontvankelijk beoordeelde verzetten door het OM en de onderzoekers

Opvallend is dat de onderzoekers het verzet in meer gevallen tardief hebben geoordeeld dan het OM. In de CJIB-zaakstroom geldt dat voor 10 gevallen, waarin de onderzoekers op grond van de GBA-fictie oordelen dat het verzet tardief is maar waarin het OM heeft geoordeeld dat het verzet ontvankelijk is.²⁵² In de CVOM-zaakstroom gaat het om 1 geval en in de ZSM-zaakstroom, anders dan de tabel doet vermoeden, om 7 gevallen. Van de 11 gevallen waarin het OM het verzet tardief oordeelde, komen er namelijk maar 7 overeen met de gevallen waarin de onderzoekers het verzet tardief oordelen. Het komt er dus op neer dat het OM in 18 van de 30 gevallen waarin het verzet volgens de onderzoekers tardief is ingesteld, niet heeft

²⁴⁹ Daarnaast doet zich nog in elk zaakstroom een klein aantal gevallen voor waarin de verdachte in zijn verzetbrief – ter verklaring van het laat ingestelde verzet – het tijdstip vermeldt waarop hij met de strafbeschikking bekend is geworden. Het gaat hier om respectievelijk 4 (ZSM), 7 (arrondissementaal), 2 (CVOM) en 4 (CJIB) gevallen.

²⁵⁰ Aan één of meer wettelijke voorwaarden bleek telkens niet te zijn voldaan. In de ZSM-zaakstroom en arrondissementale zaakstroom bleek dikwijls dat er ofwel sprake was van misdrijven, ofwel dat de boetebedragen te hoog waren. In de CVOM-zaakstroom deed zich vaak voor dat meer dan 4 maanden waren verstreken tussen de pleegdatum en de dagtekening van de strafbeschikking.

²⁵¹ In de vergelijking zijn alleen betrokken de gevallen waarin uit de vastlegging van de beslissing in GPS en/of de verzending van een brief aan de verdachte blijkt dat het OM heeft geoordeeld dat vaststaat dat het verzet tardief is. Niet meegeteld zijn dus de gevallen waarin de executie wordt hervat zonder dat van een daartoe strekkend oordeel van het OM blijkt. Zie voor die gevallen §4.3.10.

²⁵² In de 2 gevallen in deze zaakstroom waarin de niet-ontvankelijkheid niet berust op de GBA-fictie komen de oordelen van het OM en de onderzoekers overeen.

geoordeeld dat zulks vaststaat.²⁵³ Dat staat het OM in beginsel vrij. Het OM is niet verplicht om toepassing te geven aan het artikellid, zodat een terughoudend gebruik ervan moeilijk onbehoorlijk kan worden genoemd. Daarbij zij eraan herinnerd dat het OM ook een onherroepelijke strafbeschikking kan intrekken of wijzigen.

Anders ligt het met de gevallen waarin het OM de executie hervatte, maar waarin volgens de onderzoekers niet vaststaat dat het verzet tardief is ingesteld. Het gaat daarbij om in totaal 6 gevallen. In één van die gevallen werd de executie hervat omdat het verzet onbevoegdlijk zou zijn gedaan (een derde die geen advocaat was, stelde schriftelijk verzet in). De wet staat niet toe dat de executie op die grond wordt hervat. In de andere 5 gevallen oordeelde het OM op onjuiste gronden dat het verzet te laat was gedaan. Het gaat daarbij om nogal uiteenlopende gevallen. Een voorbeeld uit de ZSM-zaakstroom:

Het verzet wordt één jaar na de dagtekening van de OM-strafbeschikking ingesteld. Het OM is kennelijk van oordeel dat de strafbeschikking in persoon is uitgereikt. Het dossier biedt daarvoor ook wel enige steun. In het overzichtsproces-verbaal staat: *“De verdachte heeft een strafbeschikking opgelegd gekregen van parketsecretaris [naam].”* Het verslag van de OM-zitting dat aan het dossier is toegevoegd, vermeldt: *“Hierbij verklaar ik [verdachte] dat de strafbeschikking heden aan mij in persoon is uitgereikt en verklaar ik mij bereid te voldoen aan de navolgende opgelegde straf(-fen) en/of maatregel(-en) en/of mij te houden aan de navolgende aanwijzing(-en).”* Dit verslag is echter noch door een OM-medewerker noch door de verdachte getekend. Derhalve kan naar het oordeel van de onderzoekers niet gezegd worden dat ‘vaststaat’ dat het verzet te laat is gedaan.

Een ander voorbeeld, eveneens uit de ZSM-zaakstroom, betreft een geval waarin de strafbeschikking aan de verdachte in persoon was uitgereikt, maar waarin de aanmaningen ten onrechte aan een naamgenoot van de verdachte werden gezonden. Die naamgenoot protesteerde daar schriftelijk tegen. Niet onderkend werd dat het hier niet ging om verzet tegen de strafbeschikking, maar om bezwaar tegen de executie. Het bericht dat het verzet niet-ontvankelijk was en dat de executie zou worden hervat, was dus misplaatst. Die fout is overigens later rechtgezet.

De vraag is hoe zwaar aan de geconstateerde beoordelingsfouten moet worden getild. Er zijn geen aanwijzingen dat het om meer dan incidenten gaat. Het aantal fouten is te klein en de gevallen zijn te buitenissig om daarin een aanwijzing te zien dat het OM bij de toepassing van art. 257g lid 2 Sv structureel te weinig zorgvuldig tewerk gaat.

Bij de behandeling van de zaak op de terechtzitting kunnen ook de andere gronden voor niet-ontvankelijkheid een rol spelen. Het komt echter in de praktijk maar zelden voor dat de OvJ ter zitting vordert dat het verzet niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat het onbevoegdlijk is gedaan of op de verkeerde wijze is ingesteld. Dat valt te billijken omdat verdedigd kan worden dat de verschijning van de verdachte de vormfout dekt. In de dossierstudie doen zich maar drie gevallen voor waarin de verdachte verstek liet gaan in een situatie waarin aan het verzet gebreken kleefden. In die gevallen zag de OvJ kennelijk geen reden om de niet-ontvankelijkheid te vorderen.

Van de 30 zaken waarin de onderzoekers oordeelden dat het verzet evident te laat is gedaan, wordt in 15 gevallen besloten de verdachte voor de zitting op te roepen.²⁵⁴ In 15 zaken volgt dan een behandeling op de terechtzitting. Daarbij vordert de OvJ in 3 zaken dat het verzet

²⁵³ In de arrondissementale zaakstroom wordt éénmaal de executie voortgezet in een geval waarin de onderzoekers óók oordelen dat het verzet tardief was gedaan en één keer in een geval waarin de onderzoekers anders oordelen.

²⁵⁴ In de overige zaken wordt de strafbeschikking ingetrokken (10 gevallen) of werd nog geen (kenbare) afdoeningsbeslissing genomen (5 gevallen).

niet-ontvankelijk wordt verklaard. In de andere zaken vordert hij bijna steeds een veroordeling. Of de OvJ in die andere zaken niet heeft opgemerkt dat het verzet tardief was, dan wel heeft gemeend dat daaraan voorbij gegaan moest worden, is een vraag die op basis van de dossierstudie niet beantwoord kan worden. Opgemerkt zij daarbij dat de rechter in slechts 3 van de genoemde 15 zaken het verzet niet-ontvankelijk verklaart. In deze gevallen was dat conform de vordering van de OvJ.

Als gekeken wordt naar de in totaal 18 gevallen waarin het OM (al dan niet terecht) de executie van de strafbeschikking hervatte, levert dat het volgende beeld op. In 10 van die gevallen wordt besloten de verdachte op te roepen voor het onderzoek ter zitting.²⁵⁵ Die 10 zaken worden ook inhoudelijk behandeld. Slechts in 4 zaken vordert de OvJ de niet-ontvankelijkheid van het verzet. In 3 van die gevallen vonnist de rechter conform.

Als alleen gekeken wordt naar de 12 gevallen waarin het oordeel van de onderzoekers overeenstemt met het oordeel van het OM, blijkt het volgende. In 7 van die zaken volgt een inhoudelijke behandeling na oproeping van de verdachte.²⁵⁶ De OvJ vordert in 3 zaken de niet-ontvankelijkheid van het verzet, die door de rechter vervolgens ook wordt uitgesproken.

Deze cijfers wekken niet de indruk dat de ontvankelijkheid van het verzet voor de OvJ die de zaak op de zitting behandelt, een speerpunt vormt. De bevindingen uit de observaties en het groepsinterview met rechters wijzen in dezelfde richting.

In de 120 zaken die zijn geobserveerd, komt de vraag naar de ontvankelijkheid van het verzet maar in een beperkt aantal gevallen aan de orde. Daarbij gaat het bijna steeds om de vraag wanneer de verdachte bekend is geworden met de hem toegezonden strafbeschikking. De verdachte voert dan redenen aan waarom hij niet eerder verzet kon doen of hij beweert dat een eerder gedaan verzet niet in behandeling is genomen. Ook een dergelijke bewering wordt welwillend tegemoet getreden. Zo komt de OvJ in één van die zaken tot het volgende oordeel: "Als ik in het dossier kijk, zie ik niet dat het eerder al is binnen gekomen, maar meneer komt hier met een aannemelijk verhaal ". Slechts éénmaal vordert de OvJ dat het verzet niet-ontvankelijk wordt verklaard.

In het groepsinterview geven de respondenten aan dat het lastig is te controleren óf mensen inderdaad gepoogd hebben om tijdig verzet in te dienen. Dit komt doordat OM-strafbeschikkingen doorgaans niet in persoon worden uitgereikt. Wanneer de brief dan precies ontvangen is, is ter zitting onmogelijk te controleren. Volgens de respondenten laten officieren van justitie bij voorbaat merken dat ze daar niet over vallen, "want ze weten dat ze dat niet gaan winnen", tenzij het heel evident niet-ontvankelijk is. Eén van de respondenten voert nog een andere reden aan waarom de niet-ontvankelijkheid van het verzet zelden door de OvJ wordt gevorderd. De OvJ zou een strafbeschikking ook moeilijk kunnen executeren als door het verzet blijkt dat een verdachte ontevreden is over de strafbeschikking. Waarop een ander reageert: "Ja en wordt hij niet geëxecuteerd, dan wordt er alsnog gedagvaard." De eerste respondent: "Precies, dan kan er beter tijdens het verzet met de rechter over de zaak zijn gesproken."

De respondenten geven aan dat zij om deze redenen slechts zelden de niet-ontvankelijkheid van het verzet uitspreken. Een van de respondenten verklaart: "Het is veel als ik vorig jaar één verdachte niet-ontvankelijk heb verklaard in zijn verzet, als al. Ik doe dit alleen als het evident is dat er te laat is ingediend en de indruk bestaat dat de verdachte de boel aan het belazeren is. Dan is het goed om de wettelijke meetlat erbij te pakken. Anders doe ik het niet." Een ander vult aan: "Ja want anders krijg je de vraag: maar waarom ben ik dan uitgenodigd voor deze zitting?" De eerste respondent: "Precies en ondertussen had je de strafzaak kunnen behandelen."

Voor de praktische benadering die uit het voorgaande spreekt, wordt ook nog om een andere reden gekozen. Die reden hangt samen met de ouderdom van de zaak. Eén van de

²⁵⁵ In de andere gevallen seponereert het OM de zaak (2 gevallen), is nog geen (kenbare) afdoeningsbeslissing genomen (5 gevallen) of trekt de verdachte het verzet in (1 geval).

²⁵⁶ In de overige zaken wordt de strafbeschikking ingetrokken (1 geval) of is nog geen (kenbare) afdoeningsbeslissing genomen (4).

respondenten: *“In het politierechterhandboek dat ik heb, staat dat op het moment dat een zaak twee jaar na het verzet binnenkomt, deze standaard ontvankelijk wordt verklaard. Je kunt iemand niet uitleggen dat hij drie jaar geleden per se binnen twee weken verzet moest instellen en dat er vervolgens zo lang wordt gewacht voordat de zaak op zitting komt. Dit staat erin omdat het met enige regelmatig voorkomt.”*

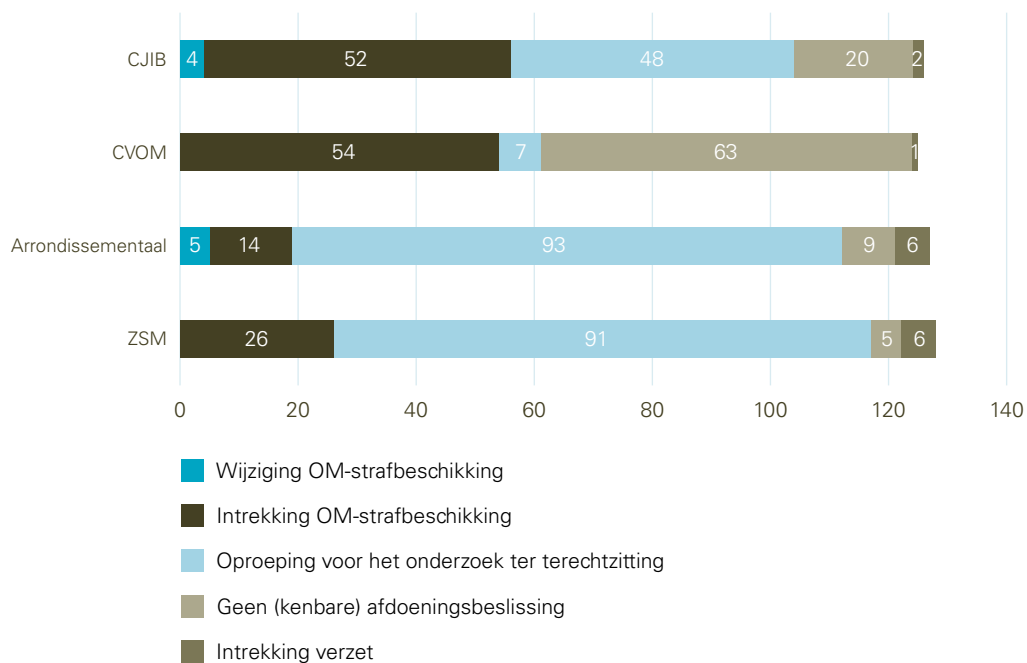
De conclusie kan zijn dat de officieren van justitie die de zaak op de terechtzitting behandelen de ontvankelijkheid van het verzet niet scherp bewaken. Zelfs in gevallen waarin het OM eerder terecht oordeelde dat vaststaat dat het verzet te laat is gedaan, wordt lang niet altijd de niet-ontvankelijkheid van het verzet gevorderd. Pragmatische overwegingen lijken daarbij een grote rol te spelen. Wie volgens het strenge recht redeneert, kan zeggen dat het OM hier tekortschiet in zijn taak de wet te handhaven. Daar kan tegenover worden gesteld dat het OM in het grootste deel van de gevallen terecht afziet van het vorderen van de niet-ontvankelijkheid van het verzet. Als onbekend is wanneer de verdachte van de hem toegezonden strafbeschikking heeft kennisgenomen, is er – de GBA-fictie daargelaten – voor een dergelijke vordering immers geen grond. De gevallen waarin het verzet evident te laat is en waarin de OvJ de niet-ontvankelijkheid van het verzet desondanks niet vordert, zijn betrekkelijk zeldzaam. Het valt daarbij te billijken dat de OvJ zich bij zijn opstelling op de zitting richt naar het soepelere beleid dat door de rechters wordt gevoerd. Dat geldt in het bijzonder in gevallen waarin de zaak inmiddels zeer oud is. Als het OM erin zou slagen om de doorlooptijden aanzienlijk in te korten, is het mogelijk een ander verhaal.

4.6 De inhoudelijke beoordeling van de zaak

4.6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welk inhoudelijke standpunt het OM inneemt in de zaken waarin verzet is gedaan. Het gaat daarbij om het standpunt bij de herbeoordeling van de zaak. Het standpunt dat de OvJ ter terechtzitting inneemt, komt in de volgende paragraaf aan de orde, in samenhang met het oordeel van de rechter. In deze paragraaf staat de vraag centraal of en zo ja in welke gevallen het verzet voor het OM een reden vormt de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de vraag of de daarbij geldende procedureregels worden nageleefd.

Op het punt van de inhoudelijke herbeoordeling van de zaak laten de zaakstromen grote verschillen zien. Figuur 4.9 geeft per zaakstroom een overzicht van de wijze waarop de zaak wordt afgedaan. De intrekking van het verzet door de verdachte is in het overzicht verwerkt. Dat heeft geleid tot dubbeltellingen in de gevallen waarin de verdachte het verzet ná de oproeping heeft ingetrokken. Zowel de oproeping als de intrekking is dan geteld.



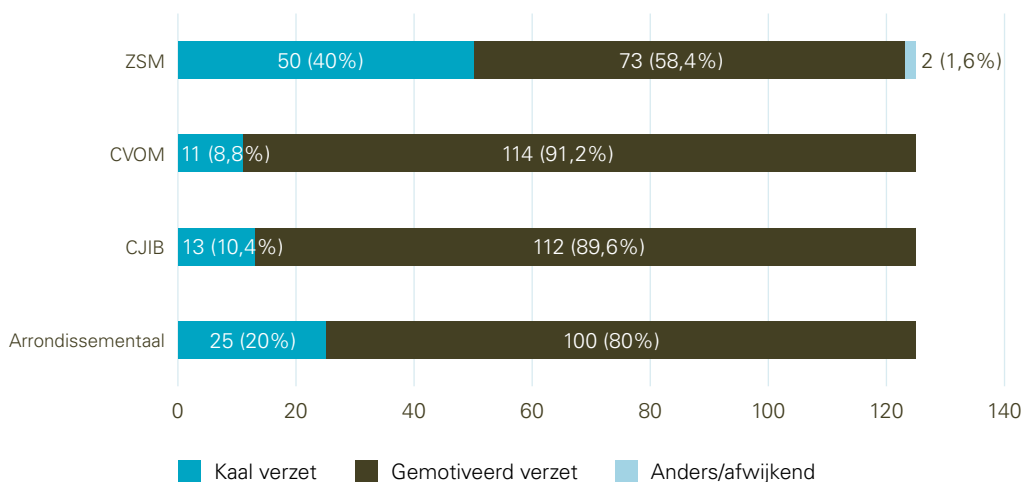
Figuur 4.9: de afhandelbeslissingen na het verzet

De figuur laat zien dat de verdachte in de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom in de meerderheid van de gevallen wordt opgeroepen voor het onderzoek ter terechtzitting (respectievelijk 72,8% en 73,6%). In de CJIB-zaakstroom is het aantal oproepingen beduidend lager (38,1%), terwijl in de CVOM-zaakstroom maar in 7 zaken (5,6%) wordt opgeroepen. Dat vindt zijn verklaring deels in het grote aantal zaken waarin de strafbeschikking wordt ingetrokken. In de CVOM-zaakstroom gebeurt dat in 43,2% van de zaken in de CJIB-zaakstroom in 41,6%. Daarnaast blijkt dat in de CVOM-zaakstroom in de helft van de zaken (50,4%) ten tijde van het sluiten van het dossieronderzoek (31 mei 2016) nog geen (kenbare) afdoeningsbeslissing is genomen. Ook in de CJIB-zaakstroom is dit percentage hoog in vergelijking met de andere zaakstromen, 16% versus 7,2% (arrondissementaal) en 4% (ZSM). Zie daarover nader §4.4. Voorts valt op dat maar in een beperkt aantal dossiers besloten wordt tot wijziging van de strafbeschikking (arrondissementaal: 4%; CJIB: 3,2%).

In wat volgt zal per afdoeningsmodaliteit worden ingegaan op de vraag in hoeverre het OM zich bij de herbeoordeling en de verdere afhandeling aan de geldende regelgeving en aan de zorgvuldigheidsnormen houdt. Een andere vraag waarop een antwoord zal worden gezocht, is of en zo ja in hoeverre het standpunt van het OM bepaald wordt door de bezwaren die de verdachte aanvoert. Met het oog daarop zal eerst worden weergegeven hoe vaak de verdachte het gedane verzet motiveert en op welke wijze hij dat doet.

4.6.2 De aangevoerde bezwaren

Geïnventariseerd is hoe vaak verdachten het verzet motiveren. Figuur 4.10 geeft hiervan een overzicht.



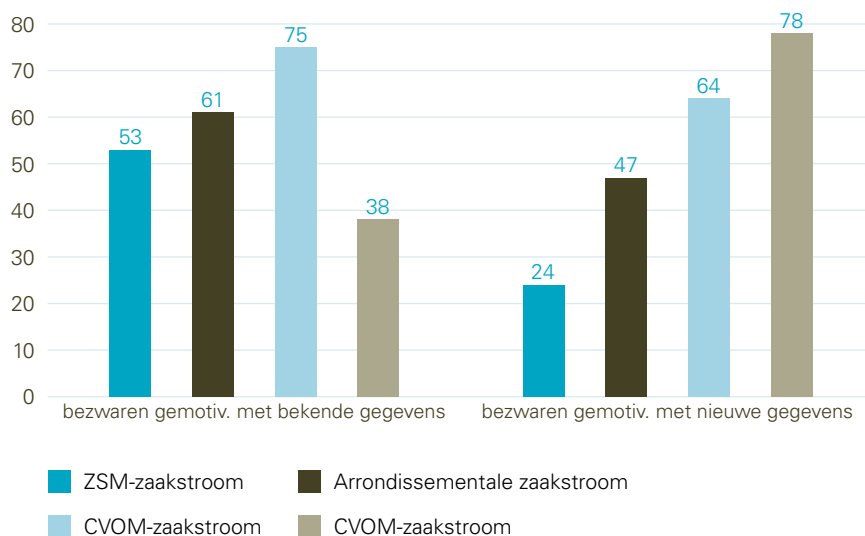
Figuur 4.10: zaken waarin gemotiveerd verzet werd ingesteld²⁵⁷

Het overzicht laat zien dat de verdachte in het overgrote deel van de gevallen gemotiveerd verzet instelt. Opvallend is daarbij dat op decentraal niveau, met name in de ZSM-zaakstroom, in een groter aantal zaken kaal verzet wordt gedaan dan op centraal niveau. Dit valt op grond van de beschikbare gegevens niet te verklaren.

Per zaakstroom is nagegaan hoe vaak de verdachte zich bij het maken van bezwaar beroept op nieuwe dan wel reeds bekende gegevens.²⁵⁸ Het onderscheid is van belang omdat ingeval de verdachte nieuwe gegevens aanvoert, eerder verwacht mag worden dat het OM de strafbeschikking herzielt dan in het geval waarin geen beroep wordt gedaan op dergelijke gegevens. 'Nieuwe gegevens' zijn in het kader van dit onderzoek gedefinieerd als: *“gegevens waarover het OM ten tijde van de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking nog niet beschikte.”* De moeilijkheid bij de rubricering was dat de verdachte niet zelden een mix van bezwaren aanvoert, gebaseerd op zowel nieuwe als reeds bekende gegevens. Gedacht kan worden aan een verdachte die de in het proces-verbaal weergegeven gang van zaken anders heeft beleefd en daarnaast betoogt dat zijn niet in het proces-verbaal opgenomen financiële situatie het betalen van de opgelegde boete niet toelaat. In een dergelijk geval is de zaak in beide rubrieken van de onderstaande figuur meegeteld.

²⁵⁷ De categorie 'anders/afwijkend' in de ZSM-zaakstroom omvat 1 zaak waarin de verzetbrief geheel ontbrak, en 1 zaak waarin een deel van de verzetbrief in het digitale dossier ontbrak, waardoor de bezwaren door de onderzoekers niet konden worden beoordeeld.

²⁵⁸ In de ZSM-zaakstroom bleek in 2 gevallen geen proces-verbaal van bevindingen in het dossier aanwezig te zijn, waardoor niet kon worden beoordeeld of het verzet betrekking had op nieuwe gegevens. In beide zaken werd overigens geseponeerd.



Figuur 4.11: bezwaren op grond van nieuwe en bekende gegevens

Het overzicht laat zien dat het aantal zaken waarin de verdachte een beroep doet op onbekende gegevens in de CJIB-zaakstroom het grootst is, ook verhoudingsgewijs, namelijk in 78 van de 112 zaken waarin het verzet is gemotiveerd (70%). Dat contrasteert met de ZSM-zaakstroom, waarin in 24 van 73 zaken (bijna 33%) een beroep wordt gedaan op nieuwe gegevens.

De bezwaren kunnen worden gerubriceerd in drie categorieën, te weten: 1) bezwaren die zien op de schuldvaststelling²⁵⁹, 2) bezwaren die zien op de sanctie en 3) overige bezwaren. De tabellen 4.14-4.16 geven een overzicht per categorie. Opgemerkt zij dat een verdachte per rubriek nieuwe of reeds bekende gegevens kan aanvoeren.

1. Schuldvaststelling	ZSM	Arrondissementale	CVOM	CJIB
Bekende gegevens	27	53	60	32
Nieuwe gegevens	12	24	11	63
Bezwaren m.b.t. de schuldvaststelling met een beroep op nieuwe én bekende gegevens	4	2	-	1
Totaal	43	79	71	96

Tabel 4.14: dossiers met gemotiveerde bezwaren t.a.v. het bewijs

Deze tabel laat zien dat tot het grote aantal zaken in de CJIB-zaakstroom waarin blijkens figuur 4.11 een beroep op nieuwe gegevens wordt gedaan, veel zaken behoren waarin dat beroep (mede) betrekking heeft op de schuldvaststelling (63). Slechts in een derde van het totaal wordt een beroep gedaan op reeds bekende gegevens. In de andere zaakstromen domineert juist het beroep op bekende gegevens. Het verschil vindt zijn verklaring voor een

²⁵⁹ Deze categorie bevat ook verweren die zien op de strafuitsluitingsgronden.

belangrijk deel in de mini-processenverbaal die in de CJIB-zaakstroom gebruikelijk zijn. Meer dan een summier weergegeven waarneming van de opsporingsambtenaar bevatten deze processen-verbaal niet. Bovendien heeft het in deze zaakstroom aan een inhoudelijke beoordeling ontbroken. Een en ander maakt dat bijna elk gegeven waarop de verdachte zich beroept, als nieuw moet worden aangemerkt. Het aantal keren dat de verdachte zich op zowel nieuwe als bekende gegevens beroept (waarin een aanwijzing kan worden gezien voor het complexe karakter van de strafzaak), is te klein om daaraan conclusies te verbinden.

<i>2. Opgelegde sanctie</i>	<i>ZSM</i>	<i>Arrondisse- mentaal</i>	<i>CVOM</i>	<i>CJIB</i>
Bekende gegevens	10	6	1	3
Nieuwe gegevens	2	18	22	7
Totaal	12	24	23	10

Tabel 4.15: dossiers met gemotiveerde bezwaren t.a.v. de opgelegde sanctie

Tabel 4.15 laat zien dat bezwaren die zich keren tegen de sanctionering in de minderheid zijn. Daarbij overheersen de bezwaren die op nieuwe gegevens zijn gebaseerd. Alleen in de ZSM-zaakstroom is dit anders. Opgemerkt kan worden dat de bezwaren die verdachten aanvoeren doorgaans betrekking hebben op ofwel de proportionaliteit van de boete, ofwel op de draagkracht van de verdachte. Als het bezwaar op de proportionaliteit ziet, is doorgaans sprake van een beroep op bekende gegevens, aangezien de aard en de ernst van het feit veelal uit het proces-verbaal blijkt. De draagkracht van de verdachte blijft in veel processen-verbaal echter onderbelicht, zodat hier daarom vaak sprake is van een beroep op nieuwe gegevens.

<i>3. Overig</i>	<i>ZSM</i>	<i>Arrondisse- mentaal</i>	<i>CVOM</i>	<i>CJIB</i>
Bekende gegevens	11	8	12	2
Nieuwe gegevens	6	16	39	9
Totaal	17	24	51	11

Tabel 4.16: dossiers met overige gemotiveerde bezwaren

De overige bezwaren laten zich moeilijk nader categoriseren. Met enige regelmaat komt voor dat om een beleidssept wordt verzocht vanwege (persoonlijke) omstandigheden, zoals een (niet feit-gerelateerde) psychische stoornis. Ook komt het relatief vaak voor dat de verdachte (meestal op ondeugdelijke gronden) meent dat er vormverzuimen in het vooronderzoek hebben plaatsgevonden. Voorts blijkt het hoge aantal overige bezwaren in de CVOM-zaakstroom hoofdzakelijk te zijn gelegen in het misverstand dat sprake is van een WAHV-boete. Aangevoerd wordt dan dat de boete niet is opgelegd binnen in art. 4 lid 2 WAHV voorziene termijn van vier maanden.

4.6.3 De wijziging van de strafbeschikking

In §4.6.1 werd reeds geconstateerd dat een wijziging van de strafbeschikking zelden voorkomt. De herbeoordeling leidt alleen in de arrondissementale zaakstroom (5 keer; 4%) en in de CJIB-zaakstroom (4 keer; 3,2%) tot een wijziging.²⁶⁰ Het verschil tussen de CVOM-zaakstroom en de CJIB-zaakstroom (waarin het verzet ook door de CVOM wordt afgehandeld) laat zich verklaren door het feit dat de strafbeschikking in de CJIB-zaakstroom niet door de CVOM is opgelegd.²⁶¹

Waarom de wijziging van de OM-strafbeschikking een betrekkelijk zeldzaam verschijnsel is, laat zich op basis van de dossierstudie niet verklaren. Mogelijk speelt mee dat een wijziging van de strafbeschikking geen verandering brengt in de plicht om de verdachte voor de zitting op te roepen. In de memorie van toelichting op de Wet OM-afdoening wordt gesteld dat een wijziging alleen nut heeft als die ertoe leidt dat de verdachte het verzet intrekt of vrijwillig aan de gewijzigde strafbeschikking voldoet.²⁶² Dat nut lijkt zich niet snel te realiseren. In de 9 zaken waarin de strafbeschikking wordt gewijzigd, betaalt de verdachte vervolgens slechts in één zaak vrijwillig het bedrag van de gewijzigde strafbeschikking.

Het kleine aantal wijzigingen – die soms alleen het feit betreffen, soms alleen de strafoplegging en soms beide – maakt dat uit de nadere bevindingen die hierna worden weergegeven, minder goed conclusies kunnen worden getrokken die gelden voor de gehele populatie. Die bevindingen moeten dus met de nodige behoedzaamheid worden tegemoet getreden. Begonnen wordt met bevindingen die betrekking hebben op de naleving van de procesregels.

Een wijziging van de feitsomschrijving die maakt dat niet langer sprake is van hetzelfde feit in de zin art. 68 Sr is niet toegestaan (art. 257e lid 9 Sv).²⁶³ Van de drie gevallen waarin de feitsomschrijving wijziging ondergaat, betreft één geval de verbetering van het kenteken dat in de beschikking stond vermeld. De beide andere gevallen betreffen de wijziging van het feit als zodanig: “dronken de orde verstoren” (art. 426 Sr) wordt veranderd in “zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden” (art. 453 Sr).²⁶⁴ In geen van deze gevallen is sprake van een ander feit in de zin van art. 68 Sr.

De wet vereist dat een afschrift van de gewijzigde OM-strafbeschikking aan de verdachte wordt verzonden of uitgereikt. In de CJIB-zaakstroom bevindt zich in alle 4 gevallen een (afschrift van de) gewijzigde OM-strafbeschikking in het dossier. Dat is niet het geval in 3 van de 5 gevallen in de arrondissementale zaakstroom.²⁶⁵ Voorts kan in de gevallen waarin wel een (afschrift van de) OM-strafbeschikking is verzonden, worden getwijfeld aan de authenticiteit van de aan het afschrift ten grondslag liggende beschikking. In het (digitale) dossier is van de gewijzigde beschikkingen namelijk slechts een word-document te vinden, zonder de naam en de handtekening van de functionaris die de gewijzigde strafbeschikking uitvaardigde. Aangenomen kan worden dat dit geen incidenten zijn, aangezien het hier, zoals in *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd, een praktijk betreft die in het algemeen bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen wordt gevolgd.²⁶⁶

²⁶⁰ Daarnaast wordt één strafbeschikking in de ZSM-zaakstroom ambtshalve gewijzigd nadat de verdachte zijn verzet had ingetrokken. Deze wijziging is niet meegeteld.

²⁶¹ Interview CVOM, Utrecht, 7 juli 2016. Hetzelfde zou gelden voor de beoordeling door de CVOM van het verzet tegen politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen.

²⁶² Kamerstukken II 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 44.

²⁶³ Zie voor de uitleg van het begrip ‘hetzelfde feit’ onder meer HR 1 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BM9102.

²⁶⁴ Volgens de respondenten bij de CVOM komt deze wijziging in de praktijk regelmatig voor: “Als wij dat proces-verbaal bekijken en we zien dat die strafverzwarende omstandigheid te weinig wordt ondersteund door de waarnemingen van de politie, dan kunnen we dat terug schalen naar een kale 453 Sr.”

²⁶⁵ In die gevallen blijkt de wijziging ofwel uit het CJIB-zaakoverzicht (1 zaak) ofwel uit een door het OM verzonden brief waarin de wijziging van de OM-strafbeschikking wordt aangekondigd (2 zaken).

²⁶⁶ *Beschikt en Gewogen*, p. 45-46.

Opmerkelijk is voorts het volgende. In 3 gevallen in de arrondissementale zaakstroom wordt na het verzet een brief verstuurd aan de verdachte, waarin (samengevat) wordt meegedeeld dat het verzet niet leidt tot herziening van de strafbeschikking en dat de verdachte daarom een oproeping voor het onderzoek ter terechtzitting kan verwachten, maar dat de dagtekening van de strafbeschikking wordt gewijzigd om de verdachte in de gelegenheid te stellen daaraan alsnog binnen de betaaltermijn te voldoen.²⁶⁷ Het behoeft weinig betoog dat deze handelwijze in strijd is met de wet. Hier wordt immers geen gewijzigde strafbeschikking uitgevaardigd, maar de oorspronkelijke strafbeschikking aangepast op een wijze die de historische werkelijkheid geweld aandoet. De brief is bovendien misleidend. De verdachte kan immers – omdat de executie door het verzet is geschorst of opgeschort – met betalen wachten totdat de rechter heeft geoordeeld.

De volgende bevindingen hebben betrekking op de vraag of er een verband bestaat tussen de grond waarop het OM tot wijziging van de strafbeschikking besloot en de door de verdachte aangevoerde bezwaren. Op grond van de dossierstudie kan die vraag niet in zijn algemeenheid bevestigend worden beantwoord. Vastgesteld kan worden dat die relatie in elk geval niet in alle bestudeerde gevallen bestaat. Het volgende voorbeeld illustreert dat.

De verdachte laat samen met een ander vuurwerk ontploffen in een vuilnisbak en krijgt een OM-strafbeschikking opgelegd voor de vernieling van de vuilnisbak (art. 350 Sr) en overtreding van de artikelen 1.2.2 van het Vuurwerkbesluit. In zijn verzetbrief voert hij aan dat de vuilnisbak al kapot was en dat derhalve geen vernieling gepleegd kan zijn. Het OM laat de vernieling in de gewijzigde OM-strafbeschikking vallen. Dit wordt echter niet besloten op grond van het verweer van de verdachte, maar op grond van informatie verkregen van de gemeente. Daaruit blijkt dat de schade aan de vuilnisbak inmiddels is vergoed.

In dit voorbeeld wordt de strafbeschikking wel gewijzigd op grond van nieuwe gegevens, maar die gegevens zijn niet door de verdachte aangedragen. Er zijn ook gevallen waarin niet goed valt uit te maken of er enig oorzakelijk verband is. Als bijvoorbeeld een overtreding van art. 426 Sr wordt 'terug geschaald' naar een overtreding van art. 453 Sv, kan het verband enkel zijn dat de feiten waarop de verdachte zich beroept de beoordelaar erop attent maken dat het bewijs in het dossier onvoldoende is om een schuldvaststelling wegens art. 426 Sr te kunnen dragen. Een 'zuiver' geval van een wijziging van de strafbeschikking op basis van reeds bekende gegevens waarop de verdachte een beroep doet, zijn de onderzoekers alleen in de arrondissementale zaakstroom tegengekomen.

Het ging om een vechtpartij tussen twee zakenpartners waarbij een bureau omviel en spullen op de grond kapot vielen. De verdachte en de aangever spraken elkaar tegen. In de verzetbrief doet de verdachte opnieuw zijn verhaal. Dit keer met meer succes. De beoordelaar acht opzet op vernieling niet bewezen, zodat alleen de mishandeling overblijft.

In dit geval werd de zaak aan een integrale herbeoordeling onderworpen. Daarbij kan men zich afvragen of die grondige beoordeling niet bij de oplegging van de strafbeschikking had moeten plaatsvinden en of niet toen had moeten worden geconcludeerd dat het bewijs voor opzettelijke vernieling ontbrak.

²⁶⁷ Het betrof hier in alle gevallen hetzelfde arrondissementsparket.

4.6.4 De intrekking van de strafbeschikking

Zoals uit figuur 4.9 (§4.6.1) al bleek, doet zich in alle zaakstromen voor dat de strafbeschikking door het OM wordt ingetrokken. Opvallend is daarbij het grote aantal intrekkingen in de CVOM-zaakstroom en de CJIB-zaakstroom, waarin meer dan 40% van de zaken wordt geseponneerd. Het intrekkingpercentage in de ZSM-zaakstroom en arrondissementale zaakstroom, respectievelijk 21,6% en 13,6%, kan evenwel ook niet gering worden genoemd. Hierna zal worden ingegaan op de gronden waarop besloten wordt de strafbeschikking in te trekken. Hier eerst enkele bevindingen die betrekking hebben op de naleving van de procedureregels.

Een intrekking van de strafbeschikking impliceert dat de zaak wordt geseponneerd (zie §2.2). De wet voorziet daarbij niet in een voorwaardelijk sepot.²⁶⁸ Uit de dossierstudie blijkt dat de wet op dit punt wordt nageleefd. In alle gevallen waarin de strafbeschikking wordt ingetrokken, wordt de zaak onvoorwaardelijk geseponneerd.

In art. 257e lid 9 Sv wordt voorgeschreven dat een afschrift van de beschikking waarbij de strafbeschikking wordt ingetrokken, aan de verdachte wordt uitgereikt of verzonden met overeenkomstige toepassing van art. 257d, leden 2 en 3, Sv). Betekening van het afschrift is dus niet voorgeschreven. Men kan zich afvragen of niet tevens op grond van art. 243 Sv een kennisgeving van niet verdere vervolging aan de verdachte dient te worden betekend. Het uitvaardigen van een strafbeschikking is immers een wijze van vervolging, zodat de intrekking van de strafbeschikking betekent dat de OvJ afziet van verdere vervolging. Aannemelijk is dat art. 257e lid 9 Sv als *lex specialis* derogeeert aan de algemene regeling van art. 243 Sv, zodat met de uitreiking of toezending van een afschrift van de intrekkingbeschikking kan worden volstaan. Daarbij zij opgemerkt dat art. 255a lid 2 Sv apart regelt dat het OM zijn vervolgingsrecht verliest als het de strafbeschikking intrekt. Dat was gezien art. 255 lid 1 Sv niet nodig geweest als ervan uitgegaan moet worden dat een kennisgeving van niet verdere vervolging wordt betekend.

Uit de dossierstudie blijkt dat het OM in alle zaakstromen een uniforme werkwijze hanteert bij het intrekken van een OM-strafbeschikking. In nagenoeg alle bestudeerde zaken wordt een 'kennisgeving sepot' aan de verdachte verzonden. In geen enkel geval is sprake van een uitreiking van deze kennisgeving. De kennisgeving betreft een standaardbrief die doorgaans (summier) de reden voor het sepot vermeldt. In de sporadische gevallen waarin een uitvoeriger motivering wordt gegeven aan de hand van de door de verdachte aangevoerde bezwaren, gebeurt dit in een aparte brief. Duidelijk is dat de – immers niet betekende – 'kennisgeving sepot' niet bedoeld is als een kennisgeving van niet verdere vervolging. De vraag is of zij aangemerkt kan worden als een afschrift van een intrekkingbeschikking. De kennisgeving heeft niet de vorm van een beschikking. Belangrijker is dat een 'afschrift' de aanwezigheid van een schriftelijk origineel veronderstelt. Een dergelijk origineel ontbreekt echter, met uitzondering van twee gevallen in de arrondissementale zaakstroom, waarin de kennisgeving is ondertekend door de parketsecretaris die de beslissing nam. In de andere gevallen is slechts sprake van een digitaal bestand, dat oneindig kan worden uitgeprint, en waarvan de authenticiteit niet door een (digitale) handtekening is gewaarborgd. De aan de verdachte verzonden kennisgeving is niet meer dan een uitdraai van dat bestand. Alleen met veel goede wil kan die uitdraai gelijkgesteld worden aan een afschrift van het origineel.

Goed te verdedigen valt dat voor de beschikking waarmee een strafbeschikking wordt ingetrokken hetzelfde heeft te gelden als voor de strafbeschikking die zij intrekt, namelijk dat, zoals in *Beschikt en Gewogen* is betoogd, het van groot belang is dat zij de naam en de handtekening bevat van de functionaris die haar heeft gegeven. Toch is er wel een verschil. Een strafbeschikking is te vergelijken met een veroordelend vonnis. Dat vraagt om vergelijkbare waarborgen. Een intrekkingbeschikking is wat de rechtsgevolgen voor de verdachte betreft, te vergelijken met een kennisgeving van niet verdere vervolging. Als vaststaat dat de

²⁶⁸ Vlg. M. Kessler & B.F. Keulen, *De strafbeschikking*, Deventer: Kluwer 2008, p. 54.

'kennisgeving sepot' die voor het afschrift van de intrekkingbesluit moet doorgaan afkomstig is van het OM, mag een verdachte op de inhoud ervan vertrouwen. Daarom is er, bij het stilzwijgen van de wet, onvoldoende reden om het ontbreken van naam en ondertekening als een ernstige tekortkoming aan te merken.

Sepots plegen te worden onderverdeeld in sepots gebaseerd op haalbaarheidsoverwegingen (de zgn. technische sepots), bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende bewijs is, en sepots gebaseerd op opportuniteitsoverwegingen (de zgn. beleidssepots), bijvoorbeeld wanneer het gaat om een oud feit of wanneer de gezondheidstoestand van de verdachte ertoe noopt de vervolging te staken.²⁶⁹ Hoewel de toelichting op de Wet OM-afdoening de intrekking van de strafbeschikking alleen in verband brengt met de vraag naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte,²⁷⁰ kan er met Kessler en Keulen van uitgegaan worden dat ook een beleidssepot mogelijk is.²⁷¹ Ook de beleidsregels van het OM gaan daar vanuit.

Volgens de interne werkinstructies geschiedt de intrekking van de OM-strafbeschikking alleen op basis van uniforme sepotcodes. De sepotcode wordt vastgelegd in GPS.²⁷² Op basis daarvan kon in het dossieronderzoek worden geïnventariseerd op welke gronden de intrekkingen plaatsvonden. Tabel 4.17 geeft een overzicht van het aantal intrekkingen per zaakstroom, onderverdeeld in technische en beleidssepots. De gevallen waarin de intrekking plaatsvond nadat bij de herbeoordeling eerst een andere afdoeningsbeslissing was genomen, zijn apart vermeld.

Zaakstroom (N=125)	Ingetrokken strafbeschik- king	% totaal zaakstroom (N=125)	Ingetrokken na andere afdoenings- beslissing	% totaal zaakstroom (N=125)	Totaal	% totaal zaakstroom (N=125)
ZSM	26 TS: 10 BS: 16	20,8% TS: 8 % BS: 12,8%	1 TS: 1 BS: n.v.t.	0,8% TS: 0,8% BS: n.v.t.	27 TS: 11 BS: 16	21,6% TS: 8,8% BS: 12,8%
Arrondissementaal	14 TS: 6 BS: 8	11,2% TS: 4,8% BS: 6,4%	3 TS: 1 BS: 2	2,4% TS: 0,8% BS: 1,6%	17 TS: 7 BS: 10	13,6% TS: 5,6% BS: 8%
CVOM	54 TS: 4 BS: 50	43,2% TS: 3,2% BS: 40%	0	n.v.t.	54 TS: 4 BS: 50	43,2% TS: 3,2% BS: 40%
CJIB	52 TS: 41 BS: 11	41,6% TS: 32,8% BS: 8,8%	0	n.v.t.	52 TS: 41 BS: 11	41,6% TS: 32,8% BS: 8,8%

Tabel 4.17: aantallen sepots en typen sepots per zaakstroom

In §4.4.2, waarin de doorlooptijden werden besproken, bleek reeds dat een groot aantal intrekkingen samenhang met het feit dat de herbeoordeling plaatsvond lang nadat verzet was gedaan. In gevallen waarin dat meer dan anderhalf jaar duurde, werden in de ZSM zaakstroom 12 strafbeschikkingen ingetrokken, in de arrondissementale zaakstroom 2, in de CVOM zaakstroom 52 en in de CJIB-zaakstroom 14 (zie tabel 4.8 uit die paragraaf). De dossierstudie laat zien dat de intrekking in deze gevallen doorgaans berust op een beleidssepot. Als sepotgrond wordt daarbij vaak 'oud feit' gebruikt. Volgens de Aanwijzing gebruik sepot-

²⁶⁹ Corstens & Borgers 2014, p. 601 en de Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007).

²⁷⁰ Kamerstukken II 2003-2004, 29 218, nr. 3, p. 73.

²⁷¹ M. Kessler & B.F. Keulen, De strafbeschikking, Deventer: Kluwer 2008, p. 52-53.

²⁷² De Werkinstructie Wet OM-afdoening (strafbeschikking), versies september 2010; januari 2014 en maart 2015.

gronden (2014A007) wordt de sepotgrond oud feit toegepast als: *“het belang van strafrechtelijk ingrijpen te gering [is] geworden in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het feit, hoewel dit nog niet verjaard is, of de ‘redelijke termijn’ van art. 6 EVRM is verstreken; vervolging kan daarom onbillijk of ondoelmatig worden geacht.”*²⁷³

Opmerkelijk is dat in zaken met een groot tijdsverloop ook andere sepotcodes worden gebruikt. In één geval uit de ZSM-zaakstroom, waarin de herbeoordeling meer dan twee jaar op zich had laten wachten, wordt als sepotgrond ‘OM niet-ontvankelijk’ gebruikt. Dat is minder juist, aangezien volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad een overschrijding van de redelijke termijn nimmer tot de niet-ontvankelijkheid van het OM kan leiden.²⁷⁴ In veel meer gevallen wordt geseponeerd met sepotcode 55 (gewijzigde omstandigheden) of met sepotcode 96 (beëindiging executie strafbeschikking: gewijzigde omstandigheden). In de CVOM-zaakstroom wordt deze laatste code in maar liefst 46 zaken gehanteerd, waarvan 36 zaken die allemaal op dezelfde dag (21 september 2015) werden geseponeerd. Het gebruik van deze code lijkt oneigenlijk te zijn. Om de beëindiging van de executie lijkt het niet direct te gaan.²⁷⁵ Daar komt bij dat de Aanwijzing gebruik sepotcodes voor de interpretatie van sepotcode 96 verwijst naar sepotcode 55 (*“Verbeterd levensgedrag van verdachte; dan wel omstandigheden die tot het delict hebben geleid of die tot recidive zouden kunnen leiden, bestaan niet meer of zijn in belangrijke mate gewijzigd.”*). Uit de bestudeerde dossiers blijkt niets van dergelijke veranderde persoonlijke omstandigheden. Exemplarisch is het volgende geval:

De verdachte wordt bestraft met een geldboete van € 130,- voor het op straat achterlaten van een drankblikje (feitcode H022). De verbalisant tekent zijn waarneming van het gebeuren op in een ondertekend ambtsedig proces-verbaal. De verdachte erkent het feit, ook in zijn verzetbrief. Hij is het alleen niet eens met de hoogte van de boete. Aan het dossier wordt daarna niets meer toegevoegd. De sepotbrief wordt 768 dagen na het verzet verzonden.

Bij grootschalige opruimacties van oude feiten waarvan op 21 september 2015 sprake lijkt te zijn geweest, lijkt de CVOM zich niet te houden aan de eigen beleidslijn dat een technisch sepot voor een beleidssepot gaat.²⁷⁶ Daarop wijzen althans de volgende voorbeelden. In 3 dossiers voert de verdachte aan dat er sprake is van een al eerder opgelegde boete voor hetzelfde feit. Dit wordt niet onderzocht, hoewel een andere sepotcode op haar plaats zou zijn als het aangevoerde juist is. In een ander dossier blijkt dat er sprake is van een evidente persoonsverwisseling. Een ander dan de destijds aangehouden verdachte heeft de OM-strafbeschikking ontvangen. Een sepot ‘onterecht als verdachte aangemerkt’ zou beter op zijn plaats zijn geweest.

In de ZSM-zaakstroom blijkt, zoals al in §4.3.8 ter sprake kwam, het lange tijdsverloop niet zelden samen te hangen met de incompleetheid van het dossier. Van de 26 zaken waarin de strafbeschikking werd ingetrokken, blijkt in 8 gevallen (waaronder het al genoemde geval waarin het OM niet-ontvankelijk werd geacht) het strafdossier niet (tijdig) te kunnen worden

²⁷³ Aanwijzingen gebruik sepotgronden (2014A007 en 2009A016).

²⁷⁴ HR 3 oktober 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA7309 en HR 17 juni 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BD2578.

²⁷⁵ Navraag bij de CVOM leerde dat het gebruik van code 96 (in plaats van code 55) mogelijk wordt veroorzaakt door een automatiseringsprobleem. Het doen van verzet wordt in het systeem als het mislukken van de executie gelabeld, waardoor alleen de daarop betrekking hebbende beperkte sepotcodes beschikbaar zijn.

²⁷⁶ Volg de Aanwijzingen gebruik sepotgronden (2014A007): “De beoordeling of sprake is van een technisch sepot gaat vooraf aan de beoordeling of sprake is van een beleidssepot. Wanneer op technische gronden wordt beslist tot een sepot, kan er niet tevens grond zijn voor een beleidsmatig sepot van hetzelfde feit.”

gecompleteerd.²⁷⁷ In 5 van de 8 gevallen ontbreekt het procesdossier geheel. In 1 geval ontbreekt de verzetbrief. In 2 gevallen komt het dossier uiteindelijk wel ter beschikking van het OM, maar dusdanig laat dat alsnog geseponeerd wordt. Een voorbeeld:

Voor de belediging van een ambtenaar in functie wordt op de pleegdatum (29 december 2013) een geldboete opgelegd van € 360,-. De verdachte stelt op 28 maart (tijdig) verzet in. Op 7 december 2015, ruim anderhalf jaar later, wordt de strafbeschikking ingetrokken onder vermelding van de sepotgrond oud feit. De interne motivering van het sepot houdt in: "zaak met pleegdatum 29-12-2013. Geen dossier aanwezig. Mocht dat nog komen, dan is eventuele zitting lang na begin redelijke termijn. Sepot oud feit."

In de andere zaken worden soortgelijke motiveringen aangetroffen. De sepotgrond dekt hier (op het geval van de ontbrekende verzetbrief na) een gebrek dat al bij de uitvaardiging van de strafbeschikking aanwezig was. De constatering in *Beschikt en Gewogen* dat in de ZSM-zaakstroom veelvuldig strafbeschikkingen worden uitvaardigd op basis van gebrekeg dossiers, blijkt zich dus bij de behandeling van het verzet te wreken.²⁷⁸

Het voorgaande laat zien dat de intrekking van de strafbeschikking in gevallen waarin de zaak te lang is blijven liggen, weinig te maken heeft met herbeoordeling van de zaak. De bezwaren die de verdachte aanvoerde, spelen daarbij geen rol en de gronden waarop de strafbeschikking werd uitvaardigd evenmin. Alleen in de gevallen waarin het tijdsverloop verband houdt met de incompleetheid van het dossier, is de reden van de intrekking indirect gelegen in een gebrek in de bewijsvoering dat al bij de uitvaardiging van de strafbeschikking aanwezig was.

In het navolgende zal ingegaan worden op de vraag hoe vaak de intrekking van de strafbeschikking haar verklaring vindt in de door de verdachte aangevoerde nieuwe feiten dan wel in een andere beoordeling van de reeds bij de uitvaardiging van de strafbeschikking bekende feiten. De zaken waarin de intrekking van de strafbeschikking kan worden toegeschreven aan het tijdsverloop na de verzetsdatum zijn daarbij, ongeacht de gehanteerde sepotcode, verder buiten beschouwing gelaten.²⁷⁹ Van de overgebleven zaken is geïnventariseerd of en zo ja welke bezwaren door de verdachte werden aangevoerd en op welke sepotgrond de intrekking berustte. Tabel 4.18 geeft daarvan een overzicht.

²⁷⁷ Dit leidt overigens niet in alle gevallen tot de sepotgrond 'oud feit'. In 2 van de 8 gevallen wordt de sepotgrond onvoldoende overtuigend bewijs gebruikt en in 1 geval de sepotgrond gering feit. Uit de motivering in die zaken blijkt echter dat de oorzaak gelegen is in het niet tijdig kunnen complementeren van het procesdossier.

²⁷⁸ *Beschikt en Gewogen*, p. 31. In dat rapport werd er nog van uitgegaan dat het hier ging om gebreken "die, als verzet zou worden gedaan, vermoedelijk eenvoudig kunnen worden verholpen" (p. 35). Dat blijkt nu te optimistisch te zijn gedacht.

²⁷⁹ Ook zaken met sepotcode 'oud feit' die minder dan anderhalf jaar op de plank lagen, zijn buiten beschouwing gelaten. In één geval in de arrondissementale zaakstroom werd de sepotcode 'oud feit' gebruikt omdat sinds de pleegdatum (en dus niet sinds de verzetsdatum) veel tijd was verstreken. Deze zaak is wel meegenomen.

	ZSM	Arrondissementaal	CVOM	CJIB	Totaal
Ongemotiveerd verzet, technisch sepot	2, waarvan: - Onvoldoende (overtuigend) bewijs: 2	n.v.t.	n.v.t.	1, vanwege onvoldoende (overtuigend) bewijs	3
Ongemotiveerd verzet, beleidssepot	2, waarvan: - Gering feit: 1 - Geen (duidelijke) sepotgrond: 1	1, vanwege recente bestraffing: 1	n.v.t.	n.v.t.	3
Verzet bekende gegevens, technisch sepot	4, waarvan: - Onterecht als verdachte aangemerkt: 2 - Onvoldoende (overtuigend) bewijs: 2	4, waarvan: - Onterecht als verdachte aangemerkt: 1 - Onvoldoende (overtuigend) bewijs: 3	1, vanwege onvoldoende (overtuigend) bewijs	13, waarvan: - Onterecht als verdachte aangemerkt: 1 - Onvoldoende (overtuigend) bewijs: 11 - Onrechtmatig verkregen bewijs: 1	22
Verzet bekende gegevens, beleidssepot	4, waarvan: - Gering feit: 1 - Gering aandeel in feit: 1 - Gewijzigde omstandigheden: 1 - Medeschuld benadeelde: 1	2, waarvan: - Gering feit: 1 - Oud feit: 1	n.v.t.	n.v.t.	6
Verzet nieuwe gegevens, technisch sepot	5, waarvan: - Onterecht als verdachte aangemerkt: 2 - Onvoldoende (overtuigend) bewijs: 3	3, waarvan: - Onvoldoende (overtuigend) bewijs: 2 - NO-OM:1	3, allen vanwege onvoldoende (overtuigend) bewijs	27, waarvan: - Onterecht als verdachte aangemerkt: 5 - Onvoldoende (overtuigend) bewijs: 22	38
Verzet nieuwe gegevens, beleidssepot	2, waarvan: - Gezondheids-toestand verdachte: 1 - Gering feit: 1	4, waarvan: - Gezondheids-toestand verdachte:1 - Gewijzigde omstandigheden: 1 - Benadeelden zijn voldoende schadeloos gesteld: 1 - Onduidelijk: 1	1, waarvan: - Gezondheids-toestand: 1	1, waarvan: - Gezondheids-toestand verdachte: 1	8
Totaal intrekking	19, waarvan: TS: 11 BS: 8	14, waarvan: TS: 7 BS: 7	5, waarvan: TS: 4 BS: 1	42, waarvan: TS: 41 BS: 1	80 TS: 63 BS: 17

Tabel 4.18: de gronden in het verzet voorafgaand aan een ingetrokken OM-strafbeschikking

Uit de tabel blijkt dat de strafbeschikking in totaal 6 zaken werd ingetrokken in zaken waarin kaal verzet was gedaan. Dat bevestigt dat de herbeoordeling zich niet beperkt tot de aangevoerde bezwaren, maar dat in beginsel de hele zaak steeds integraal opnieuw wordt beoordeeld. Tegelijk lijken de aangevoerde bezwaren wel gewicht in de schaal te leggen. De strafbeschikking werd in totaal 74 keer ingetrokken in zaken waarin de verdachte zijn verzet wel motiveerde. Ook als per zaakstroom wordt gekeken en rekening wordt gehouden met het feit dat in de ene zaakstroom vaker kaal verzet wordt gedaan dan in de andere (zie figuur 4.10), blijkt dat de strafbeschikking vaker wordt ingetrokken in zaken waarin het verzet

is gemotiveerd. Zo wordt de strafbeschikking in de ZSM-zaakstroom in de 50 zaken waarin kaal verzet was gedaan, 4 keer ingetrokken (8%) en in de 74 zaken waarin het verzet was gemotiveerd, 15 keer (20,3%). In de arrondissementale zaakstroom zijn deze percentages respectievelijk 4% en 12%, in de CVOM-zaakstroom 0% en 4,5% en in de CJIB-zaakstroom 7,7% en 36,6%. Dat lijkt erop te wijzen dat de intrekking van het verzet haar verklaring in een deel van de gevallen vindt in de aangevoerde bezwaren.

Uit de tabel blijkt voorts dat de strafbeschikking in zaken waarin de aangevoerde bezwaren zijn gebaseerd op reeds bekende feiten, 28 keer wordt ingetrokken en 46 keer in zaken waarin de bezwaren waren onderbouwd met nieuwe feiten. Als dit per zaakstroom wordt bekeken en daarbij verdisconteerd wordt dat het aantal gevallen waarin nieuwe feiten worden aangevoerd per zaakstroom verschilt (zie figuur 4.11), dan blijkt dat de strafbeschikking inderdaad vaker wordt ingetrokken in gevallen waarin een beroep wordt gedaan op (enkel) nieuwe feiten. Zo wordt in de ZSM-zaakstroom in de 49 zaken waarin de verdachte geen nieuwe gegevens aanvoerde²⁸⁰, de strafbeschikking 8 keer ingetrokken (16,3%) en in de 24 gevallen waarin hij wel nieuwe gegevens aanvoerde, 7 keer (29%). In de arrondissementale zaakstroom zijn deze percentages respectievelijk 9,4% en 14,9%, in de CVOM-zaakstroom 2% en 6,2% en in de CJIB-zaakstroom 33% en 35,9%. In de CJIB-zaakstroom lijkt het weinig verschil te maken of het verzet op nieuwe gegevens is gebaseerd of niet. In de andere zaakstromen lijkt er wel enig verschil te zijn.²⁸¹

Het is overigens niet zo dat gezegd kan worden dat de intrekking van de strafbeschikking in de gevallen waarin nieuwe feiten zijn aangevoerd, steeds aan die nieuwe feiten is toe te schrijven. Of er in een concrete zaak een verband is tussen de aangevoerde feiten en de genomen beslissing is immers maar de vraag. In §4.6.3 bleek dit reeds met betrekking tot de wijziging van de strafbeschikking. Dat de aangevoerde feiten nieuw zijn, wil niet zeggen dat zij relevant zijn, laat staan van doorslaggevende betekenis. Zo kan verklaard worden waarom in de CJIB-zaakstroom niet van een noemenswaardig verschil blijkt. De beknoptheid van de ingezonden processen-verbaal maakt hier dat een aangedragen gegeven al snel als nieuw moeten worden aangemerkt, terwijl er zich vanwege de automatische uitvaardiging van de strafbeschikking gemakkelijk gebreken kunnen voordoen die tot intrekking nopen. Dat laatste wordt onderstreept door het bijna even hoge percentage intrekkingen in deze zaakstroom in zaken waarin alleen een beroep op bekende gegevens is gedaan.

In het onderhavige onderzoek zijn vooral de zaken van belang waarin de strafbeschikking is ingetrokken zonder dat sprake was van een beroep op nieuwe gegevens, dus waarin het verzet kaal was of enkel gebaseerd op bekende gegevens. Hier berust de intrekking hoe dan ook op een andere beoordeling van de gegevens die al bij de uitvaardiging van de strafbeschikking in het dossier te vinden waren. In de ZSM-zaakstroom komt dit 12 keer voor, in de arrondissementale zaakstroom 7 keer, in de CVOM-zaakstroom 1 keer en in de CJIB-zaakstroom 14 keer. Uitgedrukt in percentages van het totaal aantal zaken waarin per zaakstroom een herbeoordeling plaatsvond, is dat 9,6% in de ZSM-zaakstroom, 5,6% in de arrondissementale zaakstroom, 0,8% in de CVOM-zaakstroom en 11,2% in de CJIB-zaakstroom. Daarbij moet bedacht worden dat deze percentages eerder aan de lage dan aan de hoge kant zijn. Niet alleen is aannemelijk dat in een aantal zaken waarin wel een beroep op nieuwe gegevens is gedaan, de intrekking niet aan dat beroep kan worden toegeschreven, er treedt ook een vertekening op doordat (veel) zaken wegens tijdsverloop werden geseponeerd. Zo zagen wij

²⁸⁰ Het aantal (49) verschilt van het aantal (53) dat in figuur 4.11 wordt genoemd. Dat komt doordat die tabel dubbeltellingen bevat. Hier zijn de zaken waarin zowel een beroep op oude als op nieuwe feiten wordt gedaan, niet meegeteld bij de gevallen waarin geen beroep op nieuwe gegevens is gedaan.

²⁸¹ Met het trekken van conclusies uit de gepresenteerde percentages moet voorzichtigheid worden betracht. Dat komt mee doordat die percentages telkens zijn gerelateerd aan het totaal aantal zaken waarin op een bepaalde wijze verzet werd gedaan (kaal; bekende feiten; nieuwe feiten). Tot dat totaal behoren ook de zaken die buiten beschouwing zijn gelaten omdat de intrekking moet worden toegeschreven aan het tijdsverloop. Het zou kunnen zijn dat de zaken waarin (bijvoorbeeld) met een beroep op bekende gegevens verzet is gedaan, niet evenredig zijn verdeeld over de buiten beschouwing gelaten zaken en de overgebleven zaken.

dat in de CVOM-zaakstroom in een aantal van die zaken mogelijk ook grond was voor een technisch sepot en dat hetzelfde geldt voor de ZSM-zaakstroom waarin het sepot in een aantal gevallen werd veroorzaakt door een incompleet dossier.

Uit tabel 4.18 blijkt ook dat technische sepots vaker voorkomen dan beleidssepots. In de gehele dossierstudie wordt 63 keer op technische gronden geseponeerd, tegenover 17 keer op beleidsmatige gronden. Met name in de CJIB-zaakstroom zijn de technische sepots prevalent. Daar volgt maar liefst 41 keer, oftewel in 32,8% van de bestudeerde gevallen, een technisch sepot. Wij zagen reeds dat het daarbij weinig verschil lijkt te maken of het verzet nu wel of niet is gebaseerd op nieuwe gegevens. Hier lijkt zich te wreken dat de strafbeschikkingen in deze zaakstroom in de onderzoeksperiode automatisch werden opgelegd. Een beoordeling van de zaak heeft hier dus niet eerder plaatsgevonden. De conclusie kan moeilijk een andere zijn dan dat die praktijk heeft geleid tot een hoog foutpercentage. In de genoemde 32,8% van de gevallen vertonen de dossiers kennelijk dusdanige gebreken dat de uitvoering van de strafbeschikking daarop niet gebaseerd had mogen worden. Daarbij zij er voor alle duidelijkheid op gewezen dat het genoemde percentage betrekking heeft op zaken waarin verzet is gedaan. De conclusie kan dus niet zijn dat 32,8% van de in de CJIB-zaakstroom uitgevaardigde strafbeschikkingen op een ontoereikend proces-verbaal berusten.

Een betrekkelijk veel voorkomend gebrek is het ontbreken van de handtekening van de opsporingsambtenaar onder het proces-verbaal. Hierdoor mist dat verbaal de bijzondere bewijskracht ex art. 344 lid 2 Sv, zodat er onvoldoende bewijs is. Een ander veel voorkomend gebrek is de onvolledigheid van het proces-verbaal, waardoor niet alle bestanddelen van het desbetreffende strafbare feit zijn gedekt. Dit doet zich onder meer voor in geval van overtreding van art. 447e Sr (niet voldoen aan verplichting om identiteitsbewijs te tonen). Eén van de vele voorbeelden:

Het proces-verbaal vermeldt als waarneming van de verbalisant dat de verdachte niet voldeed aan de verplichting als bedoeld in art. 447e Sr. Aan feiten en omstandigheden wordt verder niet meer gerelateerd dan dat het om 'lastige jeugd' gaat, waarbij kennelijk ter verduidelijking een BHV-nummer wordt vermeld. De verdachte verklaart desgevraagd: "ID zat nog in mijn jas". In het proces-verbaal ontbreekt aldus de vermelding dat de verbalisant heeft *gevorderd* een identiteitsbewijs te tonen, alsmede in welke *concrete* aanleiding de vordering haar rechtvaardiging zou moeten vinden. Na herbeoordeling van de zaak volgt een sepot onvoldoende (overtuigend) bewijs.

Onvolledige processen-verbaal doen zich ook voor in gevallen waarin de verdachte wordt vervolgd voor het verstoren van de openbare orde. De dossiers bevatten dan vaak onvoldoende concrete aanknopingspunten om die verstoring te staven. Een andere categorie gevallen betreft de overtreding van art. 107 lid 1 WVV (rijden zonder rijbewijs). In deze gevallen blijkt de afgiftedatum van het rijbewijs samen te vallen met de pleegdatum of blijkt de verdachte vlak voor de pleegdatum de beschikking te hebben gekregen over een rijbewijs. Voorts werden enkele zaken geseponeerd omdat bij overtreding van art. 426 Sr (dronken de orde verstoren) de dronkenschap van de verdachte (met gebruikmaking van de zgn. Trias Alcoholica) onvoldoende uit het proces-verbaal bleek.

In de andere zaakstromen hebben technische sepots een minder structureel karakter. Dat neemt niet weg dat in het aantal technische sepots in de ZSM-zaakstroom met 11 van de 125 inhoudelijk beoordeelde zaken (8,8%) hoog is te noemen, zeker als wordt bedacht dat onder de vlag van de sepotcode 'oud feit' een aantal zaken zijn geseponeerd waarin sprake was van een incompleet dossier. Het aantal technische sepots in de arrondissementale zaakstroom is met 7 op 125 zaken (5,6%) lager. Ook hier geldt echter dat een dergelijk sepot in sommige gevallen een correctie vormt op een onvoldoende zorgvuldige beoordeling bij de oplegging van de strafbeschikking.

Een voorbeeld:

De verdachte wordt vervolgd voor overtreding van art. 3 van het Asbestverwijderingsbesluit 2005. Dit artikel staat sloopwerkzaamheden alleen toe indien een asbestinventarisatierapport is opgemaakt. In casu ging het om een oude boerderij die de verdachte (verder) wilde ombouwen tot een woonhuis. De verdachte had vooraf een asbestinventarisatierapport laten opmaken, maar volgens de verbalisanten gold dit rapport alleen voor het voorhuis en niet voor het achterhuis, waar nu juist de sloopwerkzaamheden hadden plaatsgevonden. Het OM besluit de verdachte een boete van € 1500,- op te leggen. Bij aandachtige lezing van het rapport blijkt echter dat het gehele pand vrij is verklaard van asbest. De beoordelaar van het verzet besluit tot een sepot op grond van onvoldoende (overtuigend) bewijs.

Zoals gezegd zijn beleidssepots (anders dan omwille van tijdsverloop) in de minderheid. In de gehele dossierstudie komt dit 16 keer voor. In een aantal gevallen wordt geseponeerd op grond van door de verdachte aangedragen nieuwe gegevens, bijvoorbeeld met betrekking tot later ontstane gezondheidsklachten. In enkele gevallen duidt het beleidssepot echter wel op onzorgvuldigheid bij de oplegging van de strafbeschikking. Een voorbeeld uit de ZSM-zaakstroom:

De naar aanleiding van een binnengekomen melding optredende verbalisanten treffen bij een groepje aan een recreatieplas barbecueënde vrienden een wit plastic tasje aan met daarin een stroomstootwapen. De verdachte wordt op basis van het opgegeven signalement aangehouden. Zijn medeverdachte verklaart het wapen elders te hebben gevonden en het aan de verdachte te hebben laten zien met de mededeling dat het een zaklamp was. Daarop zou de verdachte de 'lamp' hebben uitgeprobeerd en toen hij tot zijn schrik merkte dat het geen lamp was, het wapen onmiddellijk hebben teruggegeven. De verdachte bevestigt deze lezing van het gebeurde. Hij krijgt vervolgens € 700,- boete wegens overtreding van art. 26 lid 1 WWM. Hij stelt verzet in, waarbij hij (opnieuw) het voorhanden hebben van het wapen ontkent. Hierna volgt een sepot gering aandeel.

Men kan zich afvragen of een technisch sepot hier niet meer op zijn plaats was geweest. De vraag is namelijk of het bestanddeel 'voorhanden hebben' wel kan worden bewezen. Daarvoor is vereist dat het wapen zich in de feitelijke heerschappij van de verdachte bevond en dat de verdachte zich daarvan in meer of mindere mate bewust was. De vraag is of daarvan sprake is geweest gedurende het kortstondige moment waarop de verdachte de 'lamp' onder het toezien van zijn medeverdachte uitprobeerde. Van een zaak die vanuit een oogpunt van bewijsvoering eenvoudig is te noemen, was dus geen sprake. Mogelijk is bij de initiële oplegging van de strafbeschikking getwijfeld aan het waarheidsgehalte van de afgelegde verklaringen. Dat levert alleen maar meer redenen op om de zaak aan de rechter voor te leggen.

4.6.5 De oproeping voor de terechtzitting

Zoals al uit figuur 4.9 bleek, loopt het aantal zaken waarin het OM besluit de verdachte voor de terechtzitting op te roepen, per zaakstroom sterk uiteen. De volgende tabel laat dat opnieuw zien. Een verschil is dat de gevallen waarin werd opgeroepen nadat de strafbeschikking werd gewijzigd zijn toegevoegd.

Zaakstroom (N=125)	Zaken opgeroepen voor het onderzoek ter terechtzitting	Oproeping na een gewijzigde beschikking	Totaal	% totaal zaakstroom (N=125)
ZSM	91	n.v.t.	91	72,8%
Arrondisamenteel	93	3	96	76,8%
CVOM	7	n.v.t.	7	5,6%
CJIB	48	3	51	40,8%

Tabel 4.19: de bestudeerde dossiers waarin de verdachte is opgeroepen

Om een indruk te geven van deze zaken is geïnventariseerd welke typen bezwaren daarin door de verdachte naar voren zijn gebracht toen hij verzet instelde. Tabel 4.20 geeft een overzicht.

	ZSM	Arrondisamenteel	CVOM	CJIB	Totaal
Ongemotiveerd verzet	40	22	-	9	71
Nieuwe gegevens	16, waarvan: Bewijs: 11 Sanctie: 3 Overig: 3	32, waarvan: Bewijs: 17 Sanctie: 13 Overig: 11	4, waarvan: Bewijs: 1 Sanctie: 2 Overig: 1	26, waarvan: Bewijs: 22 Sanctie: 6 Overig: 1	78
Reeds bekende gegevens	35, waarvan: Bewijs: 19 Sanctie: 12 Overig: 7	39, waarvan: Bewijs: 36 Sanctie: 6 Overig: 3	3, waarvan: Bewijs: 3 Sanctie: - Overig: -	13, waarvan: Bewijs: 12 Sanctie: 1 Overig: -	90
Totaal	91	93	7	48	239

Tabel 4.20: de beslissing tot oproeping in het licht van de in het verzet aangevoerde bezwaren

Uit de tabel, gezien in samenhang met figuur 4.10, blijkt dat als de verdachte kaal verzet instelt, het OM relatief vaak tot een oproeping besluit. Deze bevinding is het spiegelbeeld van hetgeen met betrekking tot het intrekken van de strafbeschikking werd vastgesteld (zie tabel 4.18). De onderlinge verhouding van de zaken waarin de verdachte enkel een beroep heeft gedaan op bekende gegevens en de zaken waarin een beroep is gedaan op nieuwe gegevens, verschilt voorts per zaakstroom. Wel is duidelijk dat de bezwaren van de verdachte in overwegende mate zien op het bewijs.

Als het OM besluit om de verdachte voor de terechtzitting op te roepen, zal dat meestal zijn omdat het van oordeel is dat de zaak daar sterk genoeg voor is. Daarin zitten wel gradaties. Het kan zijn dat het OM vierkant achter de strafbeschikking blijft staan, het kan ook zijn dat het van oordeel is dat de bezwaren die de verdachte naar voren heeft gebracht zonder onderzoek op de zitting niet goed te beoordelen zijn. Dat maakt dat ook de opstelling van de OvJ ter terechtzitting per zaak kan verschillen.

In deze paragraaf zal worden nagegaan of het OM de procedurele voorschriften die met de oproeping samenhangen, naleeft. In de volgende paragraaf zal beschreven worden welke opstelling de OvJ ter zitting kiest.

Art. 257f lid 1 Sv schrijft voor dat de verdachte wordt opgeroepen voor de terechtzitting. De tabel laat zien dat het incidenteel voorkomt dat de verdachte niet wordt opgeroepen, maar gedagvaard. Een ernstige fout levert dat niet op (de dagvaarding kan 'verstaan' worden als een oproeping), terwijl het slechts om een incidentele vergissing gaat.

De gevallen waarin in de CVOM-zaakstroom tot oproeping wordt overgegaan, lijken ook haast een incidenteel karakter te hebben. Toch verdienen zij bijzondere aandacht. Zoals reeds ter sprake kwam (§4.3.7), misten de medewerkers van de CVOM in de onderzoeksperiode de bevoegdheid om strafbeschikking uit te vaardigen, te wijzigen of in te trekken. Dat gebrek aan bevoegdheid speelt ook bij het oproepen voor de zitting, niet alleen met betrekking tot de eigen zaken, maar ook tot de zaken uit de CJIB-zaakstroom die de CVOM behandelt. De hoofdregel is dat een parket alleen zaken voor de 'eigen' rechtbank mag vervolgen (vgl. art. 9 lid 1 Sv). Op die hoofdregel is een uitzondering gemaakt ten aanzien van het landelijk parket en het functioneel parket. De landelijke bevoegdheid van deze parketten brengt mee dat zij geen 'eigen' rechtbank hebben. Bij welke rechtbank deze parketten de vervolging mogen instellen is nader geregeld bij het in art. 139b Wet RO bedoelde reglement. De CVOM opereert wel landelijk, maar miste in de onderzoeksperiode de status van parket, terwijl nog steeds niet is voorzien in een landelijke bevoegdheid en een daarop toegesneden reglement.

Dat het wringt, laat ook de praktijk zien. De oproepingen in de CJIB- en CVOM-zaakstromen vermelden enkel dat zij uitgaan van "de OvJ". Aan welk parket die OvJ is verbonden, is dus in de oproeping zelf niet te vinden. Wel vermeldt de tekst op de achterzijde van de oproeping onder het kopje 'Gegevens van de OvJ' de CVOM als behandelende instantie. In de onderzoeksperiode werd de zaak op de terechtzitting echter behandeld door een OvJ van het lokale parket.²⁸² Hoe dat juridisch moet worden begrepen, is niet duidelijk. Trad de OvJ op als plaatsvervangend OvJ bij de CVOM (dat als gezegd vervolgingsbevoegdheid mist) of moest de oproeping geacht worden te zijn uitgegaan van de OvJ bij het lokale parket?

Naast de vraag bij welke rechtbank de zaak moet worden aangebracht, staat de vraag bij welke kamer van de rechtbank dat dient te gebeuren. Omdat het bij strafbeschikking dient te gaan om betrekkelijk eenvoudige zaken, valt niet te verwachten dat de verdachte na een gedaan verzet wordt opgeroepen voor de meervoudige kamer. Uit de dossierstudie blijkt dat dit inderdaad in geen enkel geval gebeurt. Afhankelijk van het type zaak wordt opgeroepen voor de kantonrechter, de reguliere politierechter, de kinderrechter of de economische politierechter. Er zijn geen gevallen geconstateerd waarin voor een verkeerde kamer van de rechtbank is opgeroepen.

De oproeping moet een omschrijving van de gedraging bevatten die als tenlastelegging wordt aangemerkt (art. 257f lid 3 Sv). Die omschrijving dient ofwel gelijk te zijn aan de omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking²⁸³ ofwel een feitsopgave te zijn die beantwoordt aan de eisen van art. 261 lid 1 en 2 Sv. In dat laatste geval moet de feitsopgave wel hetzelfde feit betreffen in de zin van art. 68 Sr (art. 257f lid 3 Sv). Uit de dossierstudie blijkt dat in geen enkel geval gebruik wordt gemaakt van de summier omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking. Dat betekent dat de oproeping in nagenoeg alle gevallen een uitgewerkte tenlastelegging bevat.²⁸⁴ Onderzocht is of die tenlastelegging hetzelfde feit betreft als waarop de strafbeschikking betrekking had.

Uit de dossierstudie blijkt dat materiële verschillen met de omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking zich weinig voordoen. In de CVOM-zaakstroom en de CJIB-zaakstroom komt dit zelfs in geen enkel geval voor. In de ZSM-zaakstroom is daarvan in 8 gevallen sprake. In 6 van die 8 gevallen wordt een (meer) subsidiair feit toegevoegd, hetgeen geen ander feit oplevert in de zin van art. 68 Sr. De andere twee gevallen bestaan uit de toevoeging van een medeplegen-variant en uit een wijziging van opzetheling (416 Sr) in schuldheiling (417bis Sr).

²⁸² Inmiddels is de situatie anders. De eigen OvJ's van de CVOM behandelen nu de zaak op de zitting (interview CVOM, Utrecht, 7 juli 2016).

²⁸³ In dat geval moet de omschrijving ter terechtzitting in overeenstemming worden gebracht met de eisen die art. 261 Sv aan een tenlastelegging stelt (art. 314a Sv).

²⁸⁴ In de ZSM-zaakstroom wordt in één geval in de oproeping slechts het wetsartikel genoemd dat zou zijn overtreden. Dit lijkt op een administratieve fout te berusten.

Die wijzigingen blijven binnen de grenzen van art. 68 Sr. Volledigheidshalve zij nog vermeld dat de tenlastelegging in 4 gevallen nog op de terechtzitting wordt gewijzigd. In 2 gevallen wordt een subsidiaire variant toegevoegd, in 1 geval wordt de plaats van het delict gewijzigd en in 1 ander geval wordt de feitelijke omschrijving gepreciseerd.

De arrondissementale zaakstroom geeft een vergelijkbaar beeld te zien. Materiële verschillen tussen de tenlastelegging in de oproeping en de omschrijving in de strafbeschikking doen zich hier in 11 gevallen voor.²⁸⁵ In 7 gevallen blijkt dit te gaan om een toevoeging van een medeplegen-variant. In 2 gevallen wordt een subsidiair feit toegevoegd. In 1 geval wordt het feit gewijzigd van opzetheling in schuldhealing. Dit alles valt binnen de grenzen van art. 68 Sr. Dat ligt in het nog resterende geval anders. De strafbeschikking was opgelegd omdat de verdachte de vriend van zijn moeder op kerstavond zou hebben mishandeld. Uit het dossier kan worden afgeleid dat er later, op 6 januari, nog een tweede mishandeling plaatsvond. Beide mishandelingen worden in de tenlastelegging opgenomen. Die uitbreiding van de feitsopgave in de strafbeschikking met een ander feit in de zin van art. 68 Sr is niet toegeestaan. Uiteraard stond het de OvJ vrij om ook de tweede mishandeling te vervolgen, maar dat had dan wel bij een afzonderlijke dagvaarding moeten gebeuren, desgewenst tegen dezelfde rechtsdag, zodat gezamenlijke of gevoegde behandeling mogelijk is.²⁸⁶ Dit incidentele geval staat niet in de weg aan de conclusie dat het OM in het algemeen het bepaalde in art. 257f lid 3 Sv goed naleeft.

4.7 De beoordeling op de terechtzitting

4.7.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de behandeling van de zaak op de terechtzitting centraal. Het gaat daarbij zowel om de opstelling van de behandelende OvJ als om het oordeel van de rechter. Bij de opstelling van de OvJ richt de aandacht zich op de vraag welke beoordeling van de zaak daaruit spreekt. In hoeverre wijkt zijn vordering af van het oordeel dat in de strafbeschikking is neergelegd? Het oordeel van de rechter kan als zodanig geen voorwerp van onderzoek zijn (§1.4). Of dat oordeel juist is, blijft dus buiten beschouwing. Wel zal worden nagegaan of dat oordeel afwijkt van de beslissing die in de strafbeschikking is gegeven.

De vergelijking van de initiële strafbeschikking met zowel de vordering van de OvJ op de terechtzitting als met het oordeel van de rechter is van belang omdat zij een indicatie kan opleveren met betrekking tot de zorgvuldigheid die bij het uitvoeren van de strafbeschikking is betracht. Om die reden zal ook geprobeerd worden een antwoord te geven op de vraag hoe de gevonden verschillen kunnen worden verklaard. Kunnen die verschillen worden toegeschreven aan door de verdachte op de zitting naar voren gebrachte nieuwe feitelijke gegevens die het OM eerder niet bekend waren? Of is sprake van een andere waardering van hetzelfde feitenmateriaal?

Een probleem daarbij was dat in de dossierstudie in de meeste zaken niet achterhaald kon worden wat tijdens het onderzoek ter terechtzitting is voorgevallen. Van nagenoeg alle kanton- en politierechterzittingen ontbrak namelijk een uitgewerkt proces-verbaal van de zitting. Daarom zijn, zoals in hoofdstuk 3 is besproken, de resultaten van de aanvullende kwalitatieve onderzoeksmethoden betrokken bij de interpretatie van de resultaten uit het dossieronderzoek. Tot die interpretatie beperkt deze paragraaf zich. In het volgende hoofdstuk zal de vraag worden beantwoord of uit de bevindingen in deze paragraaf conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de zorgvuldigheid waarmee de oplegging van OM-strafbeschikkingen in het algemeen geschiedt. Niet uit het oog mag worden verloren dat het in de bestudeerde zaken om een selectieve groep gevallen gaat, waarin de verdachte het

²⁸⁵ Daarnaast wordt de tenlastelegging in één geval op de terechtzitting gewijzigd. Dit betreft een precisering van de feitsomschrijving.

²⁸⁶ In die zin ook de MvT, Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 75.

niet eens was met de strafbeschikking. Een afspiegeling van het geheel vormen de bestudeerde zaken dus niet.

De beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet blijft hier buiten bespreking. Daarop is reeds in §4.5 ingegaan. De aandacht richt zich op de schuldvaststelling (dat wil zeggen op de bewijsvraag en de vraag naar eventuele strafuitsluitingsgronden) en op de strafoplegging. Met de schuldvaststelling zal worden begonnen.

4.7.2 De schuldvaststelling

In het onderzoek is geïnventariseerd wat de vordering van de OvJ inhoud in de zaken die op de terechtzitting zijn behandeld. Een probleem daarbij was dat de vordering van de OvJ in veel gevallen in GPS ontbrak. Die gevallen zijn in het volgende overzicht apart genoemd. Bij de veroordeling zijn tevens meegeteld die zaken waarin primair de niet-ontvankelijkheid van het verzet werd gevorderd en subsidiair de veroordeling. Dit betrof slechts een klein aantal zaken (3 in totaal). De ontvankelijkheid van het verzet is reeds in §4.5 besproken.

Vordering	ZSM	% zaakstroom (N= 125)	Arrondis- semen- taal	% zaak- stroom (N= 125)	CVOM	% zaak- stroom (N= 125)	CJIB	% zaak- stroom (N= 125)
1. NO-OM	2	1,6%	1	0,8%	-	-	-	-
2. Vrijspraak	7	5,6%	5	4,0%	-	-	1	0,8%
3. OVAR	1	0,8%	-	-	-	-	-	-
4. Veroordeling - 9a	-	-	3	2,4%	-	-	-	-
5. Veroordeling - sanctie	65	52%	58	46,4%	3	2,4%	10	8%
6. Vordering ontbreekt	6	4,8%	23	18,4%	3	2,4%	31	24,8%
7. Zaak alsnog geseponeerd	1	0,8%	-	-	-	-	-	-
Totaal vorderingen	82	66,6%	90	72,0%	6	4,8%	42	33,6%

Tabel 4.21: vorderingen OvJ tijdens inhoudelijke behandeling

Uit de tabel blijkt dat de vordering in veel gevallen ontbreekt. In de toch al minieme CVOM-zaakstroom ontbreekt de vordering in 3 van de 6 zaken. In de CJIB-zaakstroom ontbreekt de vordering in 31 van de 43 zaken. Daardoor kunnen over die zaakstromen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. Om die reden is besloten alleen in te gaan op de resultaten in de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale zaakstroom. De schaarse gevallen waarin het OM de niet-ontvankelijkheid van het OM in de vervolging vorderde, zijn alleen volledigheidshalve vermeld.

In de ZSM-zaakstroom vordert de OvJ in 7 gevallen vrijspraak en in 1 geval een ontslag van rechtsvervolgning. In 8 van de 79 behandelde gevallen waarin de vordering van de OvJ bekend is, wordt dus afgeweken van de schuldvaststelling in de strafbeschikking. In de arrondissementale zaakstroom geldt dat voor 5 van de 67 behandelde gevallen waarin bekend is wat de OvJ vorderde. Dit zijn hoge aantallen, zeker als bedacht wordt dat er een herbeoordeling aan voorafgegaan is, waarin veel strafbeschikkingen worden ingetrokken vanwege een technisch sepot (§4.6.4).

Uit het voorgaande kan overigens niet, althans niet voor alle gevallen, de conclusie worden getrokken dat de herbeoordeling van de zaak onvoldoende grondig is geweest. Uit de dossierstudie blijkt dat er gevallen zijn waarin de bezwaren van de verdachte wel aanleiding geven tot twijfel aan de juistheid van de schuldvaststelling, maar dat voor een goede beoordeling ervan een behandeling ter zitting nodig is. Soms verwoordt de beoordelaar dit expliciet door bijvoorbeeld te stellen "dat de verdachte zijn verhaal mag komen uitleggen". Daarnaast is mogelijk dat de verdachte voor het eerst op de terechtzitting een beroep doet op nieuwe gegevens, op gegevens dus die bij de herbeoordeling nog niet bekend waren. Niet uitgesloten is ten slotte dat de OvJ zich op de zitting te meegaand opstelt.

Naast de vordering van de OvJ staat het vonnis van de rechter. In het dossieronderzoek is nagegaan welke beslissingen de rechter nam. Tabel 4.22 geeft een beeld. In twee zaken sprak de rechter van één feit vrij en veroordeelde hij voor het andere feit. Deze zaken zijn in een aparte rubriek geplaatst.

Vonnis rechter	ZSM	% zaakstroom (N= 125)	Arrondis- semen- taal	% zaak- stroom (N= 125)	CVOM	% zaak- stroom (N= 125)	CJIB	% zaak- stroom (N= 125)
NO verzet	3	2,4%	2	1,6%	-	-	1	0,8%
Oproeping nietig	1	0,8%	1	0,8%	-	-	1	0,8%
NO-OM	2	1,6%	1	0,8%	-	-	-	-
Totaal 348 Sv	6	4,8%	4	3,2%	-	-	2	1,6%
Vrijspraak	18	14,4%	14	11,2%	2	1,6%	5	4%
OVAR	-	-	-	-	1	0,8%	-	-
Veroordeling	59	47,2%	71	56,8%	3	2,4%	35	28%
Vrijspraak plus veroordeling	1	0,8%	1	0,8%	-	-	-	-
Totaal 350 Sv	78	62,4%	86	68,8%	6	4,8%	40	32%
Totaal van 348 Sv en 350 Sv	84	67,2%	90	72%	6	4,8%	42	33,6%

Tabel 4.22: het vonnis van de rechter

De beslissingen met betrekking tot de ontvankelijkheid van het verzet, de geldigheid van de oproeping en de ontvankelijkheid van het OM zijn alleen volledigheidshalve vermeld. Vanwege de geringe omvang van de CVOM-zaakstroom zullen de daar gevonden cijfers niet nader worden geïnterpreteerd.

Uit de tabel blijkt dat de rechter vaker een veroordeling uitspreekt dan een vrijspraak. Toch kan het aantal vrijspraken moeilijk gering worden genoemd. In de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom spreekt de rechter in respectievelijk ruim 14% en ruim 11% van de 125 bestudeerde gevallen vrij.²⁸⁷ In de CJIB-zaakstroom is dit percentage lager: 4%. Dit verschil wordt kleiner als men het percentage niet berekent over het totaal aantal bestudeerde zaken, maar over het aantal zaken waarover de rechter een inhoudelijk oordeel als bedoeld in art. 350 Sv heeft gegeven. Dat aantal is in de CJIB-zaakstroom aanmerkelijk kleiner.

²⁸⁷ Respectievelijk 15,2% en 12% als de zaken worden meegerekend waarin voor één feit wordt vrijgesproken en één feit wordt veroordeeld.

Het percentage vrijspraken van de door de rechter inhoudelijk beoordeelde zaken is als volgt: 23% (ZSM), 16,3% (arrondissementaal) en 12,5% (CJIB).²⁸⁸

Een vergelijking van de vordering van de OvJ met het vonnis leert het volgende.²⁸⁹ Van de 18 ZSM-zaken waarin de rechter vrijspreekt, vordert de OvJ in 10 gevallen (55,5%) een veroordeling en in 6 gevallen (33,3%) een vrijspraak.²⁹⁰ Van de 14 arrondissementale zaken waarin de rechter vrijspreekt, vordert de OvJ in 8 gevallen (57,1%) een veroordeling en in 4 gevallen (28,6%) een vrijspraak.²⁹¹ Kijkt men alleen naar de zaken waarin de OvJ een vrijspraak vorderde, dan blijkt dat de rechter in bijna alle gevallen vonniste overeenkomstig de eis.²⁹²

Deze bevindingen komen overeen met die van het observatieonderzoek. Hier bleek dat er in de 110 geobserveerde zaken 19 keer werd vrijgesproken door de rechter, dikwijls conform de eis van de OvJ. In de kantonzaken werd in 12 van de 64 zaken (18,8%) vrijgesproken. De politierechter sprak in 7 van de 56 zaken (12,5%) vrij.²⁹³

In hoeverre kunnen nu uit deze bevindingen conclusies worden getrokken over de zorgvuldigheid waarmee de oplegging van de OM-straftbeslissing geschiedt? Vooropgesteld moet worden dat het enkele feit dat de OvJ in een bepaalde zaak vrijspraak vorderde of dat de rechter in die zaak vrijsprak, niet de conclusie wettigt dat er onvoldoende grond was voor het uitvaardigen van de desbetreffende strafbeslissing. Al even aangestipt werd de mogelijkheid dat de OvJ zich op de zitting te meegaand opstelt. Maar ook de rechter kan het bij het verkeerde eind hebben. Dat zijn oordeel geen voorwerp van dit onderzoek is, betekent niet dat van de juistheid van dat oordeel moet worden uitgegaan. Iets anders is dat het weinig waarschijnlijk is dat de rechter en de OvJ in alle gevallen waarin een vrijspraak werd gegeven of gevorderd, de zaak verkeerd hebben ingeschat. Mede omdat de verdachte het voordeel van de twijfel dient te krijgen, zou hooguit in een incidenteel geval gezegd kunnen worden dat de vrijspraak berust op een verkeerde beoordeling. Dat betekent dat de mogelijkheid van een foutief oordeel niet afdoet aan de betekenis die kan worden toegekend aan het betrekkelijk grote aantal zaken waarin een vrijspraak werd gevorderd en/of uitgesproken.

Er is nog een tweede en belangrijker reden waarom uit het enkele feit dat de OvJ vrijspraak vorderde of de rechter vrijsprak niet de conclusie kan worden getrokken dat de desbetreffende strafbeslissing niet opgelegd had mogen worden. Het afwijkende oordeel op de terechtzitting kan immers zijn verklaring vinden in nieuwe feiten en omstandigheden waarop de verdachte een beroep deed. Voor een deel zullen die nieuwe feiten door de verdachte al zijn aangevoerd toen hij verzet instelde. Zoals gezegd kan daarbij door het OM zijn geoordeeld dat weliswaar sprake is van een serieus te nemen bezwaar, maar dat dit bezwaar zonder behandeling op de terechtzitting niet goed valt te beoordelen. Daarnaast is mogelijk dat de verdachte voor het eerst op de terechtzitting met nieuwe feiten voor de dag komt.

Zoals gezegd kan in de dossierstudie door het ontbreken van een proces-verbaal van de terechtzitting in de meeste zaken niet achterhaald worden wat tijdens het onderzoek ter terechtzitting is voorgevallen. Wat uit dossieronderzoek wel blijkt, is dat de meeste

²⁸⁸ Vergelijk §2.4.3 waarin uit tabel 2.13 (die gebaseerd is op gegevens uit Phoenix) blijkt dat de rechter in ruim 20% van de inhoudelijk beoordeelde zaken tot een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolgning komt.

²⁸⁹ De 5 zaken waarin vrijspraak volgt in de CJIB-zaakstroom laten zich lastiger beoordelen omdat in 3 gevallen de vordering van de OvJ ontbreekt. Wel valt vast te stellen dat in 1 geval ook de OvJ vrijspraak vordert en in 1 geval een veroordeling. Zoals gezegd blijft de CVOM-zaakstroom onbesproken.

²⁹⁰ Voor de overige gevallen volgt in 1 geval ontslag van alle rechtsvervolgning. In het andere geval ontbrak de vordering in het dossier.

²⁹¹ In 2 gevallen ontbrak de vordering in het dossier.

²⁹² In 1 geval in de ZSM-zaakstroom wordt de nietigheid van de oproeping uitgesproken, waardoor de rechter niet toekwam aan de bewijsvraag. In 1 geval in de arrondissementale zaakstroom volgt een (voorwaardelijke) veroordeling.

²⁹³ Nog hogere percentages (20 à 25%) worden voor het jaar 2014 gevonden F.P. van Tulder, 'Het oordeel van de rechter over de strafbeslissing', in Trema 2016, STBO2. Tot een vergelijkbare conclusie komen Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017. Zie tevens de reactie op dat artikel van M. Malsch, 'Is de strafbeslissing een geschikte afdoening?', NJB, 2017, 723 en F.P. van Tulder, R. Meijer & S. Kalidien, 'Naschrift', NJB 2017, 724.

verdachten ter zitting verschijnen.²⁹⁴ Desalniettemin komt het voor dat een verdachte bij verstek wordt vrijgesproken. In de arrondissementale zaakstroom komt dit in 3 gevallen voor, in de CJIB-zaakstroom in 1 geval. Van die in totaal in 4 zaken vordert de OvJ in 2 gevallen vrijspraak. In deze zaken was in elk geval geen sprake van voor het eerst op de terechtzitting aangevoerde gegevens. Enig houvast kan misschien ook ontleend worden aan de bezwaren die de verdachte aanvoerde toen hij verzet deed. In de ZSM-zaakstroom werd in 8 van de 18 gevallen waarin de OvJ een vrijspraak of ovar vorderde, gemotiveerd verzet gedaan. In 4 gevallen werd (ook) beroep gedaan op nieuwe gegevens. In de arrondissementale zaakstroom motiveerde de verdachte het verzet in 12 van 14 gevallen. In 5 gevallen werd (ook) beroep gedaan op nieuwe gegevens. Niet uitgesloten is dat de verdachte op de terechtzitting met een heel ander verhaal is gekomen, maar waarschijnlijk is dat niet.²⁹⁵ De conclusie kan zijn dat de gegevens vrijspraken in elk geval niet allemaal kunnen worden toegeschreven aan nieuwe feiten waarop door de verdachte hetzij bij het instellen van verzet, hetzij ter zitting een beroep werd gedaan.

Die conclusie vindt bevestiging in de enige twee zaken waarin werd vrijgesproken en waarin het proces-verbaal van het onderzoek ter terechtzitting niet ontbrak. Het eerste geval betreft een zaak uit de ZSM-zaakstroom:

Verdachte krijgt een boete van € 600,- opgelegd voor het beledigen van een ambtenaar in functie. Dit vond 's nachts in het uitgaansleven plaats. De verdachte bevond zich in een groep personen. In zijn verzetschrift ontkent de verdachte te hebben beledigd. Tijdens het onderzoek ter terechtzitting wordt door een getuige á decharge verklaard dat hij en de verdachte weliswaar aangeschoten waren, maar dat de verdachte niet heeft gescholden. De OvJ vordert een veroordeling. De rechter spreekt vrij en motiveert dit als volgt: *“De politierechter overweegt hiertoe dat er weliswaar een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal ligt, maar uit het dossier en uit de verklaringen van verdachte en de getuige X komt naar voren dat het een onrustige situatie is geweest in die bewuste nacht. De politierechter is van oordeel dat in dergelijke gevallen, waarbij meerdere mensen op straat zijn in een kennelijk tumultueuze situatie en gegeven de stellige ontkenning van verdachte er een uitgebreider proces-verbaal nodig is om tot wettig én overtuigend bewijs te kunnen komen. Bij de huidige stand van het dossier valt niet uit te sluiten dat datgene wat verbalisanten zeggen te hebben gehoord mogelijk door (een) ander(en) is geroepen.”*

Uit de motivering blijkt dat het proces-verbaal zoals dat voorlag toen de strafbeschikking werd uitgevaardigd, naar het oordeel van de rechter onvoldoende bewijs oplevert om tot een bewezenverklaring te komen. Het wettige bewijs lijkt hier gelet op art. 344 lid 2 Sv wel aanwezig te zijn, maar aan de overtuigende kracht ervan schort het. Wellicht speelde de confrontatie met de persoon van de verdachte op de zitting bij de vorming van het oordeel van de rechter een rol, maar juist omdat bij het uitvaardigen van de strafbeschikking alleen op het papier kan worden afgegaan, is de vraag of deze zaak zich ervoor leende om door middel van een strafbeschikking te worden afgedaan. De strafbeschikking is immers bedoeld voor zaken die ook uit een oogpunt van bewijswaardering eenvoudig van aard zijn.

In het tweede geval waarin de vrijspraak in het proces-verbaal van de zitting werd uitgewerkt, gaat het eveneens om gebrekkig verbaliseren. In dit uit de arrondissementale zaakstroom afkomstige geval ontbreekt daardoor zelfs het wettig bewijs.

²⁹⁴ In de ZSM-zaakstroom was in 70 gevallen de verdachte of zijn raadsman aanwezig en werd in 15 gevallen verstek verleent. In de andere zaakstromen was dat respectievelijk 73 gevallen en 17 gevallen (arrondissementaal), 5 en 1 geval (CVOM) en 26 en 16 gevallen (CJIB).

²⁹⁵ Een beroep op nieuwe gegevens is aannemelijker in de 6 gevallen waarin kaal verzet werd gedaan. Of dat ook het geval is geweest, kan niet worden vastgesteld.

Verdachte (een rechtspersoon) wordt vervolgd voor het overtreden van art. 5 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Wagons met gevaarlijke stoffen zouden verkeerd zijn opgesteld op een rangeerterrein van verdachtes bedrijf. De verdachte krijgt een boete van € 2.000,- opgelegd. Het verzet wordt kaal ingesteld. Ter terechtzitting licht de verdachte zijn standpunt (nader) toe. De (economische) politierechter spreekt vrij en motiveert dit als volgt: *“Gelet op het feit dat niet duidelijk is of de wagens binnen de inrichting zijn gerangeerd of van buiten de inrichting op het rangeerterrein terecht zijn gekomen is onduidelijk of de Wet Vervoer gevaarlijke stoffen wel of niet van toepassing is op de wagens. Deze duidelijkheid had mogelijk kunnen ontstaan als op het moment van het aantreffen van de wagens een lijst was opgevraagd. Nu deze informatie thans niet meer kan worden opgevraagd, acht de economische politierechter niet wettig en overtuigend bewezen dat verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan en zal hem dan ook van [dit] feit vrijspreken.”*

In de dossierstudie doen zich echter ook zaken voor waarin op het eerste gezicht voldoende bewijs voorhanden is om het uitvaardigen van een strafbeschikking te rechtvaardigen. Het volgende voorbeeld kan dat illustreren:

De verdachte kreeg voor overtreding van art. 5 WVV een geldboete van € 350,-. Hij verrichtte wegwerkzaamheden en veroorzaakte daarbij een ongeval doordat hij, waar dat in beginsel niet mocht, op de weg keerde. De verdachte gaf al tijdens zijn eerste verhoor aan dat hij vanwege de werkzaamheden juist een vrijstelling had voor het keren op de weg. In het dossier bevinden zich foto's van deze vrijstelling. In zijn verzetbrief voert de verdachte dit nogmaals aan. Uit het dossier lijkt echter ook te volgen dat de verdachte zijn manoeuvre op een drukke weg uitvoerde zonder dat het andere verkeer daarop bedacht kon zijn. Dat hem een strafbeschikking werd opgelegd, lijkt dan ook niet onbegrijpelijk. De vrijstelling sluit immers bepaald niet uit dat de verdachte gevaar op de weg veroorzaakte. De OvJ vordert ter terechtzitting vrijspraak. De rechter vonnist conform.

Hoewel het door het ontbreken van een proces-verbaal van de zitting vaak gissen is waarom de OvJ vrijspraak vordert, is wel aannemelijk dat de behandeling van de zaak op de zitting in veel gevallen bepalend is voor de uitkomst. De persoonlijke verschijning van de verdachte beïnvloedt de waardering van het bewijs. Dit vindt ook steun in het observatieonderzoek. Als de verdachte met een verhaal komt dat niet onaannemelijk is, krijgt hij al gauw het voordeel van de gerezen twijfel. Een voorbeeld:

De verdachte kreeg een strafbeschikking voor diefstal van elf pakjes noodles uit een supermarkt. Uit het dossier lijkt te volgen dat hij die pakjes niet ter betaling had aangeboden en dat die pakjes in de tas zaten waarin hij de wel betaalde producten aan het opbergen was. De verdachte voert ter zitting aan dat de noodles in een plastic tasje in zijn winkelmandje zaten, dat hij er met zijn hoofd niet bij was omdat hij recent te horen had gekregen dat hij HIV-positief was en dat hij nog bezig was met het plaatsen hiervan op de toonbank toen hij door de beveiliging werd aangehouden. De OvJ vordert vrijspraak en motiveert dit als volgt: *“Kan bewezen worden dat meneer de noodles heeft gestolen? Het dossier laat zien dat er een verklaring van de beveiligingsmedewerker in zit en een verklaring van een verbalisant die de camerabeelden heeft uitgekeken. Het gaat om elf pakjes noodles. Dat is een verdachte situatie. Ik heb alleen wel moeite met een aantal zaken. Ik heb gezien dat meneer gelijk aangeeft bij de staande houding dat hij er niet bij was met zijn*

gedachten. Hij verklaart: "Op het moment dat de al betaalde producten terug wilde stoppen in de tas, zag ik dat de noodles in de tas zaten, wilde ik dat aangeven, maar toen werd ik aangehouden." Het is voor mij onduidelijk op welk punt meneer is staande gehouden. Mij is het niet duidelijk of meneer al voorbij de kassa was. Dat staat niet vast in de stukken in het dossier. In het proces-verbaal van de beelden staat niets over de plaats waar meneer is aangehouden. In theorie was mogelijk dat meneer net was begonnen met boodschappen uitladen. Ik twijfel en verzoek om vrijspraak. De rechter beslist conform.

Men kan zich afvragen of de OvJ terecht veel gewicht toekende aan de vraag of de verdachte de kassa al was gepasseerd.²⁹⁶ Dat neemt niet weg dat een klant zich bij de kassa kan vergissen en dat bij hem dus het oogmerk van wederrechtelijke toe-eigening ontbrak. Als de rechter aan dat oogmerk twijfelt, spreekt hij terecht vrij. Tegelijk kan niet gezegd worden dat de verklaring die de verdachte tegenover de politie aflegde op dit punt zoveel twijfels zaaide dat van het opleggen van een strafbeschikking had moeten worden afgezien. Het is veeleer zo dat dergelijke vrijspraken inherent zijn aan de oplegging van strafbeschikkingen, hoe zorgvuldig het OM daarbij ook te werk gaat. Wat het voorbeeld vooral lijkt aan te tonen, is dat de aanvullende waarborg van een beroep op de rechter niet kan worden gemist. Het voorbeeld staat daarbij niet op zichzelf:

De verdachte kreeg een strafbeschikking van €420,- omdat zijn auto op 14 maart 2015 meer lawaai (104 decibel) zou hebben geproduceerd dan de toegestane 84 decibel. Verdachte: "Ik heb die auto [...] aangeschaft als nieuwe auto. Er is bij de politie een meting gedaan." Rechter: "U geeft in uw brief aan dat u in opdracht een meting hebt uit laten voeren door de RDW op 1 april, waaruit blijkt dat de auto voldoet aan het geluidsniveau, althans iets er boven (85,9). Maar niet 104." Verdachte: "Toen ik bij de RDW kwam, dachten ze ook dat het te luid was, maar in de speciale meetkamer hebben ze toen vastgesteld dat het niet zo was, zodat de auto kon worden goedgekeurd. De ruitensproeier zou wel niet voldoende zijn. Bij de RDW zijn ze niet zover in de toeren gegaan als dat ze bij de politiecontrole deden. Er zit geen speciale uitlaat onder, alleen het laatste stukje is RVS." OvJ: "Ik had een groot vraagteken bij de bestudering van deze zaak. Op het moment dat zo'n meting gedaan wordt, wordt je verplicht een herkeuring te doen als je het geluidsniveau naar een acceptabel niveau terug hebt gebracht. Dan kom je voor de vraag: had de politie niet zelf kunnen aangeven waardoor het geluidsniveau wordt veroorzaakt? Dan hadden we een houvast gehad om te kunnen zeggen dat die oorzaak was verholpen tijdens de keuring bij de RDW. Ik kan daar de vinger niet op leggen. Je kunt twee kanten op redeneren. Ik verwacht van de politie dat zij duidelijker aangeven waarom deze uitlaat afweek. Dat hoort ook bij de deskundigheid van de politie. Dan kunnen ze ook tegen je zeggen, 'laat dit nou maken'. Omdat ik twijfel moet ik om vrijspraak vragen." Die kreeg hij van de rechter.

Uit het voorbeeld blijkt dat de beknoptheid van het door de politie opgemaakte proces-verbaal een rol speelt bij de bewijswaardering. Als dat verbaal de alternatieve lezing van de verdachte niet uitsluit, dient een vrijspraak te volgen. De ouderdom van de zaak lijkt daarbij een rol te spelen. In het groepsinterview geven de respondenten aan dat in gevallen waarin eigenlijk de verbalisanten zouden moeten worden gehoord of aanvullend onderzoek zou moeten worden bevolen, dit twee tot drie jaar na dato weinig zinvol meer is. Ook in de observaties kwam dit een enkele keer naar voren. In een zaak waarin de verdachte betoogt dat hij niet begrijpt hoe hij in de situatie ooit de tenlastegelegde snelheid heeft kunnen

²⁹⁶ Zie o.m. HR 14 juni 1966, NJ 1967, 440 en HR 9 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:206.

bereiken, beslist de rechter als volgt: *“Ik wil een aanvullend verbaal op deze situatie. [Dat is] overigens bijna 2 jaar geleden. Dat wordt een lekker verhaal.”*²⁹⁷

De conclusie kan zijn dat in elk geval een deel van het grote aantal vrijspraken toegeschreven kan worden aan een gebrek aan overtuigend bewijs dat al kenbaar was toen de strafbeschikking werd uitgevaardigd. Er zijn echter ook vrijspraken waarvan dat niet zonder meer gezegd kan worden. Bij die vrijspraken lijkt het doorgaans niet te gaan om een beroep op nieuwe feiten. De observaties wijzen erop dat het veeleer gaat om een andere waardering van de reeds bekende gegevens, waarbij een rol speelt dat de verdachte op de zitting zijn verhaal kan doen en daardoor kan bewerkstelligen dat de rechter niet de overtuiging bekomt die nodig is voor een bewezenverklaring. Doordat in de dossierstudie de processen-verbaal van de zitting ontbraken en het aanvullende observatieonderzoek daarop niet is ingericht, is het niet mogelijk deze bevindingen te kwantificeren, laat staan naar zaakstroom.

4.7.3 De strafoplegging

In deze paragraaf wordt ingegaan op de door de OvJ gevorderde en de door de rechter opgelegde straf. Het gaat daarbij vooral om de vraag hoe het een en ander zich verhoudt tot de sanctie die de verdachte bij de strafbeschikking werd opgelegd. Is de gevorderde of opgelegde straf hoger, gelijk of lager dan de initiële strafoplegging?

Een moeilijkheid daarbij is dat getwist kan worden over de vraag of een bepaalde sanctie als zwaarder of lichter moet worden aangemerkt dan de sanctie uit de strafbeschikking. Dat is uiteraard niet het geval in de meerderheid van de gevallen waarin minder of meer van dezelfde strafsoort wordt opgelegd. Een verhoging van de geldboete levert een zwaardere straf op. Anders wordt het als voor een andere strafsoort wordt gekozen. Volgens het wettelijke stelsel is een taakstraf zwaarder dan een geldboete, maar in de praktijk blijkt dat een verdachte een taakstraf soms als lichter ervaart dan de eerder opgelegde geldboete, zeker als hij krap bij kas zit. Juist omdat een bevredigende maatstaf hier ontbreekt, is besloten om gevallen waarin een geldboete werd omgezet in een taakstraf of omgekeerd, een taakstraf in een geldboete, onder te brengen in een aparte rubriek. Vermelding verdient voorts dat een voorwaardelijke straf als lichter is aangemerkt dan een onvoorwaardelijke en dat de toewijzing van de vordering van de benadeelde partij buiten beschouwing is gelaten.

In het dossieronderzoek is de gevorderde straf vergeleken met de straffen in de OM-strafbeschikking. Tabel 4.23 geeft daarvan een beeld.

²⁹⁷ Observatie kantonrechter Arnhem 12 februari 2016.

<i>Gevorderde straffen</i>	<i>ZSM</i>	<i>% totaal vorderingen</i>	<i>Arrondisements-taal</i>	<i>% totaal vorderingen</i>	<i>CVOM</i>	<i>% totaal vorderingen</i>	<i>CJIB</i>	<i>% totaal vorderingen</i>
Vordering is hoger dan de strafbeschikking	1	1,5%	6	9,8%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Vordering correspondeert met de strafbeschikking	32	49,2%	29	47,5%	3	100%	8	80%
Vordering is lager dan de strafbeschikking	23	35,4%	23	37,8%	n.v.t.	n.v.t.	2	20%
Vordering betreft een andere strafsoort	9	13,9%	3	4,9%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	65	100%	61	100%	3	100%	10	100%

Tabel 4.23: waardering vorderingen tijdens het onderzoek ter terechtzitting

Ook hier doet zich het probleem voor dat door het kleine aantal oproepingen in de CVOM-zaakstroom en het grote aantal ontbrekende vorderingen in de CJIB-zaakstroom over die zaakstromen moeilijk uitspraken kunnen worden gedaan. Hooguit kan gezegd worden dat de beschikbare cijfers passen in het algemeen beeld dat zelden een straf wordt gevorderd die hoger is dan die in de strafbeschikking. Voor de ZSM-zaakstroom en arrondissementale zaakstroom geldt dat in ongeveer de helft van de zaken een even hoge sanctie wordt gevorderd en dat in meer dan één derde van de gevallen een lagere sanctie wordt gevorderd. In totaal wordt in respectievelijk 84,6% (ZSM) en 85,3% (arrondissementaal) een gelijke of lagere straf gevorderd. Hierin zijn niet meegerekend de gevallen waarin de strafsoort wijzigt.

De strafbeschikking vormt volgens de toepasselijke Aanwijzingen het uitgangspunt voor de strafeis.²⁹⁸ Dat dit in de praktijk ook inderdaad het uitgangspunt is, lijkt bevestiging te vinden in het feit dat in ongeveer de helft van de gevallen een straf wordt gevorderd die gelijk is aan de straf in de strafbeschikking. Uit de observaties blijkt dat de OvJ in een aantal gevallen expliciet zijn vertrekpunt zoekt in de bij de strafbeschikking opgelegde straf en dat motiveert waarom daarvan in dit geval moet worden afgeweken. Tegelijk kan worden geconstateerd dat de OvJ in een betrekkelijk groot aantal gevallen redenen ziet om een lagere straf te vorderen. Wat die redenen zouden kunnen zijn, komt aanstonds ter sprake.

In §4.3.1 kwam reeds ter sprake dat volgens de Aanwijzingen een 20% hogere straf kan worden gevorderd als de verdachte kaal verzet doet en niet ter terechtzitting verschijnt of aldaar geen verweer voert. De praktische betekenis van die aanwijzing lijkt gering te zijn. Slechts in één van de gevallen waarin de OvJ een zwaardere straf vorderde, deed de verdachte kaal verzet en verscheen hij niet ter terechtzitting. Of de strafeis daaraan is toe te schrijven, kan wegens het ontbreken van een uitgewerkt proces-verbaal van de zitting niet vastgesteld worden. Er kunnen tenslotte ook andere redenen zijn op grond waarvan de OvJ een zwaardere straf aangewezen acht.

In het dossieronderzoek is ook geïnventariseerd welke straffen de rechter oplegde en hoe die zich verhouden tot de OM-strafbeschikking. Tabel 4.24 maakt dit zichtbaar.²⁹⁹

²⁹⁸ Aanwijzing OM-afdoening (2013A008), p. 9 en Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017), p. 7. Dit is op dezelfde wijze geregeld in de thans geldende Aanwijzing.

²⁹⁹ Hierbij zijn dezelfde criteria gehanteerd als bij de vergelijking tussen de vordering van de OvJ en de strafoplegging in de OM-strafbeschikking.

<i>Strafoplegging in vergelijking met OMSB</i>	<i>ZSM</i>	<i>%totaal</i>	<i>Arrondis- semen- taal</i>	<i>%totaal</i>	<i>CVOM</i>	<i>%totaal</i>	<i>CJIB</i>	<i>%totaal</i>
Straf in vonnis hoger	1	1,7%	4	5,6%	-	-	3	8,6%
Straf in vonnis correspondeert	18	30%	17	23,6%	1	33,3%	19	54,3%
Straf in vonnis is lager, incl. veroordeling 9a Sr	31	51,6%	49 ³⁰⁰	68%	2	66,7%	13	37,1%
Verandering van strafsoort	10	16,7%	2	2,8%	-	-	-	-
Totaal	60	100%	72	100%	3	100%	35	100%

Tabel 4.24: de strafoplegging in het vonnis t.o.v. de OM-strafbeschikking

Uit de tabel blijkt dat de rechter slechts in een klein deel van de bestudeerde zaken hoger strafe.³⁰¹ Opmerkelijk is voorts dat het aantal gevallen waarin de rechter eenzelfde straf oplegt als in de strafbeschikking kleiner is dan het aantal gevallen waarin hij lager straft. Alleen in de CJIB-zaakstroom is dit anders. Mogelijk komt dat door een meer tariefmatige benadering van deze immers feitgecodeerde zaken.

De rechter paste in totaal 12 keer art. 9a Sr toe en volstond in totaal 32 keer met een geheel voorwaardelijke straf. De laagste onvoorwaardelijke straf die de rechter oplegde, is een onvoorwaardelijke geldboete van €40,- voor wederspanning (ZSM). De zwaarste strafoplegging bestond uit een voorwaardelijke gevangenisstraf van 1 maand in combinatie met een onvoorwaardelijke taakstraf van 120 uur.

Vanwege het ontbreken van de processen-verbaal van het onderzoek ter terechtzitting kan op grond van de dossierstudie geen antwoord worden gegeven op de vraag waarom de rechter in ongeveer de helft van de gevallen lichter straft dan het OM in de strafbeschikking. Op basis van de observaties en het groepsinterview kan hierop toch enig licht worden geworpen.

De observaties bevestigen dat de rechter dikwijls lager straft dan de straf die in de strafbeschikking werd opgelegd. Voor de hand ligt dat de bezwaren die de verdachte op de zitting aanvoert, meewegen bij de strafoplegging. Heel erg gewichtig lijken die bezwaren niet te hoeven zijn. Een neiging om de verdachte tegemoet te komen lijkt noch de OvJ, noch de rechter vreemd te zijn. Een voorbeeld:

³⁰⁰ Waarvan in één geval vrijspraak voor het ene feit en een veroordeling voor het andere feit volgde, maar waar de straf gelijk was aan de OM-strafbeschikking.

³⁰¹ Van Tulder doet een gelijksoortige bevinding voor strafbeschikkingen opgelegd in 2014. De door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke straf na verzet is gemiddeld lager dan de opgelegde straf in de OM-strafbeschikking, zij het dat die gemiddelde straf niet onder de helft van de opgelegde straf in de OM-strafbeschikking kruipt. Dat laatste is wel het geval voor beschikkingen die zijn opgelegd door andere instanties dan het OM. De constatering dat een verzet leidt tot strafvermindering verandert (ook) niet als de voorwaardelijke straffen worden meegerekend. Van Tulder 2016. Zie tevens Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017.

De verdachte kreeg een boete van € 490,- voor het rijden met 121 km/u waar 80 km/u is toegestaan. Ter terechtzitting verklaart de verdachte dat hij wel “wat snel optrok”, maar zich niet kon voorstellen zo hard te hebben gereden. *“Ik ben ingehaald door een Jaguar, volgens mij hebben ze die auto gemeten en niet mij. Dan moet ik onderhand de honden tegen de klep aan pletten om die snelheid te halen. En ik rijd daar nooit harder, want ik weet dat ze daar staan.”* De OvJ houdt vervolgens rekening met de uitleg van verdachte en zijn persoonlijke omstandigheden: *“Ik heb geen reden om te denken dat meneer een wegpiraat is. Hij dient keurig een verzetschrift in en geeft aan hoe het in zijn beleving is gegaan. Maar ik vind het een probleem dat de politie onderzoek heeft gedaan. De politie meet u dan over een afstand van ruim 400 meter, dat vind ik moeilijk in te passen in uw verhaal. Wettelijk en overtuigend bewezen. U komt u hier keurig [...] gelet op het strafblad en het tijdsverloop, matig ik het bedrag naar €250,-.”* De verdachte vult hierop zelf nog aan: *“ja dat vind ik redelijk. Want ik heb wel degelijk te hard gereden.”* De rechter beslist conform de vordering van de OvJ.³⁰²

Het heeft er veel van weg dat het enkele feit dat de verdachte moeite heeft gedaan om een gemotiveerde verzetbrief te schrijven en om ter zitting te verschijnen, reden oplevert om de straf iets te matigen. Dat wordt pas anders als de verdachte een volstrekt ongeloofwaardig verhaal ophangt of leugenachtige verklaringen aflegt. Ook in het geval waarin de verdachte niet op de terechtzitting verschijnt, vordert de OvJ en straft de rechter overwegend conform de strafbeschikking. Een voorbeeld:

De verdachte wordt vervolgd voor het verstoren van de openbare orde in een horecabedrijf. Hiervoor is € 370,- opgelegd. In zijn verzetbrief voert hij aan dat hij dronken was en zich niets meer herinnerde. De OvJ eist dezelfde straf als in de strafbeschikking. De rechter beslist conform, met de volgende motivering: *“Akkoord. Dan had hij maar moeten komen.”*³⁰³

De rechters in het groepsinterview bevestigen dat het verschil maakt of de verdachte verschijnt of niet. Een respondent: *“Als je niet komt, krijg je gewoon wat er in de oriëntatiepunten staat. Meer wordt het bijna nooit.”*

Een tweede invloedrijke factor op de strafmaat blijkt het tijdsverloop te zijn. De observaties hadden in de meeste gevallen betrekking op zaken waarin de OM-strafbeschikking uit 2013 of 2014 stamde. Zowel de OvJ als de rechter hielden in de motivering van de strafmaat uitdrukkelijk rekening met de leeftijd van een zaak. Een voorbeeld:

Twee medeverdachten worden vervolgd voor het rondsmijten van een winkelwagentje (baldadigheid tegen goederen) op 12 juli 2013, waarvoor zij op 8 december 2014 € 220,- opgelegd kregen. De zitting vond plaats op 16 februari 2016. Vanwege het tijdsverloop matigt de OvJ zijn vordering: *“Ik zou normaal 2 maal 220 euro eisen, maar ik matig vanwege het tijdsverloop, dus in beide gevallen 150 euro.”* De rechter beslist als volgt: *“Verdachte 1: 120 euro [gelegen in zijn specifieke omstandigheden] Verdachte 2: 150 euro.”*³⁰⁴

³⁰² Observatie kantonrechter Oost-Brabant, 23 februari 2016.

³⁰³ Observatie kantonrechter Rotterdam 16 februari 2016.

³⁰⁴ Observatie kantonrechter Rotterdam 16 februari 2016.

De lange doorlooptijden zijn de rechters in het groepsinterview een doorn in het oog. Zij bevestigen dat het vaak lange tijdsverloop een reden oplevert om de straf te matigen. Het gaat daarbij zowel om de pleegdatum als om de datum van de strafbeschikking. Een respondent: *“Als het een feit van 2012 is en er wordt pas een jaar later een OMSB opgelegd en wij moeten dan nu nog het verzet behandelen, dat kan ook niet.”*

Uit het groepsinterview komt nog een derde factor naar voren. Dat is de hoogte van de door het OM gehanteerde boetetarieven. Een respondent: *“De boetebedragen die worden opgelegd [in de OMSB] zijn vaak draconisch.”* Een andere respondent: *“Ik vind de boetebedragen [in de OMSB] sowieso krankzinnig hoog.”* De respondenten geven aan dat de zittende magistratuur de opdracht heeft te straffen op grond van de ernst van het feit en de persoon van de verdachte. Volgens hen staat de boete in de strafbeschikking bij bepaalde feiten niet in verhouding tot de ernst van het feit. Als voorbeeld worden (lichte) milieufeiten genoemd, zoals het op het verkeerde moment buiten zetten van een vuilniszak. Ook de boetes voor belediging van een ambtenaar in functie lopen volgens de respondenten *“de spuigaten uit.”* De respondenten wijzen er ook op dat bij de strafoplegging in de OM-strafbeschikking geen rekening wordt gehouden met de oriëntatiepunten van de LOVS. Een respondent: *“We hebben dezelfde tabellen, alleen die van hen zijn altijd een tikje hoger.”*

De respondenten onderkennen overigens wel dat met name de kwantiteit en de geringe ernst van bepaalde categorieën strafbare feiten om standaardisering van boetebedragen vraagt. Dat kan echter alleen gelden zolang de boetes betrekkelijk laag zijn. Bij de hogere boetes zou (beter) moeten worden gekeken naar de persoon van de verdachte. Op dat punt ervaren de respondenten een discrepantie tussen de wijze waarop het OM bij het uitvoeren van strafbeschikkingen straffen uitdeelt en de opstelling van de behandelende OvJ ter terechtzitting. Die opstelling wordt in de regel als heel *“correct en reëel”* ervaren. De OvJ blijkt op de zitting oog te hebben voor de persoon van de verdachte en de bijzonderheden van het geval en die ook te verdisconteren in de eis. Die flexibiliteit is er, zoals een van de respondenten stelt, *“niet in die voorfase, en dat is gek.”*

De vraag waarop het in dit onderzoek aankomt, is of en zo ja in hoeverre het feit dat de rechter veelal lager straft dan wat in de strafbeschikking aan straf is opgelegd, toegeschreven kan worden aan de derde factor. Die vraag is op basis van dit onderzoek niet goed te beantwoorden. In de observaties komt deze factor niet duidelijk naar voren. Maar dat zegt niet alles. Mogelijk wordt een geringe bereidheid bij de rechters om zich aan te sluiten bij de straf in de strafbeschikking gemaskeerd door het tijdsverloop, dat toch al om strafverlaging vraagt. Daarnaast zou het kunnen zijn dat achter de grote bereidheid om de verdachte die ter zitting verschijnt enigszins tegemoet te komen, kritiek schuil gaat op de zwaarte van de initiële strafoplegging. Als die strafoplegging passend wordt geacht, is er wellicht minder reden voor soepelheid.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting

Het onderzoek naar de afhandeling van een gedaan verzet tegen een OM-strafbeschikking richtte zich op de beantwoording van drie onderzoeksvragen. Die vragen zijn de volgende.

1. Worden de procedurele waarborgen zoals vervat in de wet door het OM in acht genomen en voldoet de afhandeling van het verzet ook overigens aan de eisen van behoorlijkheid?
2. Hoe vaak wordt de OM-strafbeschikking ingetrokken of gewijzigd? Kunnen daaruit conclusies worden getrokken met betrekking tot de zorgvuldigheid waarmee de oplegging van de OM-strafbeschikking geschiedt?
3. In hoeverre wijkt het oordeel van de rechter na verzet af van dat van het OM? Kunnen daaruit conclusies worden getrokken over de zorgvuldigheid waarmee oplegging van de OM-strafbeschikking geschiedt?

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. In deze paragraaf worden deze resultaten samengevat. Die samenvatting beperkt zich tot de belangrijkste bevindingen. Voor een compleet overzicht van alle onderzoeksresultaten dient de lezer dus hoofdstuk 4 te raadplegen. In deze samenvatting wordt bij de weergave van de onderzoeksbevindingen de volgorde van de onderzoeksvragen aangehouden.

De informatieverschaffing aan de verdachte

Een eerste vraag is of de verdachte voldoende informatie wordt verstrekt om verzet te kunnen doen. In het dossieronderzoek werd vastgesteld dat de verstrekte informatie in het algemeen afdoende is. Een punt van zorg is dat de informatie inhoudt dat veertien dagen na toezending “vast komt te staan dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de strafba(a)r(e) feiten.” Dit wekt de met de wet strijdige indruk dat de beschikking steeds veertien dagen na verzending onherroepelijk wordt als voor die tijd geen verzet is gedaan. Op grond van de dossierstudie is niet vast te stellen of verdachten hierdoor hebben afgezien van het instellen van verzet.

De behandelende instantie

De wet schrijft voor dat het verzet moet worden gedaan bij “het parket” (enkelvoud) dat in de strafbeschikking wordt vermeld. In de aan de verdachte verstrekte informatie wordt één parket genoemd waarbij schriftelijk verzet kan worden gedaan. Dat is het parket dat de strafbeschikking heeft uitgevaardigd en dat het verzet dat daartegen wordt gedaan, behandelt. Daarnaast houdt de bedoelde informatie in dat bij het “dichtstbijzijnde” parket verzet in persoon kan worden gedaan. Volgens de verstrekte informatie kan dus bij meer parketten verzet worden ingesteld. Omdat de wet, ondanks het gebruikte enkelvoud, niet aldus behoeft te worden uitgelegd dat in de strafbeschikking alleen het parket vermeld mag worden dat het verzet zal behandelen, kan deze informatieverstrekking niet onjuist worden genoemd. Wel verdient het overweging om uitdrukkelijk te vermelden dat het parket waarbij schriftelijk verzet moet worden gedaan, het parket is dat het verzet zal behandelen.

De registratie van het verzet

Gevonden werd dat veelal schriftelijk verzet werd ingesteld door de verdachte zelf. Krachtens de wettelijke regeling dient op de verzetbrief dag en uur van ontvangst te worden aangegeven. In de praktijk wordt hieraan voldaan door het plaatsen van een datumstempel op de brief. Dit betekent dat het *uur* van ontvangst in geen enkel geval werd vermeld. Ernstiger is echter dat het datumstempel in de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom in om en nabij 8% van de bestudeerde gevallen ontbrak. In de beide andere zaakstromen deed zich dit niet of nauwelijks voor.

Het opmaken van de akte

Het OM dient van het verzet een akte op te maken waaraan de wet eisen stelt. In de dossierstudie is onderzocht of het OM deze eisen in acht neemt. Geconstateerd werd dat in een groot aantal gevallen sprake is van een gebrekkige akte, te weten in afgerond 41% (arrondissementaal), 36% (ZSM), 26% (CVOM) en 18% (CJIB) van de zaken. Het meest voorkomende gebrek is het onjuist noteren van de datum waarop verzet is gedaan. Daarnaast ontbreekt geregeld de handtekening van degene die de akte opmaakt, wordt de wijze waarop verzet is gedaan niet juist genoteerd en wordt de persoon die verzet instelde onjuist aangeduid. Bijzondere aandacht verdient daarbij de situatie waarin iemand die geen advocaat is namens de verdachte schriftelijk verzet instelt. Deze gebrekkige wijze van het instellen van verzet – alleen een advocaat en de verdachte kunnen schriftelijk verzet doen – wordt dikwijls vermeld doordat in de akte wordt vermeld dat het verzet door de verdachte is gedaan.

Het register van art. 257e lid 7 Sv

Het OM is verplicht van ieder verzet aantekening te doen in een daartoe bestemd register dat door belanghebbenden kan worden ingezien. Het OM legt deze verplichting functioneel uit. Belanghebbenden kunnen op verzoek een afschrift van de in GPS geregistreerde akte krijgen. Deze uitleg van de wet kan niet als onjuist worden aangemerkt.

De herbeoordeling van de zaak

Hoewel de wet dit niet vereist, is het OM op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking gehouden de zaak na een gedaan verzet in alle gevallen aan een herbeoordeling te onderwerpen. Deze herbeoordeling bestaat volgens de Aanwijzing uit de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet en een inhoudelijke beoordeling van de strafzaak. Uit de dossierstudie blijkt dat deze herbeoordeling in alle gevallen plaatsvond.

De bevoegdheid van de beoordelaar

Niet in alle gevallen geschiedde de herbeoordeling door daartoe bevoegde personen. In *Beschikt en Gewogen* is reeds uiteengezet dat de mandaatconstructie die door het OM in het leven was geroepen om het gebrek aan bevoegdheid van de CVOM – die in de onderzochte periode zelfs niet de status van parket had – te ondervangen, niet door de beugel kon. In het verlengde van die vaststelling ligt dat de bij de CVOM werkzame parketsecretarissen en AJM-ers evenmin bevoegd waren om in het kader van de herbeoordeling van de zaak beslissingen te nemen met betrekking tot het wijzigen of intrekken van OM-strafbeschikkingen.

Daar komt nog het volgende bij. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat sinds 1 januari 2014 bij de CVOM het zogenaamde Virtueel Parket operationeel is geworden teneinde achterstanden weg te werken die zich bij de lokale parketten voordoen. Het gaat hier dus niet (alleen) om de afhandeling van feitgecodeerde zaken waarvoor de CVOM is opgericht. Het Virtueel Parket wordt bemenst door medewerkers van de CVOM zelf en daarnaast door medewerkers van de arrondissementsparketten die via een uitleenconstructie virtueel bij de CVOM werkzaam zijn maar hun werkzaamheden feitelijk van achter hun bureau op het arrondissementsparket verrichten.

Geconcludeerd werd dat de medewerkers die deel uitmaken van het Virtueel Parket in strijd met het bepaalde in art. 126 RO strafzaken behandelen van parketten waarbij zij niet werkzaam zijn en dat zij daartoe derhalve niet bevoegd zijn. Dit geldt eveneens voor de medewerkers die vanuit de arrondissementsparketten zijn uitgeleend aan de CVOM. Hun detachering maakt dat zij niet meer werkzaam zijn bij het uitlenende parket. Hierdoor missen zij zelfs de bevoegdheid zaken af te handelen voor het eigen parket.

De samenstelling van het procesdossier

De wet schrijft voor dat de akte die van het verzet wordt opgemaakt en de brief waarbij verzet wordt gedaan bij de processtukken worden gevoegd. In zo goed als alle gevallen bleek aan deze verplichtingen te zijn voldaan. Daar staat tegenover dat in een groot aantal dossiers bleek dat het OM er niet voor had gezorgd dat zich (een afschrift van) de OM-strafbeschikking bij de stukken bevond. Dit bleek het geval in arrondissementale zaakstroom in 55 gevallen,

in de CVOM-zaakstroom in 28 gevallen en in de CJIB-zaakstroom in 41 gevallen. In de ZSM-zaakstroom daarentegen ontbrak de OM-strafbeschikking in slechts 3 gevallen. Dit verschil kan worden verklaard doordat de strafbeschikking in de ZSM-zaakstroom vaak in persoon wordt uitgereikt.

Voorts werden 7 gevallen in de ZSM-zaakstroom aangetroffen waarin de processen-verbaal waarop de oplegging van de OM-strafbeschikking was gebaseerd, niet of veel te laat aan de stukken konden worden toegevoegd. In die gevallen werd noodgedwongen overgegaan tot sepot. De in *Beschikt en Gewogen* geconstateerde praktijk dat in de ZSM-zaakstroom dikwijls strafbeschikkingen worden opgelegd op basis van een incompleet dossier, blijkt dus consequenties te hebben voor de afhandeling van het nadien ingestelde verzet.

De schorsing en opschorting van de executie

De vraag of de strafbeschikking onherroepelijk is, moet worden onderscheiden van de vraag of zij voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Niet-onherroepelijke strafbeschikkingen kunnen ten uitvoer worden gelegd zolang geen verzet is gedaan ((art. 257g lid 1 Sv). Dat betekent onder meer dat aanmaningen kunnen worden verzonden. Een gedaan verzet verhindert daarbij de (verdere) tenuitvoerlegging: die wordt geschorst of opgeschort. Alleen in het uitzonderlijke geval waarin het OM oordeelt dat het verzet evident tardief is, wordt de executie voortgezet (art. 257g lid 2 Sv). Uit het onderzoek blijkt dat deze wettelijke regeling in het algemeen goed wordt nageleefd. Van de mogelijkheid om te oordelen dat het verzet evident te laat is gedaan met als gevolg dat de executie wordt voortgezet, blijkt een spaarzaam gebruik te worden gemaakt.

In de dossierstudie zijn enkele gevallen aangetroffen waarin de executie werd voortgezet zonder dat bleek dat het OM op grond van art. 257g lid 2 Sv had geoordeeld dat het verzet te laat is gedaan. Navraag leerde dat dit te maken had met een (inmiddels opgelost) automatiseringsprobleem. Van groter belang is dat in een aantal gevallen bij het hervatten van de executie verhogingen van het boetebedrag blijken te worden toegepast. Het lijkt hier niet te gaan om incidenten, maar om een bij het CJIB levende, aan het OM toe te schrijven opvatting dat de strafbeschikking na een dergelijk oordeel van het OM als onherroepelijk in de zin van art. 24b Sr moet worden aangemerkt. Die opvatting berust op een onjuiste uitleg van de wet. Het oordeel over de ontvankelijkheid van het verzet is uiteindelijk aan de rechter. De term onherroepelijk in art. 24b Sr moet in overeenstemming daarmee worden uitgelegd. Dat betekent dat ook in gevallen waarin de executie terecht wordt hervat omdat het verzet naar het oordeel van het OM evident tardief is gedaan, geen verhogingen mogen worden toegepast zolang het oordeel van de rechter daarover niet onherroepelijk is.

De doorlooptijden

In de dossierstudie is onderzoek gedaan naar de doorlooptijden in de verschillende zaakstromen. Om te beginnen is de totale duur van behandeling van het verzet in eerste aanleg gemeten, vanaf de oplegging van de OM-strafbeschikking tot aan het moment waarop die behandeling eindigt. Dat moment is afhankelijk van de opstelling van de verdachte (die zijn verzet kan intrekken) en van de afdoeningsbeslissing die het OM neemt.³⁰⁵ In de CVOM zaakstroom wordt in maar liefst 76% van de bestudeerde gevallen meer dan twee jaar gedaan over de behandeling in eerste aanleg. In de CJIB zaakstroom doet dit zich in ruim 36% van de gevallen voor. In de andere zaakstromen ligt dit percentage rond de 12%. Korte doorlooptijden zijn vooral in de arrondissementale zaakstroom te noteren. Hier is de procedure in iets meer dan 30% van de gevallen binnen een half jaar afgerond. In de CVOM-zaakstroom en de CJIB zaakstroom ligt dit percentage onder de 5%.

Om het beeld scherper te krijgen, is nagegaan hoeveel tijd verstrijkt tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing die bij de herbeoordeling van de zaak wordt genomen. In de arrondissementale zaakstroom en in de ZSM-zaakstroom wordt in de meeste gevallen

³⁰⁵ In de gevallen waarin nog geen einde aan de behandeling is gekomen, is de einddatum van de dossierstudie (31 mei 2016) als eindpunt aangehouden.

binnen 1 jaar een afdoeningsbeslissing genomen. In de arrondissementale zaakstroom wordt zelfs in bijna de helft van de gevallen binnen een half jaar beslist. De CJIB- en CVOM-zaakstromen geven een heel ander beeld te zien. In deze zaakstromen vindt de herbeoordeling meestal pas na een jaar plaats. Daarbij blijkt dat in de CVOM-zaakstroom in 76% en in de CJIB-zaakstroom in bijna 25% van de bestudeerde gevallen pas na 2 jaar of meer een afdoeningsbeslissing wordt genomen. Dat percentage ligt in de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale zaakstroom (met afgerond respectievelijk 8% en 10%) stukken lager.

Voorts zijn de doorlooptijden gerelateerd aan de verschillen in afhandeling die het verzet kent. Daarbij bleek dat zich zeer lange doorlooptijden voordoen in de zaken waarin het OM nog geen (voor de verdachte kenbare) afdoeningsbeslissing nam en waarin daarom als fictieve einddatum de sluiting van het dossieronderzoek is genomen. In de CVOM-zaakstroom bleek in 63 zaken nog geen afdoeningsbeslissing te zijn genomen. In de CJIB-zaakstroom was dit in 20 zaken het geval. De fictieve doorlooptijd ligt hier in verreweg de meeste gevallen tussen de 2 en 2 ½ jaar. De feitelijke doorlooptijden zijn in deze gevallen uiteraard nog langer.

Lange doorlooptijden worden ook geconstateerd in de gevallen waarin het OM de strafbeschikking introk. Wederom is het de CVOM-zaakstroom die er in negatieve zin uitspringt. In die zaakstroom wordt de strafbeschikking in slechts 2 gevallen binnen een half jaar ingetrokken. In afgerond 96% van de gevallen duurt het meer dan anderhalf jaar voordat de strafbeschikking wordt ingetrokken, in iets meer dan 50% van de gevallen zelfs meer dan 2 jaar. In de andere zaakstromen ligt dat percentage aanzienlijk lager. De verklaring is dat lange doorlooptijden vaak een reden vormen om de strafbeschikking in te trekken en dat dergelijke doorlooptijden zich vooral in de CVOM-zaakstroom voordoen.

In de zaken waarin bij de herbeoordeling wordt besloten om de verdachte voor de zitting op te roepen, blijkt in alle zaakstromen vaak nog geruime tijd te verstrijken voordat de beslissing tot oproeping wordt geëffectueerd.³⁰⁶ In de arrondissementale zaakstroom is de gemiddelde duur het kortst, maar nog altijd vijf maanden. In de CJIB-zaakstroom duurt het gemiddeld zelfs zeven maanden voordat de oproeping de deur uitgaat. Dit tijdsverloop wordt mogelijk mede veroorzaakt doordat de rechtbanken te weinig zittingscapaciteit vrijmaken voor het behandelen van verzetzaken. Het gebrek aan zittingscapaciteit wordt door de CVOM aangevoerd als reden om, gegeven de te grote werklast, aan de herbeoordeling van verzetzaken geen prioriteit te geven.

De Hoge Raad hanteert bij de vraag of de redelijke termijn is overschreden als uitgangspunt dat de behandeling in eerste aanleg binnen twee jaar moet zijn afgerond. Er is geen reden om in gevallen waarin verzet is gedaan tegen een strafbeschikking van dat uitgangspunt af te wijken, zeker gezien het feit dat de zaken die in aanmerking komen voor uitvaardiging van een OM-strafbeschikking vanuit een oogpunt van bewijsvoering als eenvoudig zijn aan te merken. Zoals gezegd duurt het proces in de CVOM-zaakstroom in 76% van de gevallen meer dan twee jaar. In de CJIB-zaakstroom geldt dat voor ruim een derde van de zaken, terwijl in beide andere zaakstromen 1 op de 10 zaken niet binnen een redelijke termijn is afgehandeld. Het voorgaande heeft tot gevolg dat er, met name in de CVOM-zaakstroom, omwille van het tijdsverloop massaal strafzaken moeten worden geseponeerd. De conclusie moet zijn dat de afhandeling van een gedaan verzet op dit punt niet in overeenstemming is met het recht. Van het OM mag worden verwacht dat het de verzetprocedure zodanig organiseert dat een overschrijding van de redelijke termijn niet meer dan een zeldzaam incident is.

De vraag is overigens of art. 6 EVRM hier het enige normerende gezichtspunt vormt. Aan het strafproces ligt ook als ongeschreven beginsel ten grondslag dat zaken voortvarend moeten worden afgedaan. Voor het beroep dat op de OvJ openstaat als op grond van de WAHV een administratieve sanctie is opgelegd, geldt een beslistermijn van 16 weken. Er is moeilijk een goede reden te bedenken waarom het OM bij de afhandeling van het verzet meer tijd nodig heeft. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij dat de wet een herbeoordeling

³⁰⁶ Vanwege het kleine aantal oproepingen in de CVOM-zaakstroom (in totaal 7), is deze zaakstroom buiten beschouwing gelaten.

niet voorschrijft. Enige tijd om te bezien of het gedane verzet aanleiding geeft om de strafbeschikking te wijzigen of in te trekken, mag het OM zichzelf gunnen, maar 16 weken lijkt daarvoor ruimschoots voldoende.

De ontvankelijkheid van het verzet

In de gevallen waarin de strafbeschikking niet in persoon wordt uitgereikt, maar door het CJIB aan de verdachte wordt toegezonden, geldt als hoofdregel dat de verzettermijn pas begint te lopen vanaf het moment waarop de verdachte met de strafbeschikking bekend wordt. Wanneer dat het geval is, is meestal niet duidelijk, zodat het verzet dan niet als tardief kan worden aangemerkt. Uit het onderzoek blijkt overigens dat de meeste verdachten binnen 14 dagen na de in de strafbeschikking genoemde (verzend)datum verzet instellen.

In de dossierstudie deden zich drie categorieën van gevallen voor waarin het verzet tardief kan worden genoemd. Dit zijn gevallen waarin de strafbeschikking in persoon is uitgereikt aan de verdachte, gevallen waarin als uitzondering op de genoemde hoofdregel geldt dat binnen zes weken na verzending verzet moet worden gedaan (de zogenaamde 'GBA-fictie') en gevallen waarin de verdachte in zijn verzetbrief expliciet vermeldt op welk tijdstip hij bekend is geworden met de strafbeschikking. Slechts in een betrekkelijk klein aantal gevallen is het verzet te laat ingesteld. Dit deed zich voor in respectievelijk 14 zaken (ZSM), 13 zaken (CJIB), 2 zaken (CVOM) en 1 zaak (arrondissementaal). In de ZSM-zaakstroom wordt de strafbeschikking vaker in persoon uitgereikt, waardoor het eindpunt van de termijn vast ligt. In de CJIB-zaakstroom was, in tegenstelling tot de andere zaakstromen, de GBA-fictie een aantal keren van toepassing.

Zoals al ter sprake kwam, kan de executie op grond van art. 257g lid 2 Sv worden hervat als naar het oordeel van het OM 'vaststaat' dat het verzet te laat is gedaan. Geconstateerd werd dat het OM een terughoudend gebruik van deze mogelijkheid maakt. Het OM oordeelde dat het verzet in 11 zaken (ZSM), 3 zaken (CJIB), 2 zaken (arrondissementaal), 1 zaak (CVOM) evident tardief was ingesteld. Dat is in minder gevallen dan waarin de onderzoekers oordeelden dat vaststond dat het verzet te laat was gedaan. Het OM is echter niet verplicht om art. 257g lid 2 Sv toe te passen. Iets anders is dat de zaken waarin het OM het verzet wél evident tardief oordeelde, niet geheel overlappen met de zaken waarin de onderzoekers tot dat oordeel kwamen. In 6 gevallen in totaal oordeelde het OM het verzet volgens de onderzoekers ten onrechte als te laat ingesteld. Dit aantal is te klein en de gevallen zijn te divers om te kunnen concluderen dat dit een structureel probleem betreft.

Ook ter terechtzitting dient de OvJ een standpunt in te nemen over de ontvankelijkheid van het verzet. Daarbij zijn ook andere redenen voor de niet-ontvankelijkheid aan de orde. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de OvJ slechts in weinig gevallen de niet-ontvankelijkheid van het verzet vordert. Ook in gevallen waarin daarvoor alle reden lijkt, blijft een dergelijke vordering dikwijls achterwege. Dat de ontvankelijkheid van het verzet voor het OM geen speerpunt vormt, vindt bevestiging in de observaties en het groepsinterview. Uit het groepsinterview blijkt dat rechters terughoudend zijn met de toepassing van de niet-ontvankelijkheid van het verzet. Pragmatische redenen spelen daarbij een rol. Ook de ouderdom van de zaak is daarbij een factor. Als het OM er jaren over doet om de zaak aan de rechter voor te leggen, is het moeilijk om de verdachte te verwijten dat hij een paar dagen te laat verzet instelde. Het OM lijkt zich aan dit soepele rechterlijke beleid te conformeren. Dat valt te billijken.

De inhoudelijke herbeoordeling van de zaak

In de verzetprocedure wordt de zaak zoals gezegd door het OM in alle gevallen opnieuw beoordeeld. Daarbij zijn drie afdoeningsbeslissingen mogelijk: wijziging van de strafbeschikking, intrekking van de strafbeschikking en oproeping van de verdachte voor de terechtzitting. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de wettelijke regels die daarvoor gelden in het algemeen goed worden nageleefd. Een niet onbelangrijke uitzondering daarop is dat voor de beschikking waarmee de eerdere beschikking wordt ingetrokken of gewijzigd, hetzelfde blijkt te gelden als in *Beschikt en Gewogen* met betrekking tot die eerdere beschikking werd geconstateerd. Het opmaken van een originele beschikking (waarvan een

afschrift kan worden gemaakt) blijft bijna steeds achterwege. De kennisgevingen die door het CJIB worden verzonden, kunnen niet als een afschrift van de originele beschikking worden aangemerkt. In het verlengde daarvan ligt dat de datum die wordt vermeld, niet de datum is waarop de beschikking is genomen en dat de authenticiteit van de beschikking niet door een (digitale) handtekening is gewaarborgd. Dit wordt overigens, voor zover het om de 'kennisgeving sepot' gaat die voor een afschrift van de intrekkingbeschikking moet doorgaan, niet als een ernstige tekortkoming aangemerkt. Dit omdat rechtsgevolgen van een intrekkingbeschikking voor de verdachte niet belastend zijn.

Met het oog op de tweede onderzoeksvraag is onderzocht hoe vaak het oordeel van het OM bij de herbeoordeling afwijkt van het oordeel dat in de aanvankelijke strafbeschikking is gegeven. Onderzocht is ook waaraan een gewijzigd standpunt viel toe te schrijven, in het bijzonder of sprake was van door de verdachte aangevoerde nieuwe feiten en omstandigheden. Indien daarvan geen sprake is, zodat de afwijkende afdoeningsbeslissing op basis van dezelfde gegevens is genomen, vormt dat een aanwijzing dat de eerdere beoordeling niet zorgvuldig genoeg is geweest.

In het dossieronderzoek is geïnventariseerd in hoeveel gevallen de verdachte zijn verzet motiveerde en hoe vaak hij daarbij een beroep deed op nieuwe gegevens. Geconstateerd werd dat verdachten in het algemeen gemotiveerd verzet instellen. In de CJIB-zaakstroom en de CVOM-zaakstroom is dat in ongeveer 90% van de zaken het geval. In de andere zaakstromen is het aantal gemotiveerde verzetten lager, met name in de ZSM-zaakstroom, waarin in 60% van de gevallen gemotiveerd verzet werd gedaan. Een complicerende factor bleek te zijn dat het verzet veelal beruiste op een mix van nieuwe en reeds bekende gegevens en dat de nieuwheid van een gegeven niet altijd iets zegt over de relevantie ervan. Doordat het OM zijn gewijzigde standpunt doorgaans niet uitgebreid motiveert, viel niet goed na te gaan of er een verband was met de nieuwe feiten waarop de verdachte zich beriep.

De beslissing tot wijziging

Het wijzigen van de OM-strafbeschikking blijkt een betrekkelijk zeldzaam verschijnsel te zijn. In de ZSM- en in de CVOM-zaakstroom kwam een dergelijke wijziging in het geheel niet voor, in de beide andere zaakstromen bedroeg het aantal gewijzigde strafbeschikkingen niet meer dan 4%. Een mogelijke verklaring voor dit kleine aantal wijzigingen van de strafbeschikking is dat, als de verdachte zijn verzet handhaaft, de zaak toch op de zitting moet worden behandeld. Veel 'nut' heeft een wijziging zo gezien niet.

Door de kleine aantallen kunnen, hoewel het OM vaak motiveert waarom het tot wijziging besluit, niet goed uitspraken worden gedaan over het verband tussen de wijziging en de door de verdachte aangevoerde bezwaren. Wel wordt geconstateerd dat een dergelijk verband niet in alle bestudeerde zaken viel te bespeuren.

De beslissing tot intrekking

De intrekking van de OM-strafbeschikking komt wel frequent voor. De CVOM-zaakstroom en de CJIB-zaakstroom spannen daarbij de kroon met meer dan 40% intrekkingen. Het intrekkingpercentage in de beide andere zaakstromen (ZSM: ruim 21%; arrondissementale zaakstroom: ruim 13%) kan evenwel ook niet gering worden genoemd. Doordat een intrekking van de strafbeschikking gepaard dient te gaan met een onvoorwaardelijk sepot, kan uit de gebruikte sepotcode afgeleid worden wat de reden voor de intrekking is geweest.

Een belangrijke reden voor intrekking van de strafbeschikking is, zo bleek reeds bij de bespreking van de doorlooptijden, de leeftijd van de zaak. Om die reden werd de strafbeschikking in de CVOM-zaakstroom in maar liefst 49 zaken ingetrokken. Opmerkelijk is daarbij dat in 46 van die zaken niet de sepotcode "oud feit", maar de sepotcode "gewijzigde omstandigheden" werd gehanteerd. Het gebruik van die laatste code is oneigenlijk: het tijdsverloop is niet een gewijzigde omstandigheid als in de code bedoeld. Opvallend is voorts dat 36 intrekkingen op dezelfde dag plaatsvonden. Navraag leerde dat er sprake is geweest van grootschalige opruimingsacties. Daarbij lijkt niet meer inhoudelijk naar de zaak te zijn gekeken, zodat de beleidslijn dat een technisch sepot voor een beleidssepot gaat, niet is nageleefd. Dat is een bedenkelijke consequentie van de te lange doorlooptijden.

Ook in de CJIB-zaakstroom (10 zaken) en in de ZSM-zaakstroom (8 zaken) wordt de strafbeschikking relatief vaak (rond de 10%) ingetrokken op grond van de leeftijd van de zaak. In de arrondissementale zaakstroom is dat in 4 zaken het geval. In de ZSM-zaakstroom was de oorzaak van het tijdsverloop in 7 zaken een bijzondere. Hier lukte het niet om het onderliggende dossier (tijdig) te completeren. De constatering in *Beschikt en Gewogen* dat in de onderzochte periode in de ZSM-zaakstroom vaak op grond van gebrekkige dossiers beslissingen werden genomen, blijkt zich dus bij de behandeling van het verzet te wreken.

Als de zaken waarin het sepot is terug te voeren op het tijdsverloop buiten beschouwing worden gelaten, blijven in totaal 80 zaken over waarin de intrekking van de strafbeschikking berust op een ander inhoudelijk oordeel over de zaak zelf. Daarbij blijkt het verschil te maken of het verzet 'kaal' is gedaan dan wel is gemotiveerd en of in de motivering al dan niet een beroep is gedaan op nieuwe feiten. In het algemeen geldt dat vaker wordt geseponneerd als het verzet is gemotiveerd en ook vaker als een beroep is gedaan op nieuwe feiten. Dat neemt niet weg dat ook in zaken waarin kaal verzet is gedaan of alleen een beroep werd gedaan op reeds bekende gegevens, de intrekking van de strafbeschikking bepaald geen zeldzaamheid is. Van een dergelijke intrekking was sprake in afgerond 11% van de zaken in de CJIB-zaakstroom, in 10% van de zaken in de ZSM-zaakstroom, in 6% van de zaken in de arrondissementale zaakstroom en 1% van de zaken in de CVOM-zaakstroom. Daarbij dient bedacht te worden dat het beeld vertekend wordt door de zaken waarin nog geen afdoeningsbeslissing is genomen en de zaken die vanwege het tijdsverloop uitvielen. Het lage percentage in de CVOM-zaakstroom (waarin van de 61 zaken waarin een herbeoordeling plaatsvond 49 zaken werden geseponneerd wegens de ouderdom van het feit) is daaraan toe te schrijven. Bovendien betekent het feit dat de verdachte een beroep deed op een nieuw gegeven nog niet dat het sepot daaraan is toe te schrijven. Dat speelt in het bijzonder in de CJIB-zaakstroom, waarin sprake is van zeer summiere dossiers, zodat bijna elk gegeven waarop de verdachte zich beroept als nieuw moest worden aangemerkt. Dit betekent dat, ook als er rekening mee wordt gehouden dat verzetzaken geen afspiegeling vormen van alle zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd, de uitkomsten van het dossieronderzoek op dit punt een serieus te nemen indicatie opleveren dat de beoordeling van de zaak bij het uitvaardigen van de strafbeschikking onvoldoende zorgvuldig is geweest.

Die bevinding wordt onderstreept door de grote hoeveelheid aangetroffen technische sepoten. In totaal wordt 63 keer vanwege haalbaarheidsredenen en 17 keer vanwege beleidsoverwegingen geseponneerd. Opmerkelijk is het aandeel van de technische sepoten in de CJIB-zaakstroom. Een dergelijk sepot komt in maar liefst 41 gevallen (ruim 32%) voor. Hier lijkt zich te wreken dat in die zaakstroom de strafbeschikkingen in de onderzoeksperiode automatisch werden opgelegd. Ook als er rekening mee wordt gehouden dat het genoemde percentage betrekking heeft op de (mogelijk atypische) zaken waarin verzet is gedaan, kan de conclusie moeilijk een andere zijn dan dat die praktijk heeft geleid tot een hoog foutpercentage.

De behandeling op de terechtzitting

In de zaken die na een oproeping op de terechtzitting worden behandeld, dient het OM – in de persoon van de OvJ – opnieuw een inhoudelijk oordeel te geven over de strafzaak. Ook hier is onderzocht of dat oordeel afwijkt van het eerder ingenomen standpunt. Voorts is, met het oog op de beantwoording van de derde onderzoeksvraag, onderzocht hoe vaak het oordeel van de rechter afwijkt van uitgevaardigde strafbeschikking. Daarbij is ook gepoogd een antwoord te geven op de vraag waaraan de gevonden verschillen moeten worden toegeschreven. Deed de verdachte een beroep op nieuwe, tot dan niet bekende gegevens of oordeelde de rechters anders over de feiten in het dossier?

Een probleem was dat in bijna alle zaken een uitgewerkt proces-verbaal van de zitting ontbrak. Daar kwam bij dat de vordering van de OvJ in een groot aantal gevallen niet in GPS was opgenomen. In de dossierstudie was daardoor onbekend wat op de zitting was voorgevallen. Het veelvuldig ontbreken van de vordering van de OvJ maakte zelfs dat, wat het standpunt van de OvJ betreft, alleen over de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale

uitspraken kunnen worden gedaan. Een ander probleem was dat in de CVOM-zaakstroom – als gevolg van de trage afhandeling en het grote aantal sepots – slechts 6 zaken uit de dossierstudie op de terechtzitting zijn behandeld. Om die reden is deze zaakstroom hier buiten beschouwing gelaten. Om al deze gebreken enigszins te compenseren is mede geput uit de observaties en het groepsinterview.

Onderscheid is gemaakt tussen de schuldvaststelling (waartoe ook de vraag naar de strafbaarheid van feit en dader werd gerekend) en de straftoemeting. Wat de schuldvaststelling betreft, blijkt dat de OvJ in de ZSM-zaakstroom in afgerond 6% van de ter zitting behandelde gevallen waarin de vordering bekend is een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolgning vorderde. In de arrondissementale zaakstroom is dat percentage 4%. De rechter wijkt nog vaker van de strafbeschikking af. Het aandeel van de vrijspraken in de door hem gegeven beslissingen is afgerond als volgt: 23% (ZSM), 16% (arrondissementaal) en 13% (CJIB). Vergelijkbare percentages werden gevonden in de geobserveerde zaken. In de kantonzaken werd in afgerond 19% van de gevallen vrijgesproken. De politierechter sprak in afgerond 12% van de zaken vrij.

Het percentage vrijspraken kan hoog genoemd worden, zeker als bedacht wordt dat daaraan een herbeoordeling is voorafgegaan waarbij een deel van de zaken al in een technisch sepot is gesmoord. Hoewel het dossieronderzoek op dit punt weinig houvast biedt, kan daaruit wel afgeleid worden dat het niet aannemelijk is dat alle of de meeste vrijspraken aan een door de verdachte gedaan beroep op nieuwe feiten kunnen worden toegeschreven. Deze bevinding wordt ondersteund door het observatieonderzoek en het groepsinterview. Daaruit blijkt dat als de verdachte ter terechtzitting met een verhaal komt dat niet onaannemelijk is, hij al gauw het voordeel van de twijfel krijgt. Het gaat daarbij doorgaans niet om een beroep op geheel nieuwe feiten, maar veeleer om een andere waardering en interpretatie van het bestaande bewijsmateriaal, dat daarvoor kennelijk de ruimte biedt. De rechter blijkt zich daarbij overigens ook door pragmatische overwegingen te laten leiden. Van het aanhouden van de zaak voor nader onderzoek wordt weinig heil verwacht, in het bijzonder als sprake is van een groot tijdsverloop.

De conclusie kan zijn dat in elk geval een deel van het grote aantal vrijspraken toegeschreven kan worden aan een gebrek aan wettig en overtuigend bewijs dat al kenbaar was toen de strafbeschikking werd uitgevaardigd. Dat betekent dat ook het grote aantal vrijspraken kan worden gezien als een indicatie dat de schuldvaststelling bij het uitvaardigen van de strafbeschikking zorgvuldiger kan en moet.

Zoals gezegd is ook naar de strafoplegging gekeken. Geconstateerd wordt dat de OvJ zelden een hogere straf vordert dan in de OM-strafbeschikking werd opgelegd. In bijna de helft van de gevallen in de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom vordert de OvJ dezelfde straf. In meer dan één derde van de gevallen wordt een lagere sanctie gevorderd.

Het vonnis van de rechter laat een ander beeld zien. In de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom straft de rechter in vergelijking met de strafbeschikking meestal lager (afgerond respectievelijk 52% en 68%). De straf in het vonnis correspondeert in een kleiner aantal gevallen met de OM-strafbeschikking (afgerond respectievelijk 30% en 24%). De CJIB-zaakstroom verschilt van de 'beide andere zaakstromen. De rechter legt hier in afgerond 37% van de gevallen een lagere sanctie op. In 54% van de gevallen is de sanctie gelijk.

Op grond van het dossieronderzoek kan geen verklaring worden gegeven voor het feit dat de rechter dikwijls lager straft. De observaties en het groepsinterview werpen daarop wel enig licht. Als de verdachte verstek laat gaan, vordert de OvJ en straft de rechter overwegend conform de strafbeschikking. Als de verdachte daarentegen verschijnt en bezwaren aanvoert tegen de opgelegde straf, lijkt er een neiging te bestaan om de verdachte wat tegemoet te komen. Dat wordt pas anders als de verdachte volstrekt ongeloofwaardige of leugenachtige verklaringen aflegt. Een andere belangrijke factor blijken de lange doorlooptijden te zijn. Die leveren een reden op de straf te matigen. Tot slot blijkt uit het groepsinterview dat rechters de door het OM gehanteerde boetetarieven in een aantal gevallen buiten proportie vinden

en dat zij menen dat het OM bij het uitvaardigen van de strafbeschikking onvoldoende naar de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte kijkt. In dit opzicht wordt een discrepantie ervaren met de opstelling van de OvJ ter terechtzitting. Deze laatste heeft volgens de geïnterviewde rechters (veel) meer oog voor de persoon van de verdachte en de bijzonderheden van het geval. Zij vinden het vreemd dat die flexibiliteit niet al bij de oplegging van de OM-strafbeschikking bestaat.

5.2 Conclusies

De eerste onderzoeksvraag had betrekking op de verzetprocedure als zodanig. Houdt het OM zich aan de daarvoor geldende regels van geschreven en ongeschreven recht? Het onderzoek laat zien dat dit op veel punten, die niet allemaal in de samenvatting zijn verwerkt, het geval is. Op onderdelen valt er desalniettemin nog wel het een en ander te verbeteren. Zo kan de informatieverstrekking aan de verdachte evenwichtiger, moet de administratieve verwerking van een gedaan verzet zorgvuldiger (datumstempel; akte van verzet) en behoeft de samenstelling van het procesdossier meer aandacht. Geconstateerd wordt voorts dat in geval van wijziging of intrekking van de strafbeschikking geen (originele) beschikking wordt opgemaakt zodat de verdachte daarvan, anders dan de wet voorschrijft, geen afschrift ontvangt. Inherent aan deze praktijk is dat deze 'beschikkingen' niet worden ondertekend, hetgeen ten aanzien van een wijzigingsbeschikking als een tekortkoming moet worden aangemerkt. Een punt van zorg is voorts dat dat in gevallen waarin de executie wordt hervat voordat de rechter over het verzet onherroepelijk uitspraak heeft gedaan, in strijd met art. 24b Sr verhogingen worden toegepast.

Twee punten verdienen hier aparte aandacht. Het eerste punt betreft de bevoegdheid van de beoordelaar. In lijn met de bevindingen in *Beschikt en Gewogen* wordt geconstateerd dat de CVOM in de onderzochte periode geen parket was en dat de gehanteerde mandaatconstructie het gebrek aan bevoegdheid van de medewerkers van de CVOM niet kon verhelpen. Nieuw ten opzichte van de bevindingen van *Beschikt en Gewogen* is de constatering dat sinds begin 2014 een 'Virtueel Parket' actief is, dat tot taak heeft gekregen om achterstanden bij lokale parketten weg te werken. Ook hier geldt dat de bevoegdheid daartoe ontbreekt. De oprichting destijds van de CVOM en nu van het Virtueel Parket kunnen worden gezien als een uiting van de "concern brede" aanpak die het College van procureurs-generaal nastreeft. Het kan zijn dat aan die aanpak behoefte bestaat (de procureur-generaal bij de Hoge Raad komt daarover geen oordeel toe), maar dat rechtvaardigt niet dat de organisatiestructuur en de bevoegdheidstoedeling zoals die in de wet zijn vastgelegd, wordt genegeerd. Inmiddels is een wetsvoorstel in voorbereiding dat in het gebrek aan bevoegdheid van de CVOM voorziet.³⁰⁷ Het is de vraag of het gebrek aan bevoegdheid bij het Virtueel Parket – dat bij de CVOM is ondergebracht – daarmee zal worden verholpen. Het optreden van dat 'parket' beperkt zich namelijk niet tot de zogenaamde feit gecodeerde zaken waarvoor de CVOM in het leven is geroepen. Het Virtueel Parket behandelt alle misdrijven en overtredingen; tot bepaalde categorieën strafbare feiten is zijn optreden in elk geval niet beperkt. In het Eerste Boek van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering dat begin februari 2017 in consultatie is gegaan, wordt voorgesteld elke OvJ landelijk bevoegd te maken voor alle strafbare feiten.³⁰⁸ Op het van kracht worden van dat wetsvoorstel loopt het OM met het Virtueel Parker ver vooruit.

³⁰⁷ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en tot regeling van enkele aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk. Ongepubliceerd. Dit concept is voorgelegd aan de Raad van State. Zie: www.raadvanstate.nl.

³⁰⁸ Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 1 inhoudende bepalingen over de strafvordering in het algemeen in verband met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Strafvordering in het algemeen)). Het ontwerp kan worden geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl.

Bij dit alles verdient opmerking dat art. 126 lid 1 RO niet zonder reden inhoudt dat de bevoegdheden van een OvJ alleen gemandateerd kunnen worden aan een bij het parket werkzame medewerker. Zo wordt gewaarborgd dat van de verantwoordelijkheid die de OvJ gezien art. 126 lid 2 RO heeft voor de in mandaat uitgeoefende bevoegdheden, iets terecht kan komen. Tot het Virtueel Parket behoren medewerkers van de arrondissementsparketten, die formeel bij de CVOM zijn gedetacheerd, maar feitelijk achter hun bureau op het lokale parket werken. Die constructie maakt dat zij hun werkzaamheden niet onder toezicht van de eigen (hoofd)officier van justitie vervullen en dat zij ook niet gebonden zijn aan de werk-instructies die voor het 'eigen' lokale parket gelden. Daarvoor in de plaats komt een papieren toezichtrelatie met de OvJ bij de CVOM die met de leiding van het Virtueel Parket is belast. Voor de medewerker gelden daarbij verschillende werkinstructies. Hij moet zich houden aan de werkinstructies van het parket waarvan de behandelde zaak afkomstig is. Als elke OvJ een landelijke bevoegdheid krijgt, wordt het gemakkelijker om zaken over te nemen van een parket dat kampt met achterstanden. Het functionele toezicht kan dan ook beter gewaarborgd worden. Het virtuele werken kan dan immers geschieden onder het directe toezicht van de lokale, maar landelijk bevoegde, OvJ. Zo ver is het echter nog niet.

Het tweede punt dat afzonderlijk aandacht verdient, betreft de doorlooptijden. Die zijn in de CVOM-zaakstroom ronduit dramatisch. In meer dan driekwart van de gevallen (76%) wordt de redelijke termijn van twee jaar niet gehaald. Dat heeft ertoe geleid dat bijna twee jaar na het einde van de onderzoeksperiode in bijna de helft van de 125 bestudeerde zaken nog geen afdoeningsbeslissing was genomen en dat slechts 6 van die zaken het tot een behandeling op de terechtzitting hebben gebracht. In de arrondissementale zaakstroom zijn de doorlooptijden het kortst. Maar ook daarin doen zich veel te lange doorlooptijden voor. De redelijke termijn wordt hier in 12% van de gevallen niet gehaald.

De lange doorlooptijden hebben grote gevolgen voor de uitkomst van de verzetprocedure. Veel zaken worden geseponneerd vanwege de ouderdom van de feiten. In de CVOM-zaakstroom gebeurt dit in maar liefst 49 zaken. Ook op het rechterlijk oordeel mist het tijdsverloop zijn uitwerking niet. De ouderdom van het feit blijkt een rol te spelen bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet, bij de vraag of het zin heeft om nader onderzoek te bevelen en bij de straftoemeting. De lagere straffen die de rechter oplegt, zijn voor een belangrijk deel aan het tijdsverloop toe te schrijven. Ook vanuit het gezichtspunt van een effectieve en geloofwaardige wetshandhaving is er daarom veel te winnen met een verkorting van de doorlooptijden.

De lange doorlooptijden vinden hun verklaring grotendeels in de tijd die het in de praktijk kost om tot een herbeoordeling van de zaak te geraken. Die herbeoordeling wordt door de wet niet verlangd. Die schrijft eenvoudig voor dat de OvJ een gedaan verzet aan de rechter voorlegt. Dat is ook waartoe het verzet strekt: de verdachte vraagt om een oordeel van de rechter, niet om een herbeoordeling door het OM. Weliswaar mag het OM enige tijd nemen om te bezien of de door de verdachte naar voren gebrachte bezwaren een reden opleveren om de strafbeschikking te wijzigen of in te trekken, maar niet goed valt in te zien waarom een termijn van 16 weken daarvoor niet voldoende is. De vraag die zich opdringt, is waarom het OM voor een veel verdergaande, integrale herbeoordeling heeft gekozen. Op die vraag wordt aanstonds teruggekomen.

De tweede en derde onderzoeksvraag richtten zich op de zorgvuldigheid waarmee de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Wat de schuldvaststelling betreft, ondersteunen de resultaten van het onderzoek de bevindingen uit *Beschikt en Gewogen*. Het hoge aantal zaken dat eindigt in een technisch sepot of in een vrijspraak vormt een serieus te nemen indicatie dat onvoldoende zorgvuldig naar het bewijs is gekeken. Daarbij verdient opmerking dat de overtuigende kracht van het bewijs in *Beschikt en Gewogen* terughoudend is beoordeeld. De onderzoekers achtten het bewijs op dit punt destijds alleen onvoldoende als er "op grond van het dossier reden is voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van het

bewijs³⁰⁹ Het onderhavige onderzoek maakt aannemelijk dat veel van de gegeven vrijspraken het gevolg zijn van de ruimte voor twijfel die het voorhanden bewijsmateriaal ruimte laat. Aannemelijk is daarbij dat die ruimte voor twijfel niet zelden kenbaar was toen de strafbeschikking werd opgelegd. Dat betekent dat bij de initiële schuldvaststelling indringender naar de betrouwbaarheid van het bewijs moet worden gekeken dan op grond van de bevindingen in *Beschikt en Gewogen* kon worden aangenomen. Een verscherpte aandacht voor dat aspect van de bewijsvoering kan ertoe bijdragen dat de wenselijkheid om in voorkomende gevallen nader opsporingsonderzoek te verrichten, in een vroeg stadium wordt onderkend. Als de zaak op de zitting is, is het daarvoor al gauw te laat.

In *Beschikt en Gewogen* is niet onderzocht of het bewijs aanwezig was in de gevallen waarin de CJIB automatisch strafbeschikkingen uitvaardigde. Het onderhavige onderzoek laat zien welk belang ook in deze zaken is gediend met een zorgvuldige schuldvaststelling. In de CJIB-zaakstroom volgde in ruim 32% van de gevallen een technisch sepot. Het onderzoek onderstreept voorts het belang dat geen strafbeschikkingen worden opgelegd op basis van een incompleet dossier. In de ZSM-zaakstroom moesten 7 zaken worden geseponeerd omdat het niet lukte het dossier tijdig te completeren.

In *Beschikt en Gewogen* werd als mogelijke verklaring voor de onvoldoende zorgvuldige toetsing van het bewijs aangedragen dat de voor de invoering van de Wet OM-afdoening bestaande transactiepraktijk op een halfslachtige wijze is omgevormd tot een praktijk die om een schuldvaststelling vraagt. Het besef dat daarvoor een veel indringender bewijsbeoordeling is vereist, lijkt onvoldoende te zijn doorgedrongen. In zekere zin bevestigt de in de Aanwijzing OM-strafbeschikking voorgeschreven herbeoordeling die veronderstelling. Daaruit blijkt immers dat het OM zelf niet op de juistheid van de initiële beoordeling durft te vertrouwen. De keerzijde van die medaille is dat, als de schuldvaststelling bij de oplegging van de OM-strafbeschikking grondig genoeg geschiedt, een herbeoordeling niet langer nodig is.

De rechter blijkt vaak lager te straffen dan het OM doet bij het uitvaardigen van de strafbeschikking. De verklaring daarvoor is voor een deel gelegen in het tijdsverloop. Maar er zijn ook aanwijzingen dat de rechter de tarieven die het OM hanteert, te hoog vindt en dat hij van mening is dat het OM onvoldoende rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Ook hier is de vraag of de consequenties van de omvorming van de transactiepraktijk naar een praktijk van strafoplegging door het OM voldoende zijn doordacht. Is in die nieuwe situatie nog wel plaats voor eigen, van de uitgangspunten van de zittende magistratuur afwijkende richtlijnen? En moet er niet meer ruimte komen voor maatwerk? Een sterkere oriëntatie op het straftoemingsbeleid van de rechter kan er in elk geval toe leiden dat er voor de verdachte minder reden is om verzet te doen.

5.3 Aanbevelingen

In de samenvatting en de conclusies ligt besloten dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad van oordeel is dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften op een aantal punten nog niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Art. 122 Wet RO geeft de procureur-generaal de bevoegdheid de minister van dit oordeel in kennis te stellen. De strekking van die kennisgeving is zonder twijfel de activering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is daarbij primair de minister die bepaalt of het oordeel van de procureur-generaal hem aanleiding geeft om stappen te ondernemen en zo ja, welke.

Het is dus niet aan de procureur-generaal om te bepalen op welke wijze een verbetering in de naleving van de geldende regelgeving zal moeten worden bewerkstelligd. Dat neemt niet weg dat hij de vrijheid heeft om, gebruik makend van de gelegenheid, suggesties te doen die bij de besluitvorming in overweging kunnen worden genomen. Terughoudendheid is echter geboden.

³⁰⁹ *Beschikt en Gewogen*, p. 39.

Daarbij verdient opmerking dat, voor zover de onderzoeksresultaten een bevestiging vormen van de bevindingen uit *Beschikt en Gewogen* met betrekking tot de initiële uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen, het doen van aanbevelingen niet opportuun is. De in *Beschikt en Gewogen* onderzochte periode was het jaar 2013. Inmiddels heeft het OM naar aanleiding van de gesignaleerde tekortkomingen het nodige gedaan om verbetering te brengen in de wijze waarop OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Kortheidshalve wordt hier verwezen naar het rapport: *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, dat door de procureur-generaal bij de Hoge Raad gelijktijdig met het onderhavige rapport aan de minister wordt aangeboden en waarin een beoordeling wordt gegeven van het gevolg dat door het OM aan *Beschikt en Gewogen* is gegeven. Gelet op het voorgaande kunnen de aanbevelingen zich tot het volgende beperken.

Het verdient aanbeveling om te breken met de integrale herbeoordeling zoals die thans standaard plaatsvindt als tegen een uitgevaardigde OM-strafbeschikking verzet wordt gedaan. Dat kan helpen bij het terugdringen van de lange doorlooptijden. Het kan bovendien een zorgvuldige beoordeling van de zaak bij het uitvaardigen van de strafbeschikking bevorderen. Het verdient ook aanbeveling dat het OM zich bij het bepalen van de straf meer dan nu het geval is richt op het straftoemingsbeleid van de rechter. Het geldende recht dwingt daartoe mogelijk niet, maar het is in elk geval wel wenselijk dat het OM er bij zijn strafoplegging naar streeft om met dezelfde maat te meten als de rechter. Dat kan de acceptatie van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening in de samenleving vergroten en kan mogelijk ook tot effect hebben dat minder vaak verzet wordt gedaan.

Bij dit alles mag niet onvermeld blijven dat het College van procureurs-generaal op 1 september 2016 als onderdeel van het Programma Strafvordering OM2020 een 'Strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking' heeft vastgesteld. Daarin is onder meer opgenomen dat de herbeoordeling zich voornamelijk moet richten op de verzetgronden en dat de straf in de strafbeschikking waar mogelijk op de rechterlijke straftoemeting moet worden gebaseerd, waarbij indien nodig afgeweken kan worden van de richtlijnen. Het College gaf daarbij opdracht de hoogte van de richtlijnen te evalueren. In zoverre kunnen de in dit rapport gedane aanbevelingen gezien worden als een ondersteuning van het reeds ingezette nieuwe beleid.

Opmerking verdient ten slotte dat de datamanagementsystemen die bij het OM in gebruik zijn, niet altijd informatie opleveren waarvan de betrouwbaarheid kan worden gegarandeerd. De wijze van registreren heeft ook de onderzoekers parten gespeeld. Het bevragen van de systemen ten behoeve van het onderzoek was dikwijls een moeizaam proces, terwijl de uiteindelijk gepresenteerde cijfers soms moeilijk te verklaren uitkomsten te zien geven. Een belangrijk euvel (namelijk dat alleen de laatste afdoeningsbeslissing wordt geregistreerd; zie §2.4.1) is volgens mededelingen van het parket-generaal inmiddels verholpen, maar voor andere tekortkomingen geldt dat niet. Zo wordt in feite niet de instroom van zaken gemeten, maar de verwerking ervan en worden OM-strafbeschikkingen in de CJIB-zaakstroom nog steeds niet door het OM geregistreerd. Het is niet aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om te oordelen over de vraag of de gehanteerde systemen voor het OM voldoende betrouwbare sturingsinformatie opleveren, maar hij kan wel aandacht vragen voor het feit dat de uitoefening van zijn toezichthoudende taak wordt bemoeilijkt door het ontbreken van voldoende betrouwbare informatie.

Literatuurlijst en bijlagen

Boeken en tijdschriften

- Baarda, B. Dit is onderzoek!, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2014
- Bijleveld, C.C.J.H., "Analysemethoden en technieken voor criminologisch onderzoek. Oude trends en nieuwe ontwikkelingen," JV, 1, 2016.
- Corstens, G.J.M. & Borgers, M.J., Het Nederlands strafprocesrecht, Deventer: Kluwer 2014
- Corstens, G. & Kuiper, R., 'ZSM en toegang tot de rechter', Delikt en Delinkwent, 2015, 25
- Crijns, J.J., 'Het wetsvoorstel OM-afdoening: een wolf in schaapskledij', Sancties, 2004
- Flick, U., An introduction to qualitative research, London: Sage 2009
- De Heer-de Lange, N.E. & Kalidien, S.N. (red.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013, CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014
- Groenhuijsen, M.S. & Simmelink, J.B.H.M., 'Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocesuele uitgangspunten.' in: Praktisch Strafrecht. Liber Amicorum J.M. Reijntjes 2005
- Haverkate, G.C., ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM perspectief, Delikt en Delinkwent, 2015, 25
- Kessler, M. & Keulen, B.F., De strafbeschikking, Deventer: Kluwer 2008
- Kooijmans, T., 'ZSM en dadelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening', Delikt en Delinkwent, 2015, 24
- Malsch, M. 'Is de strafbeschikking een geschikte afdoening?', NJB, 2017, 723.
- Maxfield, M.G., & Babbie, E., Research methods for criminal justice and criminology, Belmont: Thomson 2008
- Meijer, S., Openbaar Ministerie en tenuitvoerlegging, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2012
- Mevis, P.A.M., 'Versnelde afdoening in het strafrecht/ZSM: buitengewoon, buiten, gewoon; tijd voor reflectie en voor een ZSM-blik op berechting door de versnellende rechter', Delikt en Delinkwent, 2015, 22
- Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, het Willem Pompe instituut voor strafrechtswetenschappen & USBO-Advies van de Universiteit Utrecht, Snel, betekenisvol en zorgvuldig, een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze, eindrapport april 2016, via www.wodc.nl
- De Moor van Vught, A. 'Onder het mom van integriteit', NTB 2012
- Nan, J.S., 'Vaker aan de strafbeschikkingstafel', Advocatenblad, 2015, 3, p. 28-29
- Otte, R., Straffende rechters en officieren van justitie. Een kwalitatief verschil, IvorenToga, via: www.ivorentoga.nl, 1 september 2015 (laatst geraadpleegd op: 7 september 2015)
- Peters, Laura, 'Beschikt en gecheckt: de OM-afdoening en de strafvorderlijke machtscheiding', Trema, 2015
- Reijntjes, J., 'De strafbeschikking', NJB, 2015/350
- Van Rosmalen, M.M. en Meijer, R.F., 'Vervolg', in: Kalidien, S.N. & de Heer-de Lange, N.E. (red.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014, CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014
- Sackers, H.J.B., 'De wet Mulder mag geen kathedraal van de twintigste eeuw worden', VR 2016/29
- 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, s.l.: s.n. 2012 Ongepubliceerd
- Van Tulder, F.P., Meijer, R. & Kalidien, S., 'Van schikking naar strafbeschikking', NJB 2017, 310
- VanTulder, F.P., Meijer, R. & Kalidien, S., 'Naschrift', NJB 2017, 724
- VanTulder, F.P., Moolenaar, D.E.G. & Verkleij, C.M.P., 'Overtredingen' in: Kalidien, S.N. & de Heer-de Lange, N.E. (red.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014, CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak 2014
- VanTulder, F.P., 'Het oordeel van de rechter over de strafbeschikking', in Trema 2016, STBO2

Commentaren

- Tekst en Commentaar, commentaar bij artikel 257e Sv
- Tekst en Commentaar, commentaar bij artikel 257f Sv
- Kessler, M. in: Handboek strafzaken, 65.5 (online, laatst bijgewerkt tot 1 september 2015)
- Kooijmans, T. in: Melai/Groenhuijsen, commentaar bij artt. 257a-257g (losbladig, laatst bijgewerkt november 2009).
- Van Oort, C. in: SDU Commentaar bij artikel 68 Sr (online, laatst bijgewerkt tot 3 september 2015)

Kamerstukken

- Kamerstukken II 1912-1914, 268, nr. 3
- Kamerstukken II 2003-2004, 29 218, nr. 3
- Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3
- Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 7
- Kamerstukken II 2013-2014, 33 850, nr. 3
- Kamerstukken II 2014-2015, 34 086, nr. 2
- Kamerstukken II 2014-2015, 34 159, nr. 2
- Kamerstukken II 2015-2016, 29 279, nr. 334
- Kamerstukken I 2005-2006, 29 849, B, C, D en E

Jurisprudentie

- HR 14 juni 1966, NJ 1967, 440
- HR 21 mei 1985, NJ 1986, 676
- HR 3 oktober 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA7309
- HR 16 oktober 2007, LJN BA5833
- HR 17 juni 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BD2578
- HR 1 februari 2011, ECLI:NL:HR:BM9102
- HR 20 maart 2012, ECLI:NL:HR:BV6999
- HR 25 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5012
- HR 19 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3924
- HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1734
- HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3249
- HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3251
- HR 9 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:206
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 4 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2676
- Rechtbank Overijssel 6 oktober 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:5394
- Rechtbank Oost-Brabant van 23 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6310

Beleidsdocumenten

- Brief van het Parket Generaal van 24 juni 2015 aangaande 'Maatregelen n.a.v. rapport "Beschikt en Gewogen" (intern)
- Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (2013A015)
- Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (2013A009)
- Aanwijzingen gebruik sepotgronden (2009A016).
- Aanwijzing gebruik sepotgronden (2014A007)
- Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001)
- Aanwijzing OM-afdoening (2007A007)
- Aanwijzing OM-afdoening (2013A008)
- Aanwijzing OM-strafbeschikking (2013A017)
- Aanwijzing OM-strafbeschikking (2015A004)
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Beschikt en Gewogen, De Groot Drukkerij: Den Haag 2014
- Handboek OM-strafbeschikkingen, 5 april 2012 (intern)
- Mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB, versies van 1 februari 2008, 31 december 2013 en 2 februari 2015 (intern)

- Mandaatbesluit van de Hoofdofficier van justitie aan de Hoofdofficier bij de Centrale verwerking openbaar ministerie bij brief van 1 januari 2013 (intern)
- OM-jaarbericht 2012
- OM-jaarbericht 2013
- OM-jaarbericht 2014
- OM-jaarbericht 2015
- Projectvoorstel operationalisering; Leer-werkomgeving 40 juristen virtueel parket (concept 20 maart 2014).
- Rapport Nationale Ombudsman, dd. 27 februari 2014, 2014/012
- Rapport Nationale ombudsman, dd. 12 november 2015, 2015/160
- Rapport Nationale Ombudsman, dd. 31 januari 2017, 2017/010
- Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, versies 2013 en 2014
- Werkinstructie 1e lijn “verwerken verzet” (intern)
- Werkinstructie Wet OM-afdoening (strafbeschikking), versies september 2013, januari 2014 en maart 2015 (intern).

Overig

- Factsheet ZSM, via www.om.nl
- Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand, dd. 19 oktober 2015 via www.om.nl

Lijst van tabellen en figuren

Tabellen

• Tabel 2.1: de opgelegde OM-strafbeschikkingen per zaakstroom, inclusief CJIB (2010-2015) (afgerond op tientallen)	19
• Tabel 2.2: afdoeningsbeslissingen misdrijven (2010-2015) (afgerond op tientallen)	20
• Tabel 2.3: afdoeningsbeslissingen overtredingen (2010-2015) (afgerond op tientallen)	20
• Tabel 2.4: relatieve aantal dagvaardingen, OM-strafbeschikkingen en transacties bij misdrijven (2010-2015)	21
• Tabel 2.5: relatieve aantal dagvaardingen, OM-strafbeschikkingen en transacties bij overtredingen (2010-2015)	22
• Tabel 2.6: het aantal verzetten per zaakstroom (2010-2015)	23
• Tabel 2.7: percentage verzetten tegen OM-strafbeschikkingen opgelegd middels de ZSM-werkwijze (afgerond op tientallen)	23
• Tabel 2.8: percentage verzetten tegen OM-strafbeschikkingen opgelegd door de CVOM (afgerond op tientallen)	23
• Tabel 2.9: percentage verzetten tegen OM-strafbeschikkingen opgelegd door de (arrondissements)parketten (afgerond op tientallen)	24
• Tabel 2.10: afhandeling van een gedaan verzet in de ZSM-zaakstroom (2012-2015) (afgerond op tientallen)	25
• Tabel 2.11: afhandeling van een gedaan verzet in de CVOM-zaakstroom (2010-2015) (afgerond op tientallen)	25
• Tabel 2.12: afhandeling van een gedaan verzet in de arrondissementale zaakstroom (2010-2015) (afgerond op tientallen)	25
• Tabel 2.13: afhandeling na beslissing tot oproeping voor het onderzoek ter terechtzitting (2010-2015)	26
• Tabel 3.1: de verzetten per stratum vanaf 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2014	33
• Tabel 3.2: weggevallen en verwijderde zaken per zaakstroom	34
• Tabel 4.1: typen strafbare feiten per zaakstroom	41
• Tabel 4.2: het aantal en soort misdrijven waarvoor OM-strafbeschikkingen werden opgelegd (2010-2015) (afgerond op tientallen)	43
• Tabel 4.3: het aantal en soort overtredingen waarvoor OM-strafbeschikkingen werden opgelegd (2010-2015) (afgerond op tientallen)	43
• Tabel 4.4: opgelegde sancties bij misdrijven en overtredingen (2013-2015) (afgerond op tientallen)	44
• Tabel 4.5: aantallen ingetrokken verzetten per zaakstroom	69
• Tabel 4.6: periode tussen de datum van de OM-strafbeschikking en het einde van de eerste procesfase	71
• Tabel 4.7: de gemiddelde periode tussen het verzet en de afdoeningsbeslissing, met de minimale en de maximale tijdsduur	73
• Tabel 4.8: periode tussen verzet en intrekken van het verzet per zaakstroom	74
• Tabel 4.9: periode tussen verzet en de oproeping per zaakstroom	75
• Tabel 4.10: de gemiddelde periode tussen het verzet en de oproeping met de minimale en de maximale tijdsduur	76
• Tabel 4.11: de gemiddelde periode tussen het de herbeoordeling en de werkelijk uitgegane oproeping	76
• Tabel 4.12: totaal en percentage zaken binnen 16 weken afgedaan en na 16 weken afgedaan per zaakstroom	78
• Tabel 4.13: niet-ontvankelijk beoordeelde verzetten door het OM en de onderzoekers	81
• Tabel 4.14: dossiers met gemotiveerde bezwaren t.a.v. het bewijs	87
• Tabel 4.15: dossiers met gemotiveerde bezwaren t.a.v. de opgelegde sanctie	88
• Tabel 4.16: dossiers met overige gemotiveerde bezwaren	88
• Tabel 4.17: aantallen sepots en typen sepots per zaakstroom	92
• Tabel 4.18: de gronden in het verzet voorafgaand aan een ingetrokken OM-strafbeschikking	95
• Tabel 4.19: de bestudeerde dossiers waarin de verdachte is opgeroepen	99
• Tabel 4.20: de beslissing tot oproeping in het licht van de in het verzet aangevoerde bezwaren	99
• Tabel 4.21: vorderingen OvJ tijdens inhoudelijke behandeling	102

• Tabel 4.22: het vonnis van de rechter	103
• Tabel 4.23: waardering vorderingen tijdens het onderzoek ter terechtzitting	109
• Tabel 4.24: de strafoplegging in het vonnis t.o.v. de OM-strafbeschikking	110

Figuren

• Figuur 3.1: oplegging van OM-strafbeschikkingen door OM-onderdelen en de daaraan gelieerde zaakstromen	32
• Figuur 4.1: verdeling van de opgelegde boeten in de 4 zaakstromen (N=500)	46
• Figuur 4.2: totaalverdeling opgelegde boeten, m.u.v. de CJIB-zaakstroom (N=375)	47
• Figuur 4.3: de wijzen waarop verzet wordt ingesteld in de vier zaakstromen	54
• Figuur 4.4: degene die verzet instelt per zaakstroom	55
• Figuur 4.5: dossiers met onjuist opgemaakte akte per zaakstroom	58
• Figuur 4.6: gebreken in akten per zaakstroom	59
• Figuur 4.7: periode tussen verzet en afdoeningsbeslissing in de vier zaakstromen	72
• Figuur 4.8: dossiers in de dossierstudie waarin nog geen kenbare afdoeningsbeslissing is genomen	74
• Figuur 4.9: de afhandelbeslissingen na het verzet	85
• Figuur 4.10: zaken waarin gemotiveerd verzet werd ingesteld	86
• Figuur 4.11: bezwaren op grond van nieuwe en bekende gegevens	87

Art. 257e

1. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte verzet doen binnen veertien dagen nadat het afschrift in persoon aan hem is uitgereikt, dan wel zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is. Onverminderd de vorige zin kan tegen een strafbeschikking waarin een geldboete van niet meer dan € 340 is opgelegd, wegens een overtreding welke ten hoogste vier maanden voor toezending is gepleegd, verzet worden gedaan tot uiterlijk zes weken na toezending. Verzet kan niet worden gedaan indien de verdachte afstand heeft gedaan van de bevoegdheid daartoe door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen. Verzet kan voorts niet worden gedaan indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, schriftelijk afstand heeft gedaan van de bevoegdheid daartoe.
2. Het verzet wordt gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking vermeld wordt. Wordt het verzet gedaan bij een ander parket, dan wordt het doorgeleid naar een officier van justitie die het verzet bij een bevoegde rechter aanhangig kan maken.
3. Het verzet kan door de verdachte, een advocaat die verklaart bepaaldelijk door hem te zijn gevolmachtigd, alsmede een bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde in persoon op het parket worden gedaan. In dat geval kan aanstonds een oproeping van de verdachte worden betekend om tegen een bepaalde datum ter terechtzitting te verschijnen voor de behandeling van het verzet. De verdachte alsmede een advocaat die verklaart bepaaldelijk door hem te zijn gevolmachtigd kunnen schriftelijk verzet doen bij een aan de officier van justitie gericht, ondertekende brief. Op de brief wordt onverwijld dag en uur van ontvangst aangetekend. Zij wordt bij de processtukken gevoegd.
4. [Ingevoegd bij Wet digitale processtukken Strafvordering, Stb. 2016, 90]
5. Bij het verzet worden opgegeven de naam van de verdachte, alsmede een nauwkeurige aanduiding of kopie van de strafbeschikking waartegen het verzet zich richt. De verdachte kan een adres in Nederland opgeven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toegezonden. Bij het verzet kunnen schriftelijk bezwaren tegen de strafbeschikking worden opgegeven.
6. Van het doen van verzet wordt door het openbaar ministerie een akte opgemaakt. Indien het verzet in persoon wordt gedaan, wordt de akte mede ondertekend door degene die het doet. Indien deze niet kan tekenen, wordt de oorzaak van het beletsel vermeld. De bijzondere volmacht, in het derde lid vermeld, wordt aan de akte gehecht. De akte wordt bij de processtukken gevoegd.
7. Van ieder verzet wordt dadelijk aantekening gedaan in een daartoe bestemd register hetwelk door belanghebbenden kan worden ingezien. Indien het verzet in persoon wordt gedaan, wordt desgevraagd terstond een kopie van de akte uitgereikt.
8. Uiterlijk tot de aanvang van de behandeling van het verzet ter terechtzitting kan degene die het heeft gedaan, dat intrekken. Deze intrekking brengt mede afstand van de bevoegdheid om het rechtsmiddel opnieuw aan te wenden. Intrekking geschiedt met overeenkomstige toepassing van het tweede tot en met zesde lid.
9. De strafbeschikking kan schriftelijk worden ingetrokken of gewijzigd door een officier van justitie die bevoegd is om een daartegen gedaan verzet ter kennis van de rechtbank of de kantonrechter te brengen. Een wijziging waardoor de feitsomschrijving niet langer hetzelfde feit, in de zin van art. 68 van het Wetboek van Strafrecht, zou inhouden, is niet toegestaan. Een afschrift van de beschikking waarbij de strafbeschikking wordt ingetrokken of gewijzigd wordt aan de verdachte uitgereikt of aan hem toegezonden met overeenkomstige toepassing van art. 257d, tweede en derde lid. Indien de verdachte bij het doen van verzet een ander adres heeft opgegeven, wordt een afschrift aan dat adres toegezonden en blijft toezending aan het bij het eerste verhoor opgegeven adres achterwege. Tegen een gewijzigde strafbeschikking kan verzet worden gedaan met overeenkomstige toepassing van het tweede tot en met zesde lid. Een reeds gedaan verzet wordt geacht te zijn gericht tegen de gewijzigde strafbeschikking, tenzij vrijwillig aan de gewijzigde strafbeschikking wordt voldaan.

Art. 257f

1. De officier van justitie brengt, tenzij hij de strafbeschikking intrekt, het verzet en de processtukken ter kennis van de rechtbank. Hij roept de verdachte voor de terechtzitting op; tussen de dag waarop de oproeping aan de verdachte is betekend en die der terechtzitting moeten ten minste tien dagen verlopen. De artikelen 260, vijfde lid, en 265, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing. Indien bij het verzet een adres in Nederland is opgegeven dat afwijkt van het adres waar de verdachte als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen, wordt een afschrift van de oproeping aan het opgegeven adres toegezonden, tenzij de oproeping inmiddels aan de verdachte in persoon is uitgereikt.
2. Bij gebreke van een betekening overeenkomstig het eerste lid, wordt door de rechter de oproeping tegen een nieuwe rechtsdag bevolen, tenzij de verdachte is verschenen. In dit laatste geval wordt, indien de verdachte in het belang van zijn verdediging uitstel verzoekt, het onderzoek voor bepaalde tijd geschorst.
3. De behandeling der zaak vindt plaats overeenkomstig de zesde, zevende of achtste titel van het Tweede Boek. De omschrijving van de gedraging in de oproeping wordt daarbij als tenlastelegging aangemerkt. Deze is gelijk aan de korte omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking of betreft een opgave van hetzelfde feit die aan de eisen van artikel 261, eerste en tweede lid, beantwoordt. In afwijking in zoverre van artikel 349, eerste lid, kan de nietigheid van de oproeping worden uitgesproken.
4. Indien het verzet niet tijdig of onbevoegdlijk is gedaan dan wel niet aan de vereisten van artikel 257e, vierde lid, is voldaan, wordt het niet ontvankelijk verklaard. Indien de rechter de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie uitspreekt, dan wel de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolgning of veroordeelt, vernietigt hij de strafbeschikking.

Art. 257g

1. De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking kan eerst geschieden veertien dagen na de uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking, tenzij afstand wordt gedaan van de bevoegdheid verzet te doen.
2. Door verzet tegen de strafbeschikking wordt de tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort, tenzij naar het oordeel van het openbaar ministerie vaststaat dat het verzet na het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn is gedaan. Bij de behandeling van het verzet kan de rechter op verzoek van de verdachte bepalen dat de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking dient te worden geschorst of opgeschort. De schorsing of opschorting van de tenuitvoerlegging neemt een einde indien het verzet niet ontvankelijk wordt verklaard.

- I. De OM-strafbeschikking
- A Wat is het parketnummer van de zaak?
 - B Welk OM onderdeel heeft de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
 - C Wat is de pleegdatum van het delict?
 - D Op welke datum is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
 - E Is de verdachte een rechtspersoon?
 - F Ter zake van hoeveel feiten is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
 - G Voor welk delict is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
 - H Welke straf of maatregel is in de OM-strafbeschikking opgelegd?
- II. Het verzet
- I Op welke datum is verzet³¹⁰ ingesteld tegen de OM-strafbeschikking?
 - J Is de verzetstermijn in acht genomen?
 - K Wie deed het verzet?
 - L Op welke wijze is het verzet ingesteld?
 - M Is een akte opgemaakt van het verzet en voldoet dit aan de wettelijke voorwaarden?
 - N Is er een ontvangstbevestiging van het verzet verstuurd aan de verdachte?
 - O Zijn schriftelijke gemotiveerde bezwaren tegen het verzet aangevoerd? Zo ja, welke?
 - P Is de executie geschorst of opgeschort n.a.v. het verzet?
- III. De afhandeling door het OM
- Q Op welke wijze is het verzet afgehandeld?
- IIIa. De intrekking van de OM-strafbeschikking*
- R Op welke datum is de OM-strafbeschikking ingetrokken?
 - S Door welke functionaris³¹¹ is deze beslissing genomen?
 - T Is de verdachte een afschrift van de intrekking toegezonden (ex art. 257e lid 8 jo. 257d lid 2 en 3 Sv)?
 - U Is met de intrekking gereageerd op gemotiveerde bezwaren van de verdachte?
 - V Welke sepotgrond ligt ten grondslag aan de intrekking van de OM-strafbeschikking?
- IIIb. De wijziging van de OM-strafbeschikking*
- W Op welke datum is de OM-strafbeschikking gewijzigd?
 - X Is de verdachte een afschrift van de wijziging toegezonden (ex art. 257e lid 8 jo. 257d lid 2 en 3)?
 - Y Door welke functionaris³¹² is deze beslissing genomen?
 - Z Is met de wijziging gereageerd op de gemotiveerde bezwaren van de verdachte?
 - AA Is er bij wijziging van de OM-strafbeschikking gebruik gemaakt van nieuwe gegevens³¹³?
 - AB Wat is de aard van de wijziging van de OM-strafbeschikking?
 - AC Is bij wijziging van het feit art. 68 Sr geschonden?
 - AD Op welke wijze is de gewijzigde strafbeschikking verder afgehandeld?

³¹⁰ De eerste datum welke in het dossier voorkomt zal worden gehanteerd. Hierbij wordt eerst gekeken naar de datumstempel, daarna naar de datum op een fax(bevestiging) of indien beide ontbreken, de datum waarop de akte is opgesteld. Bovendien wordt genoteerd wanneer er verschillende data zijn te vinden in voorgaande bronnen.

³¹¹ Hoewel de wet over 'de bevoegde OvJ' spreekt, zijn verschillende mandateringsregelingen van toepassing.

³¹² Hoewel de wet over 'de bevoegde OvJ' spreekt, zijn verschillende mandateringsregelingen van toepassing.

³¹³ Nieuwe gegevens worden gedefinieerd als: "gegevens waarover het OM ten tijde van de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking nog niet beschikte."

- IIIc. De intrekking van het verzet vóór de oproeping*
- AE Op welke datum is het verzet ingetrokken?
 - AF Is de intrekking van het verzet gebeurd na gemotiveerde reactie van het OM op de bezwaren van de verdachte?
- III d. De oproeping voor het onderzoek ter terechtzitting*
- AG Is voorafgaand aan of in de oproeping voor het onderzoek ter terechtzitting een inhoudelijk gemotiveerde reactie gekomen op de bezwaren van de verdachte tegen de OM-strafbeschikking?
 - AH Welke datum staat vermeld op de eerste oproepingsbrief?
 - AI Voor welke rechter is de verdachte opgeroepen?
 - AJ Is in de oproeping de tenlastelegging verder uitgewerkt?
 - AK Is het verzet ná oproeping ingetrokken?
- IV. Het onderzoek ter terechtzitting
- AL Heeft reeds een inhoudelijke behandeling van de zaak plaatsgevonden?
 - AM Op welke datum heeft de zitting³¹⁴ plaatsgevonden?
 - AN Was de verdachte en/of een gevolmachtigde raadsman bij de inhoudelijke behandeling aanwezig?³¹⁵
 - AO Zijn tijdens het onderzoek ter terechtzitting nieuwe gegevens aangevoerd?
 - AP Wat is de vordering van de OvJ?
 - AQ Indien de gevorderde sanctie verschilt van de sanctie opgelegd in de OM-strafbeschikking, op welke wijze verschilt dit?
- V. De uitspraak van de rechter
- AR Heeft de rechter reeds inhoudelijk over de zaak geoordeeld?
 - AS Is het verzet niet-ontvankelijk verklaard?
 - AT Welke reden ligt ten grondslag aan de niet-ontvankelijkheid van het verzet?
 - AU Is een einduitspraak gedaan over de formele vragen ex art. 348 Sv? Zo ja, welke?
 - AV Is een einduitspraak gedaan over de materiele vragen ex art. 350 Sv? Zo ja, welke?
 - AW Hoe kwalificeert de rechter het feit?
 - AX Verschilt de kwalificatie van de rechter van de kwalificatie gegeven in de OM-strafbeschikking? Zo ja, op welke wijze?
 - AY Welke sanctie(s) heeft de rechter opgelegd?
 - AZ Verschillen de sanctie(s) opgelegd door de rechter van de sanctie(s) opgelegd in de initiële OM-strafbeschikking?
 - BA Is het vonnis in eerste aanleg onherroepelijk geworden?
 - BB Doen zich in de zaak bijzonderheden voor?³¹⁶

³¹⁴ Bij meerdere zittingen zullen de verschillende data worden genoteerd.

³¹⁵ Indien af te leiden uit de dossiers.

³¹⁶ Deze categorie zal systematisch worden bekeken nadat alle dossiers zijn bestudeerd, ter identificatie van mogelijk nog te ontdekken categorieën.

Bijlage 3 De observaties bij de rechtbanken

<i>Rechtbank¹³⁷ en type zitting³¹⁸</i>	<i>Datum</i>	<i>Aantal zaken³¹⁹</i>	<i>Observant(en)</i>
Pr Rb Den Haag	12-10-2015	7	M. Peters
Pr Rb Limburg (Maastricht)	10-12-2015	3	M. Peters
Pr Rb Amsterdam	12-2-2016	5	M. Peters
KA Rb Gelderland (Arnhem) t.b.v. de CVOM	12-2-2016	12	M. Peters
KA Rb Rotterdam t.b.v. de CVOM	16-2-2016	8	M. Peters
Pr Rb Gelderland (Arnhem)	18-2-2016	3	M. Peters
KA Rb Oost-Brabant (Eindhoven) t.b.v. de CVOM	23-2-2016	8	M. Peters
KA Rb Amsterdam t.b.v. de CVOM	7-3-2016	22	M. Peters en M. Beekes
Pr Rb Noord-Holland (Alkmaar)	16-3-2016	2	M. Peters
KA Noord-Nederland (Leeuwarden) t.b.v. de CVOM	17-3-2016	14	M. Peters
Pr Rb Overijssel (Zwolle)	31-3-2016	7	M. Peters
Pr Rb Zeeland-West-Brabant (Breda)	7-4-2016	3	M. Peters en M. Beekes
Economische PR Rb Rotterdam t.b.v. het Functioneel Parket	21-4-2016	26	M. Peters
Totaal:	-	120 zaken	-
Waarvan KA		64 zaken	
Waarvan Pr		56 zaken	

II. Het gehanteerde observatieschema:

Tijdens de observaties werden de volgende gegevens genoteerd.

- *Casusinhoud:*
- *Verdachte aanwezig:*
- *Advocaat aanwezig:*
- *Bezwaren verdachte:*
- *(Aanwezigheid slachtoffer/bp):*
- *Eis OvJ:*
- *Pleidooi raadsman (indien aanwezig):*
- *Persoonlijke omstandigheden:*
- *Mondeling vonnis rechter:*
- *Overige³²⁰:*

³¹⁷ Met uitzondering van de Rechtbank Midden-Nederland.

³¹⁸ PR staat voor politierechterzitting en KA voor kantonrechterzitting.

³¹⁹ Slechts de zaken waarin een verzet tegen een OM-strafbeschikking werd ingesteld zijn in de telling meegenomen. Dat neemt niet weg dat gedurende de observaties ook verzetten tegen politiestrafbeschikkingen aan bod kwamen alsmede zaken waarin na een OM-strafbeschikking werd gedagvaard vanwege executieproblematiek.

³²⁰ In deze categorie werd bijvoorbeeld genoteerd of het slachtoffer aanwezig was.

Bijlage 4 Respondenten groepsinterview

De volgende rechters hebben deelgenomen aan het groepsinterview:

- **dhr. mr. F.J. Agema** (strafrechter, Groningen, kanton en (e)pr)
- **mevr. mr. M.C.A.E. van Binnebeke** (strafrechter Limburg, kanton en pr)
- **dhr. mr. N. Doorduijn** (strafrechter Rotterdam, kanton en pr)
- **mevr. mr. E.C.H. Kouwenhoven** (strafrechter Breda, kanton en pr)
- **mevr. mr. H.A. Gerritse** (strafrechter Lelystad, pr)
- **mevr. mr. H.G. Robers** (plv.-kantonrechter straf)
- **Dhr. mr. M. van Seventer** (strafrechter, Den Haag, pr)

VORMGEVING VormVijf, Den Haag
DRUKWERK De Groot Drukkerij, Goudriaan

